

Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты

*Сборник научных трудов по материалам
Международной научно-практической конференции
в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы Н.И. Химичевой*

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Сборник научных трудов по материалам
Международной научно-практической конференции
в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы Н.И. Химичевой
(Саратов, 31 мая 2018 г.)*

*Под редакцией доктора юридических наук, профессора **Е.В. Покачаловой***

Саратов
2020

УДК 347.73 (082)
ББК 67.402я43
П42

Рецензенты :

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права, директор Юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет» *Д.А. Смирнов*;

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового и предпринимательского права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»
О.В. Тагашева

*Печатается по решению
комиссии по науке и издательству ученого совета
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

П42 **Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты** : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (Саратов, 31 мая 2018 г.) / [под ред. Е.В. Покачаловой] ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 300 с.

ISBN 978-5-7924-1599-7

Сборник научных трудов составлен по материалам II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, в рамках которых прошла Международная научно-практическая конференция «Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты» (Саратов, 31 мая 2018 г.).

Для научных и практических работников, преподавателей, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов и факультетов, интересующихся проблемами финансового права.

УДК 347.73 (082)
ББК 67.402я43

ISBN 978-5-7924-1599-7

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Алимбекова Анастасия Сергеевна ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	9
Апанасенко Анна Евгеньевна НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ....	13
Байкина Екатерина Сергеевна ПОВЫШЕНИЕ ОБЩЕГО УРОВНЯ НАЛОГОВОЙ КУЛЬТУРЫ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ И НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ, ВВЕДЕНИИ И ВЗИМАНИИ НАЛОГОВ.....	17
Бакаева Ольга Юрьевна ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЗА ВРЕД, ВОЗМЕЩАЕМЫЙ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА...	22
Беликов Евгений Геннадьевич ВЗАИМОСВЯЗЬ ДЕМОКРАТИЗМА КАК ПРИНЦИПА ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ.....	29
Бирюкова Екатерина Ариевна О СТРАТЕГИИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ И ВНЕДРЕНИИ ПОВЕДЕНЧЕСКОГО НАДЗОРА В БАНКЕ РОССИИ.....	34
Бит-Шабо Инесса Витальевна ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ (НА ПРИМЕРЕ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ).....	39
Бочкарева Екатерина Александровна РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПРОЗРАЧНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В АСПЕКТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ.....	45
Бурдонова Ольга Владимировна К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК.....	50

Гудкова Марина Валентиновна К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОСТОЯННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ АГЕНТСКОГО ВИДА В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ РОССИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ.....	54
Гузнова Елизавета Алексеевна ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОСТОЯННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ АГЕНТСКОГО ВИДА В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ РОССИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ.....	61
Дулесина Анастасия Валерьевна ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ ТРАНСПОРТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ FIFA 2018.....	67
Еремина Елизавета Анатольевна ПРИНЦИП ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КУЛЬТУРЫ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА.....	74
Жутаев Алексей Сергеевич ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ МОЛОДЕЖИ.....	80
Земцова Лариса Николаевна ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	85
Казарян Кристине Сергеевна Матевосян Сюзанна Самвеловна АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ.....	91
Казаченков Станислав Дмитриевич ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ КАК ДЕТЕРМИНАНТА РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ.....	95

Клестова Юлия Юрьевна ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	101
Койро Александр Сергеевич ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЧЕТА И ВОЗВРАТА ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ ИЛИ ИЗЛИШНЕ ВЗЫСКАННЫХ СУММ НАЛОГОВ....	108
Короткова Ольга Валерьевна ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	111
Лебедев Артем Андреевич ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ КАМЕРАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК.....	117
Малыхина Елена Александровна РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ЗАКАЗЧИКА И ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ СРЕДИ УЧАСТНИКОВ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКУПКЕ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....	123
Мамедов Ниджат Джамиль Оглы СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫЕЗДНЫХ И КАМЕРАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК.....	126
Миронова Светлана Михайловна РОЛЬ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	131
Назаров Владимир Николаевич ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ: ЖЕЛАЕМОЕ И РЕАЛЬНОЕ.....	137
Напсо Руслан Асланбиевич К ВОПРОСУ О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ РЕЗИДЕНТОВ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	142
Науменко Анна Михайловна СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС В СФЕРЕ ПРАВОВОГО	

ПРОСВЕЩЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ	147
Небеснюк Светлана Александровна ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ И КОМПЕТЕНТНОСТЬ КАК ЗАЛОГ ПРАВИЛЬНОГО ИСЧИСЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ	153
Неверова Наталия Владимировна ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ	159
Островская Елена Анатольевна ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ	165
Пастушенко Елена Николаевна РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В АСПЕКТЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...	172
Пастушенко Елена Николаевна Назейкина Валентина Владиславовна ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СТАТУСА ФИНАНСОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО	178
Печенкина Анжелика Анатольевна НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА	184
Пешкова Христина Вячеславовна ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИИ: ПОЗВОЛИТ ЛИ ПОВЫСИТЬ ФИНАНСОВУЮ ГРАМОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ?.....	188
Покачалова Елена Вячеславовна ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ КАК ОСНОВНОЙ ВЕКТОР ОПТИМИЗАЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	192
Покачалова Анна Сергеевна ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ РЕСУРСОВ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНАМИ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ	198
Попов Василий Валерьевич О НОВАЦИИ СТАТЬИ 45 НАЛОГОВОГО КОДЕКСА	

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ИНДИВИДУАЛЬНОСТИ УПЛАТЫ НАЛОГА	202
Проводина Олеся Александровна ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ СТАТУСОМ КАК ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	207
Разгильдиева Маргарита Бяшировна ПРАВСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНА	212
Решетняк Анастасия Евгеньевна ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	218
Рогачев Александр Игоревич ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	224
Рукавишникова Ирина Валерьевна К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ	229
Садчиков Михаил Николаевич ПРАВО ГОСУДАРСТВА УСТАНАВЛИВАТЬ КРИТЕРИИ НАЛОГОВОГО РЕЗИДЕНТСТВА	234
Силантьева Инна Александровна ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ	241
Симашков Дмитрий Юрьевич КОНТРОЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ МЕХАНИЗМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИБЫЛИ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ.....	247
Скобелева Екатерина Александровна УЧАСТНИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ КОНТРАКТОВ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ	252
Смирнов Дмитрий Анатольевич Трофимов Максим Сергеевич ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ У ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ	256

Солянкин Сергей Евгеньевич НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ	263
Тихонов Константин Алексеевич ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ «ПЕРСПЕКТИВЫ СИСТЕМЫ ГАРАНТИРОВАНИЯ СБЕРЕЖЕНИЙ ПАЙЩИКОВ В КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВАХ»... ..	268
Тишаков Антон Сергеевич К ВОПРОСУ О РАССМОТРЕНИИ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ ПРИ ДОКАЗЫВАНИИ НЕОБОСНОВАННОЙ НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ В СВЯЗИ С ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 18 ИЮЛЯ 2017 г. № 163-ФЗ.....	273
Чернобровкина Екатерина Борисовна ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ	279
Швецова Ирина Васильевна К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	284
Юдина Екатерина Владимировна ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕТОД ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ	287
Ярахмедова Римма Нежбетдиновна НОВЕЛЛЫ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	295

Алимбекова Анастасия Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В современных условиях расширения использования финансовых услуг, усложнения и появления новых для понимания финансовых инструментов вопросы финансовой грамотности населения стали чрезвычайно актуальными как для российского, так и для иностранных государств. В Стратегии «О повышении финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы»¹ (далее – Стратегия), указывается, что обеспечение личной финансовой безопасности становится одним из важнейших факторов экономического благополучия граждан РФ. Именно это указывает на неразрывную связь финансовой грамотности субъектов права и непосредственной реализации их прав как участников финансовых правоотношений, как например, права на финансовую безопасность.

Отметим, что невозможно переоценить значимость получения и повышения знаний гражданами в финансово-правовой сфере. При этом следует учитывать, что наличие таких знаний не дает гарантий их реализации в правовой действительности в полном объеме.

Следует указать, что реализация права определяется в теории права как социальное поведение субъектов права, в том числе финансового, в котором воплощаются предписания правовых норм, как форма практической деятельности по осуществлению прав и выполнению обязанностей.

Государство, которое не обеспечивает механизм реализации права, остается в проигрыше, Стратегия 2017 года указывала на низкий уровень финансовой грамотности населения, который негативно влияет на личное благосостояние и финансовый потенциал домашних хозяйств, ухудшает ресурсную базу финансовых организаций, препятствует развитию финансового рынка, затормаживает инвестиционные процессы в экономике и приводит к ухудшению социально-экономического положения страны. Также говорилось о том, что проведенные исследования и анализ мнений экспертного сообщества показывали, что рос-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

сийскому потребителю финансовых услуг присущи установки финансового поведения, связанные с возложением ответственности за личные финансовые решения и принимаемые финансовые риски на государство (патернализм), а также пассивное отношение к контролю за личными финансами и в этом проявляется бессилие государства в осуществлении государственных функций.

Наделение участников финансовых отношений правами, формирование их субъективных прав, юридических обязанностей, роль юридических фактов – все это юридические свойства действия финансово-правовой нормы. Особо интересно, каким способом сам субъект реализует право, какие социальные, психологические, организационные процессы при этом возникают. Отметим, что в рамках данной научной статьи говорится именно о связи уровня финансовой грамотности населения и самой возможности реализации прав участников финансовых правоотношений, которыми и являются эти граждане.

Процесс трансформации целей правового регулирования в конкретные результаты завершается на стадии реализации юридических предписаний, в ходе активной, целенаправленной деятельности субъектов правоотношений. Поэтому для повышения общей эффективности права требуется четкая организация процесса воплощения юридических моделей в жизнь, оптимизация правореализационного механизма.

Для формирования наиболее полного представления о реализации финансово-правовых норм, необходимо дать определение и установить слагаемые такого понятия как реализация права, что позволит уяснить назначение и важность последовательной реализации финансово-правовых норм, что в свою очередь обеспечит стабильность финансовой системы и повышение финансово-правовой грамотности среди населения России.

В русском языке под реализацией понимается осуществление чего-либо, проведение какого-либо плана, проекта, программы, намерения и т.п. Реализация финансово-правовых норм выражается в практическом проведении в жизнь содержащихся в них правовых предписаний и обеспечении должного поведения участников финансовых правоотношений. Это соответствующая нормативным предписаниям деятельность, система активно-волевых правомерных поступков субъектов общественных отношений, путем которых правовые нормы претворяются в жизнь.

Реализация права осуществляется только посредством правомерного поведения людей, государственных и общественных организаций, их должностных лиц. Неправомерное поведение не представляет собой формы реализации права, так как оно направлено против права и законности, наносит ущерб обществу и государству. Через неправомерные действия право не приводится в жизнь. Они,

напротив, мешают нормальному функционированию права и его реализации, ведут к возникновению отношений, противоречащих правовым установкам.

С позиций инструментальной теории права реализация юридических предписаний образует собой особую подсистему механизма правового регулирования, самостоятельный этап его действия, на котором «вступают в работу» специфические по своей природе и функциям правовые средства, призванные обеспечить достижение обозначенных законодателем ориентиров.

Особые свойства и регулятивная роль юридических средств, действующих в процессе реализации права, позволяют говорить о наличии в рамках механизма правового регулирования относительно самостоятельного регулятивного комплекса – механизма реализации права. Как и всякая другая деятельность, правореализационный процесс отличается целесообразностью, цели выступают неотъемлемым элементом его структуры. Наиболее значимая цель механизма правореализации, раскрывающая его смысл, назначение и роль в общем процессе правового воздействия, заключается в том, чтобы гарантировать субъектам беспрепятственное оперирование соответствующим юридическим инструментарием и обеспечить тем самым завершение практической реализации необходимых результатов. Эта общая цель конкретизируется во множестве частных ориентиров. Каждое средство правореализационного механизма в свою очередь направлено на достижение собственных целей. Например, непосредственными целями деятельности, в рамках реализации Стратегии, является деятельность Федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации, которые участвуют в деятельности, способствующей повышению финансовой грамотности населения на условиях эффективного межведомственного взаимодействия.

Такое взаимодействие при реализации Стратегии осуществляется как по горизонтали государственного управления (взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и Банка России), так и по вертикали государственного управления (взаимодействие федерального органа исполнительной власти, Центрального банка Российской Федерации с территориальными органами и подведомственными учреждениями).

Стратегией изначально предусматривалось, что федеральные органы исполнительной власти и Центральный банк Российской Федерации, участвующие в ее реализации, разработают планы деятельности по реализации Стратегии «О повышении финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы».

Эффективное воздействие права на общественные отношения, действие механизма правового регулирования возможно только на основе целостной, непротиворечивой и гармоничной системы правовых актов, «вершиной» которых

являются нормы закона. Правоприменительная практика показывает, что без надлежащей юридической поддержки закон зачастую не действует, фактически утрачивает свое значение.

Употребление понятия «механизм» применительно к реализации права получило распространение в связи с тем, что оно практически всегда осуществляется в определенном порядке, при воздействии факторов правового и неправового характера. Правовая составляющая механизма реализации права связана с теоретической и практической разработкой вопросов «качества» закона, значения актов реализации права и правоприменительных актов. Она реализуется в процессуальных актах. Разумеется, существующая в настоящее время проблема, связанная с не слишком скорым развитием и внедрением образовательных процессов для формирования компетенций в сфере финансовой грамотности участников финансовых правоотношений, волнует всю общественность.

Отметим, что необходимо продолжать разработку и внедрение образовательных программ повышения финансовой грамотности для всех уровней образования, в том числе и для дополнительного образования.

Как и было задумано в Стратегии, представляется, что следует продолжать работу по созданию и внедрению программ и методик интерактивного обучения учащихся, разработку цифровых образовательных ресурсов, онлайн-игр по финансовой грамотности, специализированных информационно-просветительских мобильных приложений для обучения основам финансовой грамотности, что является актуальным и отражает современные реалии восприятия учебной информации участниками финансовых правоотношений.

Разрабатываемые учебные пособия излагаются в доступной форме и должны соответствовать нормативным требованиям к учебно-методическим материалам, их предполагается актуализировать с учетом развития финансового рынка и изменений законодательной и нормативной базы. Все информационные материалы должны отвечать требованиям объективности, независимости и достоверности, учитывать специфику целевых групп и не содержать признаков скрытой рекламы финансовых услуг.

Подводя итоги, следует указать, что для повышения финансовой грамотности населения РФ как основы реализации прав участников финансовых правоотношений, необходимо внедрять новые методы и формы финансового образования на основе передовых информационно-коммуникационных и иных технологий.

Апанасенко Анна Евгеньевна

*аспирант 3-го курса аспирантуры, ассистент кафедры административного и
финансового права Юридического института
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. Страхование является одним из немногих способом управления рисками путем его передачи профессиональной организации – страховщику. Успешное развитие страхового рынка невозможно без его регламентирования и надзора.

Являясь самостоятельным звеном финансовой системы общества, страховое дело подразумевает под собой совокупность экономических отношений по поводу образования материальных и денежных фондов, в целях возмещения убытков, связанных с непредвиденными нуждами целого общества и отдельно каждого человека. Источниками формирования таких фондов служат взносы страхователей (страховые премии), общегосударственные ресурсы, которые могут быть сформированы как в денежной, так и в натуральной форме, а так же натуральные и денежные запасы хозяйствующих субъектов (фонд самострахования). При наступлении страхового события, следует упомянуть об экономической сущности страхования – в форме страховой компенсации, а до его наступления – о психологическом состоянии, гарантирует страхователю уверенность и благополучие¹.

Эффективное формирование страхового рынка невозможно без регламентирования. Существует большое количество нормативных актов, регулирующих деятельность страхования, в том числе организацию в области страхования, надзор за деятельностью страховых организаций. Одним из таких правовых актов выступает изданный в 1992 году, закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Согласно положениями действующего закона о страховании, контроль и надзор за деятельностью страховщиков (далее – страховой надзор) осуществляется с целью соблюдения ими страхового законодательства, пресечения и предупреждения участниками страховых отношений возможных нарушений, регулируемых действующим законодательством, соблюдения защиты законных интересов и прав страховате-

¹ Страхование: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», «Финансы и кредит» / под ред. В.В. Шахова, В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова. 4-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 399.

лей, а также иных лиц, заинтересованных лиц в страховых отношениях¹. Следует отметить, что к субъектам страхового дела можно отнести не только страховые организации, но и страховых брокеров, а также общества взаимного страхования.

В условиях повышения уровня прозрачности российского финансового рынка, в том числе обеспечения эффективного развития страхования, необходим контроль за организацией работы страховщика.

Надзор за страховыми организациями осуществляет Банк России. Банк России не относится к органу государственной власти, Конституцией Российской Федерации ему присвоен особый статус, позволяющий не входить не в одну из ветвей власти. При этом его полномочия схожи с функциями государства, поскольку их осуществление подразумевает применение мер государственного принуждения².

Банк России как орган страхового надзора призван контролировать деятельность страховщиков, путем применения определенных экономических коэффициентов, характеризующих финансовое положение субъектов страхового дела и их стабильность к всевозможным рискам. Наблюдение позволяет своевременно предупредить возникновения риска неплатежеспособности страховой организации, а так же выявить нарушения требований страхового законодательства субъектами страхового дела, нарушения страховой организацией регламентов и действующих законов касаясь сбора и формирования страховых резервов, а так же резервных фондов, гарантирующих осуществление страховых выплат, несоблюдения страховщиком установленных требований к обеспечению нормативного соотношения активов и принятых обязательств, иных установленных требований к обеспечению финансовой устойчивости и платежеспособности, в том числе несоблюдения головной страховой организацией страховой группы указанных требований на консолидированной основе. В случае выявления вышеуказанных нарушений, субъекты страхового дела несут гражданско-правовую ответственность, которая заключается в применении к страховщику со стороны органа страхового надзора мер воздействия, влекущих запреты к определенным видам деятельности и ограничения в правах. Приостановление или ограничение лицензии на осуществление страховой деятельности, самый распространенный вид наказания для страховщика, в случае грубого нарушения действующего законодательства в области страхования. Согласно действующему закону об организации страхового дела, ограничение или отзыв

¹ Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 1993. 12 января.

² Банк России. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%B0%D0%BD%D0%BA_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8

лицензии на осуществлении страхования для страховщика может и наступить только в случае, когда страховая организация не устраняет установленные Банком России, выявленные нарушения, в определенные сроки. Приостановление действия лицензии влечет запрет на заключение договоров страхования, договоров перестрахования, договоров по оказанию услуг страхового брокера, а также увеличение обязательств субъекта страхового дела, в соответствующие договоры. Кроме того, в период ограничения или приостановления лицензии, страховщик лишается возможности открывать представительства или филиалы без предварительного решения органа страхового надзора. Если в момент ограничения или приостановления лицензии на осуществление страховой деятельности, субъект страхового дела не устраняет выявленные нарушения, указанные в предписании органа страхового надзора, это будет являться основанием для прекращения страховой деятельности нарушителя – страховщика путем отзыва его лицензии. При этом страховщик еще в течение шести месяцев обязан исполнять свои обязательства, возникающие из договоров страхования (перестрахования), в том числе производить страховые выплаты по наступившим страховым случаям.

Подводя итоги, хотелось бы отметить важные аспекты. Страховой надзор в Российской Федерации был образован для того, чтобы способствовать успешному развитию страховых услуг на финансовом рынке. Такой контроль и надзор может быть выражен в анализе финансового положения страховой организации, его способности исполнять надлежащим образом обязательства перед страхователями. Отсутствие средств на счетах у страховщика является основанием его неплатежеспособности и невозможности покрывать экономические потери страхователей по наступившим страховым событиям. Данное негативное обстоятельство подрывает доверие не только к конкретному страховщику, но и к страховой деятельности в целом. В общественном сознании такое недоверие выражается в виде претензий со стороны общества к органам государственной власти. Являясь частью финансовой системы, страхование выступает как объект государственного регулирования надзора с целью достижения его максимального развития и постоянного развития с учетом значимости страхования в процессе общественного воспроизводства. Государственное регулирование страхового дела в России осуществляется путем нормативно-правового регулирования, введения обязательных видов страхования, защиты прав и интересов страхователей.

Безусловно, развитие страхования как экономической категории необходимо, а значит, необходим страховой надзор. Сегодня основной целью надзора за деятельностью субъектов страхового дела остается создание единой нормативной базы, единых условий и правил страхования, которые бы способствова-

ли развитию рынка страховых услуг, защите прав участников страховых правоотношений. В подтверждении намерений развития страхования в России со стороны государства, говорит утвержденная Правительством еще в 2013 году Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации, которая полностью должна быть реализована к 2020 году¹. Законодатель не обошел вниманием и организацию системы страхового надзора. Предполагается усовершенствовать систему внутреннего контроля и внутреннего аудита в страховой организации в целях повышения эффективности управления рисками с учетом международной практики регулирования страхового дела, в том числе принципов и норм Международной ассоциации страховых надзоров. Считаем, что было бы правильным систематизировать перечень финансовых коэффициентов, которые могли бы использоваться как один из инструментов контроля, предоставляющий возможность органу страхового надзора осуществлять наблюдение за финансовым состоянием страховых организаций. Не обошло внимание государства по вопросам стандартизации форм и методов контроля и надзора за субъектами страхового дела, а также введение оснований и порядка принятия органом страхового надзора решения о применении к субъекту страхового дела мер воздействия, включая меры административного наказания в виде штрафа и дисквалификации.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4255.

Байкина Екатерина Сергеевна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**ПОВЫШЕНИЕ ОБЩЕГО УРОВНЯ НАЛОГОВОЙ КУЛЬТУРЫ
КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ
И НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ,
ВВЕДЕНИИ И ВЗИМАНИИ НАЛОГОВ**

Аннотация. Статья посвящена анализу таких правовых категорий, как правовая культура, налоговая культура, роль и место правовой культуры в сфере налогообложения, способы повышения уровня правовой культуры при установлении налога, введении и взимании налогов, что способствует соблюдению прав и законных интересов налогоплательщиков.

Правовая культура представляет собой прогрессивно ценностную часть правовой системы современного российского общества. По мнению Е.В. Аграновской, правовая культура – это система взглядов, оценок, убеждений, установок относительно важности, необходимости, социальной ценности юридических прав и обязанностей, формирующих позитивное отношение к праву, законности, правопорядку, и обеспечивающих социально – полезное поведение в правовой сфере¹. А.З. Шефруков отмечает, что правовая культура – это определенное нормативное отношение к процедурам принятия решений и правилам поведения, закрепленным в законодательстве².

Правовая культура в сфере налогообложения является необходимым условием эффективного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками. Поэтому, правовое регулирование налогообложения характеризуется особенностями компетенции органов государственной власти по установлению, введению и взиманию налогов, а также четким закреплением всех элементов налогообложения, которые определяют налог как целостный совершенный механизм.

¹ Петров А.В., Котрикова Т.Ю. Профессиональная правовая культура в системе правовой культуры общества // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2013. № 3 (1). С. 326.

² Шефруков А.З. Правовая культура в системе социальных институтов // Вестник Адыгейского государственного университета. 2008. № 1. С. 142–149.

Следует отметить, что в силу положений ч. 1 Налогового кодекса РФ, налоги имеют экономическое основание и не могут быть установлены произвольно. Кроме того, Налоговый кодекс РФ не допускает введение налогов, препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав, а также нарушающих единое экономическое пространство РФ и ограничивающих свободное перемещение товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо создающих препятствия экономической деятельности физических и юридических лиц.

Налоговые акты формулируются таким образом, чтобы каждый налогоплательщик четко понимал, какие налоги, когда, и в каком порядке он должен уплачивать. В этом проявляется принцип определенности¹.

Также при установлении налогов необходимо помнить, что они не могут иметь дискриминационный характер и различное применение по социальным, расовым, национальным, религиозным и иным подобного рода критериям. В соответствии со ст. 3 Налогового кодекса РФ недопустимо установление налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц либо места происхождения капитала, в этом также проявляется обеспечение гарантий и прав налогоплательщиков. Соблюдения данного требования налогового законодательства РФ обеспечивают гарантии и права налогоплательщиков. Это, несомненно, является частью правовой культуры.

По мнению В.И. Слома, обеспечение прав налогоплательщиков может быть достигнуто как посредством фиксации принципов налогообложения, так и регламентации системы отношений между налогоплательщиками с налоговыми органами на всех стадиях налогового процесса. В отношениях по взиманию налогов обеспечение и защита прав налогоплательщиков выступает в качестве приоритетной задачи и рассматривается как позитивный момент.²

Отметим, что правовая культура является необходимым условием эффективного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками. Ее значение в рассматриваемом аспекте обусловлено тем, что правовое взаимодействие предполагает, прежде всего, сотрудничество, а не императив.³ По

¹ Кобзева Т.Я. Налогоплательщик: его экономический статус, восприятие налогов и налогообложения // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы IV Международной научной конференции (г. Санкт-Петербург, декабрь 2015 г.). СПб.: Свое издательство, 2015. С. 92–97.

² Слом В.И. Формирование правовой основы налоговой системы России. М.: Статут, 1998. С. 97.

³ Садчиков М.Н. Правовая культура в сфере налогообложения как обязательное условие эффективного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 80–83.

мнению Д.М. Щекина, налоговая культура является частью правовой культуры, которая обладает всеми признаками и чертами последней.¹

С.В. Стельмашенко понимает под налоговой культурой своевременную уплату налогов и обязательных отчислений в государственные целевые фонды в сроки, устанавливаемые законодательными и нормативными документами².

Следует согласиться с мнением В.В. Гриценко, которая выделяет три основных элемента налоговой культуры: налоговое правосознание налогоплательщиков; уровень развития налоговой деятельности, включающий научные разработки в теории налоговой культуры, правотворческую и правоприменительную деятельность; уровень развития налогового законодательства³.

Н.И. Химичева считает, что каждый налогоплательщик должен понимать, что налоги выступают в качестве основного источника доходов бюджетной системы, включая бюджеты всех трех уровней (федерального, субъектов Федерации и местного), и следовательно, являются решающим фактором в создании финансовой базы, которая необходима для выполнения социально-экономических и других задач государства, в том числе обеспечения обороноспособности и безопасности государства, материальной гарантированности прав человека и гражданина⁴.

Вместе с тем, низкий уровень налоговой культуры, как налогоплательщиков, так и налоговых органов создает препятствие эффективной реализации указанных задач. Со стороны налогоплательщиков данное обстоятельство может быть обусловлено отсутствием желания поступиться собственными имущественными интересами либо низким уровнем правовой грамотности, а со стороны налоговых органов это обусловлено непониманием задач налогового контроля, а также личной заинтересованностью в увеличении сумм доначисленных налогов⁵.

Следует отметить, что повышение общего уровня налоговой культуры, как налогоплательщиков, так и должностных лиц налоговых органов является необходимым условием реального взаимодействия между ними. В связи с тем, что налоговая культура выступает в качестве составной части правовой культу-

¹ Щекин Д.М. О злоупотреблении правом налоговыми органами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. С. 22–27.

² Стельмашенко С.В. Формирование налоговой культуры налогоплательщиков // Развитие теории и практики управления социальными и экономическими системами. 2015. С. 80–83.

³ Гриценко В.В. Теория российского налогового права: современные проблемы. Саратов, 2005. С. 362.

⁴ Химичева Н.И. Налоговое право: учеб. для вузов. М.: БЕК, 1997 (предисловие).

⁵ Садчиков М.Н. Правовая культура в сфере налогообложения как обязательное условие эффективного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 81.

ры, то развитие налоговой культуры напрямую зависит от уровня правовой культуры в целом. Невозможно представить современное демократическое государство, в котором такую связь невозможно проследить. Однако, на уровень общей налоговой культуры оказывают влияние следующие специфические факторы:

- установление налогов, которые при их достаточности для функционирования государства были бы не излишне обременительными для налогоплательщиков;

- максимально эффективное использование налоговых доходов государства;

- простота, ясность, предсказуемость и стабильность налогового законодательства и т.д.¹

В настоящее время налоговые органы проводят определенную работу с налогоплательщиками по поводу их налоговой (правовой) культуры. Официальный сайт Федеральной налоговой службы² представляет широкий спектр возможностей для налогоплательщиков. Также он предоставляет информацию о требованиях к налогоплательщикам, на нем представлены образцы необходимых документов и прочая полезная информация.

Необходимо отметить, что в ряде регионов, таких как Московская область (г. Воскресенск, г. Коломна), Республика Бурятия (г. Улан-Удэ), Новосибирской области (г. Оби), Иркутской области (г. Иркутск) и других городах открылись новые операционные залы для обслуживания налогоплательщиков. Залы оборудованы с учетом принципов четкого зонирования помещений, понятной навигации, комфортной для восприятия цветовой гаммы. Зона ожидания оборудована удобной мебелью³.

Кроме того, увеличение значения повышения налоговой культуры налогоплательщиков требует наиболее новых и совершенных подходов. Информационно-разъяснительная работа выступает в качестве одного из направлений налоговых органов в обеспечении необходимой информацией налогоплательщиков и предоставлении ответов на вопросы, периодически возникающих у налогоплательщиков.

С целью повышения правовой (налоговой) культуры общества представляется целесообразным бесплатное проведение при ИФНС семинаров и тренингов для налогоплательщиков. Кроме того, эффективным, с точки зрения взаи-

¹ Садчиков М.Н. Правовая культура в сфере налогообложения как обязательное условие эффективного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 80–83.

² Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: <https://www.nalog.ru>. (дата обращения: 25.04.2018).

³ Авдеева В.А. Повышение налоговой грамотности и культуры участников налоговых правоотношений // Интерактивная наука. 2017. № 4 (14). С. 138.

модействия налоговых органов и налогоплательщиков, видится введение в штат налоговых органов должности территориальных инспекторов, в связи с чем, появится возможность получения информации по контролируемой территории. Работа такого инспектора должна заключаться, в том числе, и в проведении профилактической и агитационной работы, что будет способствовать повышению уровня правовой культуры в целом и снижению недоимок, увеличению поступлений в бюджет в частности.

Указанная работа должна проводиться систематически, целенаправленно и дифференцированно, с учетом различных категорий населения, с целью воспитания у российских граждан высокой налоговой культуры. Поэтому, разработка концепции оказания налогоплательщикам информационно-разъяснительных услуг имеет на сегодняшний день важное значение, поскольку только при высоком уровне налоговой культуры возможно соблюдение налоговой дисциплины, снижение уклонения от уплаты налогов и повышение поступлений в бюджет государства.

Бакаева Ольга Юрьевна

доктор юридических наук,

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЗА ВРЕД, ВОЗМЕЩАЕМЫЙ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Право лица на обжалование решений и действий (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц является одним из важнейших прав граждан, гарантированных Конституцией РФ (п. 2 ст. 46). Эта норма получила дальнейшее развитие и в отраслевом законодательстве, регулирующем общественные отношения, одной из сторон в которых выступают властные субъекты. Обжалование возможно, если лицо полагает, что таким решением, действием (бездействием) нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. Удовлетворение жалобы лица влечет возможность привлечения виновных субъектов к ответственности.

Односторонний характер обязательства, возникающего в таможенной сфере и обусловленного участием в нем таможенных органов как субъектов, наделенных от имени государства властными полномочиями, не означает отсутствия возможности привлечения к юридической ответственности указанных органов и их должностных лиц. Положения о такой ответственности закреплены как на наднациональном уровне – в ст. 352 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза¹ (далее – ТК ЕАЭС), так и в федеральном законодательстве – в ст. 25 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»². Она наступает за вред, причиненный неправомерными решениями, действиями (бездействием).

¹ См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года): ратифицирован Федеральным законом 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» // СЗ РФ. 2017. № 47, ст. 6843.

² См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2010. № 48, ст. 6252; 2018. № 1, ч. 1, ст. 54.

Причинение подконтрольному субъекту вреда, как правило, влечет возложение на последнего дополнительных расходов, обусловленных, например, оплатой сверхнормативного хранения товаров на складе временного хранения, экспертизы, доначислением таможенных платежей и пр. Возмещению подлежат убытки, возникшие у частного лица, вследствие причинения такого вреда, что дает основание признать эту ответственность деликтной, т.е. не обусловленной договорными отношениями.

По правилу, установленному ст. 1069 Гражданского кодекса РФ¹ (далее – ГК РФ), возмещение вреда производится за счет государственной казны, а в области таможенного дела – средств федерального бюджета. Такие требования предъявляются в порядке искового производства, а в качестве ответчика по данному делу выступает Российская Федерация, даже если иск предъявлен непосредственно к таможенному органу². Таковым признается Федеральная таможенная служба.

В процессе разрешения таможенно-правовых споров определяющим фактором является установление правомерности действий таможенных органов, поскольку вред, причиненный лицам правомерными действиями таможенных органов и их должностных лиц, возмещению не подлежит. Так, в 2017 году по результатам ведомственного контроля таможенными органами признано неправомерными около 23 тыс. решений, действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов и их должностных лиц. Основную долю составили решения, принятые при классификации товаров и определении страны их происхождения, а также при контроле таможенной стоимости и взимании таможенных платежей³.

Доказанная правомерность деяний таможенных органов и их должностных лиц по общему правилу исключает их ответственность и, как следствие, возможность возмещения вреда, причиненного в результате этого. Например, проведение таможенного досмотра как формы таможенного контроля предполагает вскрытие упаковки товара, а также разборку, демонтаж или нарушение целостности обследуемых объектов и их частей (п. 1 ст. 328 ТК ЕАЭС), что может быть расценено как нанесение ущерба, хотя указанные действия соответствуют нормативным положениям.

¹ См.: Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; 2018. № 22, ст. 3040.

² См.: Пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

³ См.: Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году». Опубликовано на официальном сайте ФТС России. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

Следует отметить, что различные действия, проводимые должностными лицами таможенных органов (производство таможенного контроля, ведение производства по делам об административных правонарушениях) не могут признаваться незаконными, если в ходе их осуществления не было выявлено нарушений таможенных правил. Реализация таможенными органами присущих им функций не доказывает их противоправности, кроме случаев отсутствия легитимности при их осуществлении: например, нарушения регламентированных сроков, требования непредусмотренных законом документов и пр.

Должностными лицами таможенных органов могут приниматься незаконные решения и в случае их вынесения на основании необоснованных заключений таможенных экспертов. Как правило, такие заключения касаются классификации товаров по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности ЕАЭС. Суды могут не принимать их в качестве надлежащего доказательства в связи с недостаточной обоснованностью и категоричностью содержащихся в них выводов, неполнотой проведенного исследования и иными недостатками¹.

Между тем признание решений, действий (бездействия) таможенных органов незаконными не означает безоговорочного наступления их деликтной ответственности. В ходе разбирательства необходимо доказать наличие вреда (убытков) и установить причинно-следственную связь между юридическим фактом и наступившими последствиями. Отсутствие доказательств хотя бы одного из названных условий (неправомерность решений, действий (бездействия) таможенных органов; наличие убытков; причинно-следственная связь между ними) влечет невозможным возмещение вреда. Так, несмотря на незаконность действий Сыктывкарской таможни, неправомерно списанные со счета организации средства были на этом счете восстановлены, в связи с чем суд пришел к выводу об отсутствии у истца убытков².

Закрепление в таможенном законодательстве положения о возмещении вреда предусматривает необходимость обращения к понятиям и категориям цивилистики. В данной связи при определении понятия убытков приоритетным является понятие, регламентированное гражданским законодательством.

¹ См.: Обзор отрицательной судебной практики по спорам об обжаловании решений таможенных органов о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза с учетом таможенных и судебных экспертиз в 2016–2017 гг. // Информация опубликована на официальном сайте ФТС России 27 марта 2018 г. См.: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26407:-----2016--2017-&catid=36:2011-01-24-14-57-16&Itemid=2561

² См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 23 декабря 2011 г. по делу № А29-2511/2011 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с п. 2 ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Иными словами, убытки включают две составляющие, которые могут рассматриваться как в совокупности, так и автономно: реальный ущерб и упущенную выгоду. В процессе разбирательств размер убытков должен быть обоснован. Он устанавливается с разумной степенью достоверности. При этом суды не могут отказывать в удовлетворении требования о возмещении убытков вследствие невозможности установления точного размера убытков (п. 5 ст. 393 ГК РФ). В такой ситуации их размер определяется судом с учетом всех обстоятельств дела, исходя из принципов справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению¹.

В таможенной сфере убытки участника внешнеторговой деятельности при отказе в выпуске товара в основном складываются из сумм, потраченных на оплату сверхнормативного хранения ввезенных товаров на складах временного хранения. Размер таких убытков подтверждается соответствующими договорами, актами приема-передачи услуг по хранению, счетами-фактурами, платежными поручениями².

Ввиду того, что незаконными действиями таможенных органов лицу может быть причинен реальный ущерб в результате повреждения имущества, убытки, возникшие таким образом, также подлежат возмещению. Так, в результате действий таможенного органа по выемке товара и необеспечении надлежащих условий его хранения (несмотря на неоднократные извещения декларанта о необходимости соблюдения установленных условий хранения), товар потерял необходимые потребительские свойства. Его дефекты возникли в результате ненадлежащего хранения товара в качестве вещественного доказательства в рамках административного и уголовного производства. Размер убытков

¹ См.: Пункт 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

² См., напр.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 августа 2017 г. № Ф03-2731/2017 по делу № А51-30360/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 октября 2017 г. № Ф07-10968/2017 по делу № А56-63336/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16 октября 2014 г. № Ф09-12158/13 по делу № А60-15248/2013 // Документы опубликованы не были. СПС «КонсультантПлюс».

был обоснован разницей между таможенной стоимостью товара и стоимостью его фактической реализации по сниженной цене¹.

На таможенный орган также возлагается и ответственность за утрату имущества, временно изъятого в рамках производства по делу об административном правонарушении². Несмотря на то, что такое имущество как вещественное доказательство передается на ответственное хранение третьим лицам, это не освобождает Российскую Федерацию от ответственности за убытки, причиненные вследствие необеспечения федеральным органом исполнительной власти надлежащего хранения изъятого имущества. При рассмотрении судом требования о взыскании с таможенного органа убытков, причиненных утратой арестованного товара, возникшей вследствие его хищения со склада временного хранения, размер заявленных истцом убытков был пересмотрен. Сумма ущерба была обоснована экспертным заключением – отчетом об оценке утраченных товаров. При этом суд пришел к выводу, что представленные документы не являются надлежащим доказательством заявленных к возмещению убытков, и снизил их размер³.

К убыткам лица могут относиться и расходы на оплату труда представителя (адвоката).

В исключительных случаях причинение ущерба возможно не по вине таможенного органа, а в силу бездействия самого участника внешнеторговой деятельности. В связи с этим в судебном процессе подлежит установлению и юридический факт принятия лицом всех возможных мер к предотвращению убытков или уменьшению их размера.

Так, ввезенный в 2015 году организацией товар был признан предметом административного правонарушения и передан на ответственное хранение. В 2016 году дело было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения, а арестованный и находящийся на хранении товар признан подлежащим возврату владельцу для помещения под таможенную процедуру. Таким образом, меры по обеспечению производства по административному делу утратили силу, и организация могла распоряжаться товаром. Однако с просьбой о выдаче товара организация обратилась только в декабре 2017 года.

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 ноября 2017 г. № Ф07-11665/2017 по делу № А56-28664/2015 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Пункт 17 Приказа ФТС России от 18 декабря 2006 г. № 1339 «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях» (в ред. от 19 декабря 2014 г.) // Российская газета. 2007. 23 мая.

³ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 июля 2017 г. № Ф03-2298/2017 по делу № А51-34740/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

В суде не было представлено доказательств того, что таможенный орган препятствовал возврату товара либо совершил какие-либо незаконные действия по отношению к истцу.

Суд установил, что законное проведение производства по делу об административном правонарушении и законное применение мер обеспечения такого производства имели для истца неблагоприятные имущественные последствия, однако такие последствия нельзя признать основанием для возмещения вреда в соответствии со ст. 1069 ГК РФ. К убыткам, по мнению суда, привело бездействие самого участника внешнеторговой деятельности¹. Иными словами, истец не представил в суде доказательств совершения действий, повлекших предотвращение ему вреда, в результате чего в удовлетворении его требования было отказано.

Несмотря на весьма распространенную практику в части удовлетворения требований заинтересованных лиц по возмещению убытков в виде реального ущерба, остаются единичными случаи взыскания с таможенных органов упущенной выгоды. Такие требования в судебные органы заявлялись, однако в их удовлетворении в большинстве случаев отказывалось². Причинами тому являлись отсутствие причинно-следственной связи между действиями таможенных органов и возникновением убытков, недоказанность размера упущенной выгоды, истечение срока исковой давности.

Одним из первых в российской судебной практике стал прецедент 2005 года, когда, удовлетворяя иск, суд подтвердил, что убытки, причиненные неправомерными решениями, действиями таможенных органов при проведении таможенного контроля, подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду³. В 2012 году Президиум ВАС РФ вынес постановление, взыскав с Федеральной таможенной службы не только реальный ущерб, но и упущенную выгоду в пользу компании-экспортера за издание неправомерного приказа⁴, впоследствии признанного утратившим силу. Рассматривая позднее дела о взыскании упущенной выгоды вследствие совершения таможенными органами неправомерных действий, суд отказывал в таких требованиях ввиду не-

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 февраля 2018 г. № Ф07-600/2018 по делу № А56-34661/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2005 г. № 51-В05-12; Постановление ФАС Московского округа от 7 февраля 2002 г. № КА-А40/294-02; Постановление ФАС Центрального округа от 11 ноября 2002 г. № А09-6655/01-22 // Документы опубликованы не были. СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 30 августа 2005 г. № Ф09-2742/05-С5 по делу № А47-17651/04 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 17 января 2012 г. № 11405/11 по делу № А40-89211/10-30-762 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5.

доказанности размера доходов, которые потерпевшее лицо предполагало получить при обычных условиях гражданского оборота, основываясь на том, что расчеты истца носят предполагаемый и вероятностный характер¹. Однако в ряде случаев требования истцов в части взыскания упущенной выгоды все же удовлетворялись².

Анализ судебной практики по делам, в основе которых решения действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц подлежат правовой оценке, отражает два основных вопроса, требующих доказывания в судебных процессах:

установление причинно-следственной связи между неправомерными деяниями указанных субъектов и нанесением вреда частным субъектам;

установление структуры и размера убытков, включая реальный ущерб и упущенную выгоду.

Неправомерность деяний таможенных органов, по мнению судов, выражалась в необоснованных отказах в выпуске товаров, повлекших, в частности, вынужденное сверхнормативное их хранение; утрате или повреждении изъятого (арестованного) товара, находящегося на временном хранении; незаконном возбуждении дел об административных правонарушениях и других действиях.

Таким образом, законодательное положение, позволяющее привлекать к ответственности органы публичной власти, в том числе таможенные органы, весьма востребовано в правоприменительной практике участников внешнеторговой деятельности и иных заинтересованных лиц. Возможность возмещения вреда, причиненного неправомерными решениями, действиями (бездействием) таможенных органов – один из важных способов защиты законных прав и интересов частных субъектов.

Дискуссионные вопросы, связанные с установлением в решениях, действиях (бездействии) таможенных органов и их должностных лиц признаков нелигитимности, определением размера убытков и прочими рассмотренными аспектами решаются, как правило, в ходе судебных разбирательств.

¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 января 2018 г. № Ф02-6983/2017, Ф02-6993/2017, Ф02-7136/2017, Ф02-7140/2017 по делу № А10-6159/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 ноября 2017 г. № Ф07-10842/2017 по делу № А56-72108/2016 // Документы опубликованы не были. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 6 февраля 2018 г. № Ф10-5633/2017 по делу № А62-6853/2016; Постановление ФАС Поволжского округа от 26 октября 2012 г. по делу № А06-6939/2011; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 июня 2013 г. по делу № А42-4195/2012 // Документы опубликованы не были. СПС «КонсультантПлюс».

Беликов Евгений Геннадьевич

доктор юридических наук,

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ВЗАИМОСВЯЗЬ ДЕМОКРАТИЗМА КАК ПРИНЦИПА ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. В статье проводится анализ соотношения демократизма как принципа финансового права и финансовой культуры. Сделан вывод, что повышение уровня финансовой культуры населения расширяет круг участников публичной финансовой деятельности, а развитие демократических форм участия граждан в последней обуславливает рост финансовой культуры в целом.

Правовая культура как социальное явление, являющееся частью общей культуры общества или личности, характеризует уровень развития права, законодательства, осведомленность о нем в обществе, состояние законности и правопорядка. Правовая культура затрагивает различные сферы общественной жизни, в том числе и финансы. При этом финансовая культура, будучи так же общекультурной составляющей, тесно переплетается с правовой культурой в сфере публичных финансов, поскольку последние выступают объектом финансово-правового регулирования. Под финансовой культурой населения в научной литературе понимается «совокупность традиций, норм и идей, отражающих уровень финансовой грамотности, навыки и поведение людей в области финансовых отношений, финансового планирования и распределения денежных средств...»¹.

Состояние любого вида культуры, в том числе правовой и финансовой, зависит от ряда факторов, в том числе политического режима. По мнению теоретиков права, одной из особенностей демократического режима является высокий общий уровень культуры. При этом правовая культура выступает средством стабилизации и гуманизации политических режимов и способствует обеспечению демократизации общества². В условиях правового государства и демократического общества личность должна быть социально активной и способ-

¹ Фатихов А.И. Проблемы формирования финансовой культуры населения России сквозь призму социологических исследований / А.И. Фатихов, Р.Т. Насибуллин // Вестник ТОГУ. 2010. № 2. С. 235–244.

² См.: Киреева С.А. Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование): дис канд. юрид. наук. Саратов, 1997. С. 8, 118, 193.

на обладать высоким уровнем правовой культуры, понимая и осознавая ценность принадлежащих ей прав, свобод и обязанностей, свою ответственность¹.

В условиях развития Российской Федерации как демократического правового государства важным является воплощение его ценностей в различных сферах деятельности общества и государства, в том числе в финансовой деятельности. В частности, принцип демократизма, выступающий по сфере действия общим организационным принципом права, находит свое отражение и в финансовом праве.

В финансово-правовой литературе данный принцип нашел свое воплощение в принципе участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля². Как представляется, вышеуказанный принцип представляет собой содержание общеправового принципа демократизма, действующего в финансовом праве и имеющего свое специфическое проявление.

Вообще, принцип демократизма означает закрепление в законодательстве, в котором должны выражаться воля и интересы всего общества, и реализацию на практике возможности граждан участвовать непосредственно либо через своих представителей в управлении делами государства и общества, защите своих прав и свобод, в том числе в сфере финансов. Принцип демократизма находит свое выражение в ст. 32 Конституции РФ, в которой закрепляется право граждан на участие в управлении делами государства. При этом участие граждан в управлении государством обуславливает необходимость овладения гражданами правовой и политической культурой, а в сфере финансов – и финансовой культурой. Последняя, в частности, представляет собой совокупность идеалов, ценностей и образцов поведения, затрагивающих взаимоотношения власти и граждан.

Демократическое участие граждан в финансовой деятельности государства, являющейся составной частью управления его делами, реализуется в различных организационно-правовых формах, которые могут дифференцироваться по ряду оснований: в зависимости от сферы применения; субъектов участия; способа применения; уровня нормативного закрепления; и другие³. Наиболее значимой представляется классификация форм по первому критерию.

¹ См.: Там же. С. 197–198.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 49.

³ См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 34.

В соответствии с принципом разделения властей (в зависимости от сферы применения) участие граждан возможно в финансовой деятельности, осуществляемой законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления, органами исполнительной и судебной властей. При этом граждане могут участвовать в формировании названных органов. Например, формирование органов законодательной власти традиционно осуществляется с помощью института выборов, органов исполнительной власти – посредством поступления на государственную или муниципальную службу, участия в качестве независимых экспертов в работе конкурсных и аттестационных комиссий.

Граждане могут принимать участие и в правотворческой деятельности в области публичных финансов, в частности местных финансов. Так, в сельском поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, последний может проводиться по вопросу о введении и об использовании таких видов неналоговых доходов бюджетов как средства самообложения граждан. Данный вопрос может выноситься также и на местный референдум¹.

К современным формам участия граждан в законотворческой деятельности в области публичных финансов можно отнести: 1) общественную (правотворческую) инициативу; 2) общественное обсуждение законопроектов (например, для общественности доступны в сети «Интернет» через единый портал бюджетной системы РФ проекты законов (решений) о бюджете, процедуры их рассмотрения и утверждения); 3) общественные (публичные) слушания проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, по вопросам в сфере закупок для публичных нужд, иных сферах; 4) участие граждан в качестве экспертов в рабочих группах, комитетах, комиссиях и т.п. Например, под общественными инициативами понимаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным требованиям². Например, размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива федерального уровня считается поддержанной, если она получила необходимую поддержку в ходе голосования в течение одного года после ее размеще-

¹ См.: п. 4 ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2018. № 17. Ст. 2432.

² См.: п. 1 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (утв. Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2014. № 26. Ст. 3517.

ния не менее 100 тыс. голосов граждан. После этого проводится экспертиза общественной инициативы и принимается решение о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта.

Среди поддержанных гражданами на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» общественных инициатив, обладающих финансово-правовой и социальной направленностью, по которым было принято положительное экспертное заключение, можно выделить «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллионов рублей». Данная инициатива была направлена на экономию и повышение эффективности расходования бюджетных средств и средств юридических лиц с государственным (муниципальным) участием. На основании данной инициативы Правительством РФ были утверждены нормативы обеспечения функций федеральных государственных органов, применяемые при расчете нормативных затрат на приобретение служебного легкового автотранспорта. Данные нормативы в основном соответствуют поддержанной инициативе.

На 31 мая 2018 года на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» было размещено более 12 тысяч общественных инициатив. Среди них, как обладающих финансово-правовой и социальной направленностью и пользующихся популярностью, можно выделить следующие инициативы: «Реализовать программу повышения качества жизни населения РФ», «Повысить размер прожиточного минимума», «Отменить транспортный налог», «Национализация Центрального банка РФ»¹. Несмотря на то, что не все из перечисленных инициатив имеют перспективу практической реализации, они выступают ярким проявлением общественного мнения по насущным социально-экономическим вопросам.

Среди общественных организаций, осуществляющих в той или иной мере общественный финансовый контроль, следует особо выделить Общественную палату РФ, общероссийскую общественную организацию Российский союз налогоплательщиков, автономную некоммерческую организацию «Фонд защиты вкладчиков», общественное движение «Против коррупции», общероссийское общественное движение «Народный фронт «За Россию» (Общероссийский народный фронт) (далее – ОНФ). В частности, последний реализует проект «За честные закупки». Так, по словам координатора проекта А. Гетта, ОНФ за четыре лет функционирования проекта благодаря работе активистов добился отмены тендеров и устранения нарушений в 925 закупках на сумму 270 млрд руб. Данной организацией было инициировано более 400 проверок со стороны ФАС

¹ [www.https://roi.ru/poll/](https://roi.ru/poll/) (дата обращения: 30.05.2018).

России, а также подготовлен ряд инициатив по изменению законодательства, часть из которых нашла отражение в законодательных актах¹. Кроме того, ОНФ осуществляет и организует разъяснительную и образовательную работу для его активистов в области выявления нарушений в области закупок для публичных нужд. В частности, были проведены соответствующие мастер-классы на Всероссийском форуме-выставке «ГОСЗАКАЗ – За честные закупки», активистов направляют на курсы повышения квалификации в ФАС России. А. Гетта предлагает включать активистов ОНФ в кадровый резерв для специалистов в области профилактики коррупционных нарушений, которых будут вводить в ближайшее время в бизнес-структуры. Для таких специалистов Торгово-промышленной палатой России уже разработан профессиональный стандарт. Такие специалисты будут проводить служебные проверки, выявлять коррупционные риски и разъяснять сотрудникам нормы законодательства, а также сопровождать проведение сделок и тендеров².

Повышение уровня финансовой культуры в сфере государственных расходов с большой долей вероятности произойдет и с внедрением технологии распределенного реестра (блокчейна) в контрактную систему в сфере закупок для публичных нужд, что приведет к постепенной цифровизации данной системы. Для такого внедрения требуется четкая законодательная база и апробированные технологические решения. Блокчейн-технология, по верному мнению С. Глазьева, позволит увеличить степень доверия между участниками контрактной системы, привлечь к взаимному осуществлению контроля самих участников закупок, которые бы помогали государству выявлять недобросовестных субъектов³. В настоящее время уже готовится переход на электронную форму заключения государственных (муниципальных) контрактов, в частности, с 1 июля 2018 г. – на добровольной основе, а с 1 января 2019 г. – в обязательном порядке.

Таким образом, демократизм как общеправовой принцип, действующий в финансовом праве, и финансовая культура являются взаимосвязанными понятиями, оказывая взаимное влияние друг на друга. В частности, повышение уровня финансовой культуры населения расширяет круг участников публичной финансовой деятельности, а развитие демократических форм участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований обуславливает рост финансовой грамотности и финансовой культуры в целом.

¹ [www.http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/300](http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/300) (дата обращения: 30.05.2018).

² [www.http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/315](http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/315) (дата обращения: 30.05.2018).

³ URL: [www.http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/301](http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/301) (дата обращения: 30.05.2018).

Бирюкова Екатерина Ариевна
кандидат экономических наук,
Управляющий Отделением по Саратовской области
Волго-Вятского главного управления Центрального банка
Российской Федерации

О СТРАТЕГИИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ И ВНЕДРЕНИИ ПОВЕДЕНЧЕСКОГО НАДЗОРА В БАНКЕ РОССИИ

Аннотация. В статье анализируются вопросы деятельности Центрального банка Российской Федерации по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации, в том числе на региональном уровне. Автор рассматривает аспекты поведенческого надзора Банка России.

Повышение финансовой культуры общества – это основа для укрепления доверия граждан к финансовым инструментам и финансовым институтам, и в целом для развития финансового рынка страны. Для этого, с одной стороны, необходимо обеспечить защиту прав потребителей финансовых услуг, чтобы человек был уверен, что сможет получить защиту своих прав и законных интересов в случае их нарушения. С другой стороны, нужно повышать доступность финансовых услуг – как с точки зрения удобства их использования, так и с точки зрения их стоимости. И, наконец, в-третьих, необходимо повышать уровень финансовой грамотности населения, чтобы потребитель правильно понимал суть той услуги, которой он пользуется, и умел отличать добросовестных участников финансового рынка от мошенников. Таким образом, задача триединая, потому что, если исключить любую из ее составляющих, цель повышения финансовой культуры не будет достигнута.

В 2017 г. Правительство Российской Федерации выступило инициатором преобразования в сфере повышения финансовой грамотности населения через реализацию Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы. Цель Стратегии в конечном итоге – формирование финансово грамотного поведения населения для повышения уровня и качества жизни граждан. В Банке России данная работа строится по трем направлениям. Во-первых, проведены серьезные исследования, по итогам которых получены данные об устойчивых моделях поведения наших граждан при использовании финансовых продуктов, а также проведено измерение существующего уровня финансовой грамотности населения. Эти данные необходимы для правильного

выстраивания дальнейшей работы по изменению поведения различных целевых групп, а также для корректной оценки достигаемых результатов. Во-вторых, ведется большая информационная и разъяснительная работа через публичные мероприятия, через СМИ, социальные сети и другие каналы распространения информации. В прошлом году появился отдельный сайт по финансовой грамотности – Финкульт, который ведет Банк России. Он предназначен для самой широкой аудитории, обладающей разным объемом знаний об экономике и разными финансовыми возможностями. Банк России видит свою задачу в том, чтобы не только дать потребителю понимание сути финансовой услуги и рисков, связанных с этой услугой, но и сформировать правильные привычки, поведенческие установки, отношение к финансовым вопросам в целом.

В-третьих, Банк России и Минобрнауки России заключили комплексное соглашение о сотрудничестве и приступили к работе по внедрению тематики финансовой грамотности во все уровни образования, начиная от дошкольного и заканчивая высшей школой.

Работа по повышению финансовой грамотности активно ведется и в регионах.

В Саратовской области еще в 2013 г. в рамках Государственной областной программы «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года» была принята подпрограмма 7 «Развитие финансовой грамотности населения области». Высокий уровень подготовки областной программы был оценен на федеральном уровне, и Саратовская область вошла в число 8 регионов России – новых участников федеральной программы «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развития финансового образования в Российской Федерации».

В октябре 2017 г. Отделение Саратов и Министерство образования Саратовской области подписали Соглашение о сотрудничестве и утвердили Перечень мероприятий в области повышения финансовой грамотности населения Саратовской области, в котором перечислены конкретные мероприятия по включению финансовой грамотности в программы российских образовательных учреждений.

Отделение Саратов уже много лет активно участвует в повышении финансовой грамотности населения Саратовской области. Мы постоянно расширяем целевую аудиторию проводимых мероприятий, используем новые форматы для их проведения. Специалисты Отделения участвуют в проведении открытых уроков в учебных заведениях области, проводят курсы для старшего поколения. В марте 2018 г. Банком России утверждена Стратегия повышения финансовой доступности на 2018–2020 годы. К основным задачам стратегии относятся: повышение доступа к финансовым услугам в отдаленных, малонаселенных

или труднодоступных районах; создание дополнительных возможностей для финансирования субъектов МСП; повышение финансовой доступности для социально незащищенных групп населения, ограниченных в доступе (пенсионеры, инвалиды, маломобильные группы населения). Повышение доступности финансовых услуг рассматривается по 4 уровням – физическая, ценовая, ассортиментная и ментальная. В качестве пилотного макрорегиона для реализации стратегии определен Дальневосточный федеральный округ. В апреле 2018 года специалистами Банка России была представлена тепловая карта финансовой доступности в Дальневосточном федеральном округе. При составлении карты учитывалась как физическая доступность банковских услуг (например, наличие в населенных пунктах банкоматов или пунктов обслуживания), так и развитие коммуникаций, позволяющих жителям региона использовать услуги дистанционно. Аналогичные исследования Банк России будет проводить и в других федеральных округах для применения мер по повышению финансовой доступности.

Банк России определяет финансовую доступность как такое состояние финансового рынка, при котором все дееспособное население страны, а также субъекты малого и среднего предпринимательства имеют возможность непрерывного получения базового набора финансовых услуг, то есть услуг страхования, кредитования, формирования вкладов или сбережений, платежные услуги. Финансовая доступность характеризуется совокупностью следующих условий: наличие инфраструктуры предоставления финансовых услуг, востребованность, качество и полезность финансовых услуг.

Если говорить о рынке финансовых услуг в Саратовской области, то основные показатели деятельности банковского сектора региона в 2017-2018 гг. демонстрируют рост. В целом можно говорить о восстановлении роста кредитования при одновременной стабилизации качества кредитного портфеля. Вслед за снижением ключевой ставки Банка России происходит постепенное снижение стоимости кредитных ресурсов для предприятий и граждан. Растет обеспеченность жителей области банковскими картами и платежными терминалами.

В Саратовской области количественные показатели банковского присутствия достаточно хорошие. Всего на территории области представлены интересы 62 кредитных организаций. В отличие от многих регионов у нас сохранились региональные кредитные организации, их 8, это 8-е место в России. Что касается пропорционального регулирования - разделения банков на банки с универсальной и базовой лицензией – то по состоянию на начало 2018 года 3 кредитные организации региона располагали достаточным размером собственных средств для сохранения статуса банка с универсальной лицензией.

По объемным показателям порядка 60 % кредитных вложений и привле-

ченных средств сконцентрированы в подразделениях трех московских банков с госучастием. Однако в сегменте кредитования малого и среднего бизнеса региональные банки успешно конкурируют с крупными игроками и закрепили за собой треть рынка.

В части некредитных финансовых организаций финансовый рынок менее концентрирован, но есть проблемы с качеством и доступностью услуг. На начало 2018 года в области действовали 130 некредитных финансовых организаций, большинство из них – ломбарды. Субъектный состав некредитных финансовых организаций на протяжении последних лет сокращается. Объемы и динамика операций некредитных финансовых организаций значительно отстают от кредитных организаций.

Совершенствование конкуренции на финансовом рынке, обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг напрямую связано с развитием поведенческого надзора. Поведенческий надзор – это в определенном смысле новелла в деятельности Банка России. Он направлен на создание условий, в которых участники финансового рынка будут вынуждены предоставлять потребителю исчерпывающую информацию о приобретаемом продукте и предлагать потребителю те продукты, которые ему действительно нужны и которыми они смогут правильно пользоваться. Не навязывать потребителю то, что создает для него повышенные риски. Поведенческий надзор призван не только повысить удовлетворенность потребителя финансового сектора, но и помочь потребителю сделать правильный конкурентный выбор в пользу наилучшего предложения продукта.

Поведенческий надзор включает реактивную и проактивную компоненты. Реактивная компонента – это, прежде всего, работа с жалобами, в то время как проактивная – это установление правил того, как и кому продаются финансовые инструменты и как защищаются интересы гражданина на финансовом рынке. Базой для поведенческого надзора является постоянный анализ различных данных, полученных из жалоб. Как показывает практика, весьма незначительная часть жалоб связана с нарушением финансовым посредником договорных обязательств. Гораздо чаще причиной жалобы являются неверные ожидания потребителя, так или иначе сформированные при приобретении финансового продукта. Получая обратную связь, мы можем менять на будущее правила продажи, формы договора, определять, кому можно такой продукт продавать, кому нельзя. Можем вводить ограничения, например, по процентной ставке. Тем самым мы устраним с рынка бизнес-модели, которые лишают гражданина его средств или загоняют человека в долговую кабалу. И конечно, мы должны контролировать выполнение таких правил. Это и есть превентивный поведенческий надзор.

Для защиты прав потребителей будут введены базовые стандарты саморегулируемых организаций по предоставлению финансовых услуг во всех небанковских сегментах финансового рынка. Сейчас такие стандарты введены по микрофинансовым организациям и кредитно-потребительским кооперативам. Прежде всего, они включают требования предоставления потребителю полной информации о финансовой услуге и ее рисках, в том числе и в виде рекламы. В планах – законодательное введение категорий квалифицированных и неквалифицированных инвесторов, включение в периметр поведенческого надзора не только поставщика, но и продавца финансовой услуги, например, агента. В отношении банков Банк России будет использовать практику направления рекомендаций. В частности, в этом году Банк России рекомендовал банкам детально информировать клиентов о рисках, связанных с покупкой финансовых продуктов, где банк выступает как агент брокера или управляющей компании. Это связано с тем, что потребитель, получая услугу в банке, психологически распространяет систему страхования и на эти услуги, а в реальности это не так.

Банк России намерен в ближайшие два года совершить прорыв и в развитии цифровых технологий в финансовом секторе. Об этом говорится в Стратегии развития финансовых технологий на 2018–2020 годы. Банк России сосредоточит внимание на правовом регулировании использования прорывных технологий и их непосредственном внедрении и развитии на финрынке. Для этого Банк России:

- продолжит переход на электронное взаимодействие с госорганами, участниками финрынка и их клиентами,

- создаст регулятивную площадку для тестирования технологий и выработки оптимальных способов их правового регулирования,

- повысит безопасность и устойчивость новых продуктов и услуг и создает условия для появления достаточного числа специалистов, способных решать эти задачи.

Наиболее перспективные с точки зрения интересов финансовых организаций и их клиентов технологии больших данных и их анализа, искусственный интеллект, роботизация, биометрия, облачные технологии, открытые интерфейсы (API), а также технологии распределенных реестров. Банк России намерен использовать их как внутри собственной структуры, так и для организации взаимодействия между банками, их клиентами, а также госструктурами – операторами государственных информационных систем.

Бит-Шабо Инесса Витальевна

доктор юридических наук,

профессор кафедры финансового права

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

**ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ
(НА ПРИМЕРЕ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ)**

Аннотация: Повышению финансовой грамотности населения способствует информирование о сложившейся правоприменительной практике. Особое значение она приобретает в процессе взимания и уплаты страховых взносов. В статье на основе анализа решений государственных органов по вопросам страховых взносов сделан вывод о необходимости их учета в процессе становления «фискальной грамотности» обязанных субъектов.

Эффективность реализации социальных прав граждан напрямую зависит от информированности населения о их содержании, правового закрепления, процессуальных аспектах их использования. Так, прививание финансовой грамотности заинтересованным субъектам можно признать своеобразной гарантией реализации социальной политики Российской Федерации.

Однако не всегда знание основ правового регулирования является достаточным для принятия оптимального решения. Зачастую субъекты правоотношений необходимо ориентироваться в сложившейся правоприменительной практике в целях недопущения совершения возможного нарушения правовых норм. Следовательно, предметом настоящего исследования будет являться сложившаяся правоприменительная практика в процессе уплаты страховых взносов, которые являются основным источником доходов социальных государственных внебюджетных фондов, а также гарантией социальной защиты отдельных категорий населения.

Следует отметить, что изначально общественные отношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов, характеризуются некой субординационностью, наличием вертикально властной подчиненности. То есть плательщики страховых взносов находятся в «пассивной» позиции и обязаны исполнять законодательной установленные требования. При этом ни в коем случае нельзя противопоставлять интересы государства в лице соответствующих государственных внебюджетных фондов и плательщиков. Необходимо достигать их

оптимального баланса, сему и способствует в отдельных случаях правоприменительная практика.

Исследование и детальный анализ вытекающих из отношений, связанных с исчислением и уплатой страховых взносов, позволит обнаружить основные проблемы в системе исчисления и уплаты страховых взносов, сформулировать предложения по их устранению, а также даст основания для дальнейшего реформирования в указанной области¹. Базовой целью настоящего исследования будет являться устранение правовой неопределенности в указанной сфере, имеющей следствием снижение риска нарушения прав участников общественных отношений по исчислению и уплате страховых взносов.

Ежегодно количество споров, указанной категории, возрастает. При этом, как показывает статистика, зачастую инициатором выступают сами государственные внебюджетные фонды (в 92,3 % инициатором выступает Пенсионный фонд Российской Федерации).

Всю категорию споров, связанных со страховыми взносами, можно разделить на две большие группы:

непосредственно вытекающие из применения положений главы 34 Налогового кодекса РФ;

связанные с применением налогового законодательства в целом, в том числе регулирующего институт страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

Статья 420 Налогового кодекса РФ закрепляет объекты обложения страховыми взносами. Однако в процессе оперативной деятельности хозяйствующие субъекты в случае возникновения ситуаций, не закрепленных Налоговым кодексом РФ, стараются минимизировать свое фискальное бремя посредством невключения в перечень объектов отдельных выплат, осуществляемых в отношении работника.

Разрешению подобных спорных ситуаций может служить сложившаяся правоприменительная практика.

¹ В качестве примеров в настоящем исследовании в том числе будут приводиться материалы судебной практики, вытекающей из споров по утратившему силу Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», которые актуальны на момент проведения научного анализа.

Анализ принятых в последние годы судебных решений позволяет однозначно утверждать, что страховыми взносами облагается средний заработок работника за дни сдачи крови¹.

Работодатели часто уменьшают сумму, облагаемую страховыми взносами, вычитая из нее сохраняемый за работником средний заработок за дни сдачи крови. Следовательно, обнаружив подобные действия работодателя соответствующие внебюджетные фонды доначисляют суммы страховых взносов. Указанное решение принимается в силу ст. 186 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс РФ), согласно которому в день сдачи крови и ее компонентов, а также в день связанного с этим медицинского обследования работник освобождается от работы. После каждого дня сдачи крови и ее компонентов работнику предоставляется дополнительный день отдыха. При этом в случае сдачи крови и ее компонентов за работником сохраняется его средний заработок за дни сдачи и предоставленные в связи с этим дни отдыха. То есть выплата среднего заработка предопределяет необходимость включения указанной суммы в облагаемую страховыми взносами базу.

Аналогичным образом разрешается ситуация в случае сохранения за работником среднего заработка за время прохождения последним военных сборов. Так, в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 июля 2016 г. № Ф04-2976/2016 по делу № А46-11290/2015² в качестве обоснования данной позиции указано, что нормы Трудового кодекса РФ, Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», отдельных подзаконных нормативных правовых актов, что в отношении работающих граждан, освобожденных от работы с сохранением за ними места работы на время исполнения государственных обязанностей, работодатель несет обязанность по выплате заработной платы с соответствующими отчислениями исходя из фонда оплаты труда. В период военных сборов работающие граждане освобождаются от исполнения трудовых обязанностей, но трудовые отношения между ними и работодателем не прекращаются, поэтому средний заработок, выплачиваемый в период прохождения военных сборов, облагается страховыми взносами.

Однако по отдельным выплатам работнику не сложилось до настоящего времени единой правоприменительной практики, что отрицательно сказывается на эффективности применения положений ст. 420 Налогового кодекса РФ, при-

¹ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. по делу № 310-КГ15-1740, А08-1114/2014 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

водит к отсутствию баланса и системности в регулировании общественных отношений.

Неоднозначность позиции относительно причисления к объектам обложения страховыми взносами сложилась в отношении следующих выплат (оплат) работнику:

оплата стоимости санаторно-курортных путевок для работника¹;

оплата стоимости (в том числе, частично уплаченной) путевок для детей работников²;

оплата стоимости подарков работникам³;

подотчетные суммы при отсутствии (пороках оформления) подотчетных документов⁴;

оплата организацией дополнительных выходных дней для ухода за ребенком-инвалидом⁵;

стоимость выдаваемых работодателем офисным работникам смывающих и обезвреживающих средств⁶.

В отношении споров, вытекающих из применения налогового законодательства в целом, можно привести следующие примеры.

¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30 июня 2016 г. № Ф09-6647/16 по делу № А60-56050/2015 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина России от 12 апреля 2018 г. № 03-15-06/24316 // «Официальные документы» (Приложение к «Учет. Налоги. Право»). 2018. № 18.

² См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22 июля 2016 г. № Ф07-4654/2016 по делу № А56-67437/2015 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 мая 2018 г. № Ф04-1308/2018 по делу № А27-24662/2017 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 мая 2015 г. № Ф01-1789/2015 по делу № А17-7201/2014 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 апреля 2017 г. № Ф09-1651/17 по делу № А76-17934/2016 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 декабря 2015 г. № Ф06-4463/2015 по делу № А65-2127/2015 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина России от 1 февраля 2018 г. № 03-04-06/5808 // «Официальные документы» (Приложение «Учет. Налоги. Право»). 2018. № 8.

⁵ См., например: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 8 ноября 2017 г. № Ф03-3640/2017 по делу № А73-1890/2017 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина России от 30 марта 2017 г. № 03-15-05/18599 // Бухгалтерское приложение (приложение к «Экономика и жизнь»). 2017. № 14.

⁶ См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 14 мая 2013 г. № 17744/12 по делу № А62-1345/2012 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10.

Отвечая на вопрос, считается ли уплаченным страховой взнос, если в платежном поручении имеется неверное указание отдельных реквизитов, суды установили следующее. Если плательщик допустил ошибки в указании КБК, ОК-ТМО (ОКАТО), обязанность по уплате налогов и страховых взносов считается исполненной, поскольку в соответствии с положениями ст. 40 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ) доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом РФ. При этом денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Неправильное указание КБК в поручении на перечисление суммы налога не влечет неперечисления этого налога в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства¹.

Также пункт 4 ст. 45 Налогового кодекса РФ в качестве случая, когда налоговая обязанность не признается исполненной, неправильное указание ОК-ТМО (ОКАТО) не перечислено².

Однако если плательщик допустил ошибку в указании получателя уплаченных страховых взносов, суды принимают решения о возможности применения государственными внебюджетными фондами санкций за недоимку. Так, например, индивидуальный предприниматель в платежных документах в качестве получателя указал УФК по Краснодарскому краю, хотя получателем должно являться УФК по Республике Адыгея. Суды установили, что совершенными действиями индивидуальный предприниматель не исполнил обязанность по уплате страховых взносов, хотя имел такую возможность, равно как и возможность по проверке зачисления денежных средств. Такие выводы подтвердил Верховный Суд РФ в определении от 18 декабря 2015 г. № 308-КГ15-16962 по делу № А32-14122/2012³.

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 января 2018 г. № Ф01-6172/2017 по делу № А82-5449/2017 // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина России от 19 января 2017 г. № 03-02-07/1/2145 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 23 июля 2013 г. № 784/13 по делу № А06-9384/2011 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 1.

³ Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Еще одна категория споров, вытекает из отношений по исчислению и уплате взносов в Фонд социального страхования на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний¹.

Судебные споры могут возникнуть как в связи с исчислением и уплатой основной суммы страховых взносов, так и с уплатой причитающихся пеней. В частности, споры возникают в связи со взысканием уполномоченными органами закрепленных ст. 75 Налогового кодекса РФ пеней, начисленных по задолженностям по страховым взносам, если срок ее взыскания истек. Судебная практика определила невозможность взыскания пеней в указанных случаях².

К этой же категории можно отнести споры, вытекающие из отношений по привлечению к ответственности плательщиков, которые правильно исчислили страховые взносы, но несвоевременно их уплатили. Судейское сообщество, а также уполномоченные органы исполнительной власти предлагают принимать решение по такому вопросу на основании положений ст. 122 Налогового кодекса РФ, закрепляющей взыскание штрафа в размере 20 % от неуплаченной суммы страховых взносов в случае неуплаты или неполной уплаты сумм страховых взносов, явившейся следствием занижения базы для исчисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий (бездействий).

В завершении необходимо отметить, что изучение правоприменительной, в том числе и судебной, практики должно способствовать уменьшению числа нарушений в связи с исчислением и уплатой страховых взносов и, следовательно, количества споров, вытекающих из этого. Правовая культура плательщика страховых взносов может и должна формироваться в том числе и посредством анализа практики. Она станет основанием их «фискальной сознательности» и будет способствовать эффективному пополнению бюджетов государственных внебюджетных фондов.

¹ См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 5 июля 2011 г. № 14943/10 по делу № А10-1360/2010 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 10; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 сентября 2017 г. № Ф07-8489/2017 по делу № А05-13527/2016 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Поволжского округа от 24 мая 2011 г. № А12-15980/2010 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 28 мая 2013 г. № 333/13 по делу № А78-314-/2012 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17 января 2014 г. по делу № А15-1709/2012 // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Бочкарева Екатерина Александровна

доктор юридических наук,

*заведующий кафедрой административного и финансового права
Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный уни-
верситет правосудия»*

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПРОЗРАЧНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В АСПЕКТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. Статья посвящена вопросам реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в условиях цифровизации государственной и общественной жизни. Информационные ресурсы «Электронный бюджет», «Открытый бюджет», «Бюджет для граждан», «Народный бюджет», а также инициативное бюджетирование рассматриваются автором как механизмы повышения финансовой грамотности и финансовой культуры участников бюджетных правоотношений.

Доступность информации, во-первых, о бюджете, который, как зеркало, отражает в концентрированном виде всю политику государства по отношению к обществу и гражданам; во-вторых, о бюджетной системе как механизме, обеспечивающем единство государства; в-третьих, о бюджетном процессе, формализующем достигнутое между органами публичной власти и населением соответствующей территории, соглашение по поводу использования финансовых ресурсов страны на определенный период; в-четвертых – о бюджетном контроле и его результатах, подтверждающих (или опровергающих) полноту поступления доходов в бюджеты и эффективность бюджетных расходов, а также возможность осмысления и сопоставления всей этой информации с эмпирическими данными – один из основных индикаторов степени демократизации государственных и общественных институтов. В этой связи вполне обоснованным является тот высокий уровень заинтересованности, который проявляет государство, его субъекты и муниципальные образования (в лице соответствующих органов власти) относительно совершенствования реализации принципа прозрачности (открытости) в публичной бюджетной деятельности, повышения качественных характеристик финансовой грамотности и финансовой культуры субъектов бюджетных правоотношений.

Принцип открытости (прозрачности) подразумевает общедоступность информации о бюджете, а его реализация «... является средством обратной связи государственных структур с обществом и отдельными гражданами страны»¹.

В соответствии с Методическими рекомендациями по открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации, одобренными на заседании Рабочей группы по развитию проекта «Бюджет для граждан» 20 сентября 2018 г.² «Бюджетные данные считаются общедоступными, если их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и потратив заранее известные (небольшие) ресурсы»³. В качестве канала раскрытия информации органами государственной власти, в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴ рассматривается Интернет – простой и экономичный способ сделать документы общедоступными.

В первую очередь отметим информационный ресурс общедофедерального значения, государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами – Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», который непосредственно определен Бюджетным кодексом РФ как инструмент реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 36).

Портал обеспечивает доступ:

– к информации о бюджетной системе Российской Федерации и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации;

¹ Кожушко С.В. Правовые проблемы реализации принципа прозрачности (открытости) при проведении внутреннего государственного (муниципального) бюджетного контроля // Актуальные проблемы административного и финансового права (Посвящается 20-летию образования Российского государственного университета правосудия): сборник статей / отв. ред. Е.А. Бочкарева, Л.В. Бутько; СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2018. С. 79.

² Разработаны Федеральным государственным бюджетным учреждением «Научно-исследовательский финансовый институт» по заказу Министерства финансов Российской Федерации в целях содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении деятельности по обеспечению открытости бюджетных данных. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/2018/met_rec_200918.pdf (дата обращения 05.03.2019).

³ Методические рекомендации по открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации. Одобрены на заседании Рабочей группы Министерства финансов РФ по развитию проекта «Бюджет для граждан» 20 сентября 2018 г. С. 11 // https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123538 (дата обращения: 05.03.2019).

⁴ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

– к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством Российской Федерации;

к иным сведениям, определяемым Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с его бюджетными полномочиями.

Функционируя с 2011 года, «Электронный бюджет» обеспечивает открытость, прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов и повышает качество финансового управления¹.

На региональном и муниципальном уровнях одним из первых был внедрен проект «Открытый бюджет», позволяющий информировать граждан о бюджетной политике и бюджетном процессе региона (муниципалитета), о направлениях и результатах расходования бюджетных средств. В настоящее время данный ресурс является обязательным атрибутом официальных сайтов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Также он может быть представлен в рамках полиформатного регионального информационного ресурса «Открытый регион».

Составной частью (подразделом) «Открытого бюджета» является «Бюджет для граждан». Последний представляет собой информацию о проекте бюджета (утвержденном бюджете), внесении изменений в бюджет или о годовом отчете об исполнении бюджета, характеризующую основные положения соответствующего документа в понятной для широкого круга граждан форме.

Как видим, вполне обоснованным является вывод о том, что «...государство в современных условиях делает все для того, чтобы у общества была возможность видеть, как не только формируется бюджет, но и используется в соответствии с запланированным и утвержденным финансовым планом»².

Казалось бы, информационных ресурсов достаточно, любой желающий получит информацию о состоянии бюджета того или иного уровня бюджетной системы. Однако, развитие нового способа установления обратной связи при осуществлении бюджетного планирования, а именно - инициативного (патриципативного, патриципаторного) бюджетирования, формирующего, в том числе, новые, современные компетенции у организаторов и активистов из числа граждан и многократно повышающего уровень вовлеченности граждан в про-

¹ См.: Палозян О.А. Электронный бюджет – инструмент цифровых технологий в бюджетных правоотношениях // Финансовое право. 2018. № 8. С. 14.

² Вершило Т.А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 11.

цесс расходования бюджетных средств¹, обусловило появление такой бюджетно-информационной площадки, как «Народный бюджет»².

Отметим, что задачи этого ресурса существенно шире, чем только лишь обеспечение прозрачности (открытости) бюджетной системы, бюджетного процесса и контроля. «Народный бюджет» является важным элементом информационной инфраструктуры соответствующей территории, использование которого способствует оперативному определению и решению (в том числе - финансовому) наиболее приоритетных местных проблем. Например, в Тульской области он дает возможность решать актуальные для жителей проблемы благодаря привлечению средств областного бюджета, бюджетов муниципальных образований, собственных средств жителей и спонсоров³.

В качестве одной из основных задач функционирования всех рассмотренных информационных ресурсов декларируется задача повышения финансовой грамотности населения. Однако, если обратиться, например, к критериям определения рейтинга финансовой грамотности регионов⁴, то в их перечне отсутствуют показатели, связанные с уровнем бюджетной грамотности, бюджетной информированности или с оценкой вовлеченности граждан в какие-либо публичные мероприятия по бюджету.

Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных включает оценку использования ресурса «Бюджет для граждан», но сориентирован в основном на констатацию размещения информации в сети Интернет и ее использование в процессе публичных слушаний⁵. Между тем, этого недостаточно, так как доступность бюджетной информации является хотя и, безусловно, необходимым, но не всегда единственным условием для ее понимания гражданами.

Итак, реализация бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в настоящее время характеризуется расширением механизмов информирования граждан (населения) о содержании бюджетных актов и отчетов об их ис-

¹ См.: Бехер В.В. Роль инициативного бюджетирования в реализации финансовой деятельности государства // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 28 сентября 2016 г.) / [под ред. Е.В. Покачаловой]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО Саратовская государственная юридическая академия», 2018. С. 48, 49.

² Функционирует в Туле, Ульяновске, Якутске.

³ См.: Народный бюджет. URL: https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new/ (дата обращения: 05.03.2019).

⁴ Национальная программа повышения финансовой грамотности граждан «Дружи с финансами»: <https://karta.vashifinancy.ru/> (дата обращения: 05.03.2019).

⁵ Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ: <http://nifi.ru/ru/rating> (дата обращения: 05.03.2019).

полнении и появлением новых информационных проектов, посвященных вопросам бюджетов различных уровней бюджетной системы. «Электронный бюджет», «Открытый бюджет», «Бюджет для граждан», «Народный бюджет» должны быть в полной мере встроены в систему повышения финансовой грамотности и финансовой культуры участников бюджетных правоотношений. В связи с этим, на наш взгляд, было бы полезным дополнить перечень критериев регионального рейтинга финансовой грамотности показателями, сориентированными на определение уровня бюджетной информированности и бюджетной грамотности населения.

Бурдонова Ольга Владимировна

аспирант кафедры публичного права

Саратовского социально-экономического института (филиала)

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК

Аннотация: В статье обсуждается обязательное общественное обсуждение как форм предварительного финансового контроля. В обсуждении могут принимать участие граждане и другие лица, назначение его – противодействие коррупции. Подтверждается научная позиция необходимости общественного контроля как важнейшего принципа функционирования демократического государства.

Одним из принципов финансового права является принцип участия граждан в делах государства, который в рамках обозначенной проблематики с учетом анализа Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) можно трансформировать в *принцип участия граждан в финансовом контроле в рамках контрактной системы*. Такой вывод следует из анализа ст. 20 Закона № 44-ФЗ, предусматривающей обязательное общественное обсуждение закупок. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее – Правила обязательного общественного обсуждения) при осуществлении закупки конкурентным способом и начальной максимальной цене контракта свыше 1 млрд проведение общественного обсуждения является обязательным.

Обязательное общественное обсуждение можно признать формой общественного финансового контроля, в данном случае – предварительного. Такой вывод следует из анализа Правил обязательного общественного обсуждения.

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2016. № 35. № 5352.

Так, оно проводится в отношении соблюдения определенными лицами соответствия закупок требованиям актов о нормировании закупок.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Закона № 44-ФЗ под нормированием понимают установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ). Указанные требования касаются количества, потребительских свойств (в том числе характеристик качества) и иных характеристик товаров, работ, услуг, позволяющих обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящих к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следовательно, предметом обязательного общественного обсуждения может являться вопрос о том, соблюдены ли на этапе планирования нормы расходования бюджетных средств заказчиком в контексте количества закупаемых товаров, работ, услуг или их качества, влияющего на их цену.

В обязательном общественном обсуждении могут принимать участие как юридические, так и физические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, а также государственные органы и органы местного самоуправления в случае их регистрации в единой информационной системе.

При этом основополагающим назначением обязательного общественного обсуждения закупок является противодействие коррупции в указанной сфере¹.

Статьей 102 Закона № 44-ФЗ предусмотрен институт общественного контроля в рамках контрактной системы, где основными субъектами называются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. Так, указанные субъекты наделены правом осуществления независимого монито-

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 31 марта 2017 г. № Д28и-1369 «О мерах по снижению коррупциогенных факторов и повышению эффективности в сфере закупок» // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минэкономразвития России от 16 декабря 2016 г. № Д28и-3316 «О механизмах, направленных на снижение коррупционных рисков и злоупотреблений в сфере госзакупок» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Письмо Минэкономразвития России от 30 марта 2016 г. № Д28и-836 «Об общественном контроле и иных мерах, направленных на снижение коррупционных рисков и повышение эффективности в сфере закупок» // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». и другие.

ринга закупок и оценки эффективности закупок, в том числе оценки осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ.

Необходимо обратить внимание, что рассматриваемый общественный финансовый контроль должен учитывать положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹.

В настоящее время значение общественного контроля достаточно велико, поскольку он представляется наиболее независимым, отражающим реальные настроения и потребности общественности. Однако органами власти высказываются сомнения относительно его объективности и профессиональности. Так, в Письме Минэкономразвития России от 24 апреля 2017 г. № Д28и-1795 «Об общественном контроле в сфере закупок» отмечается, что «предлагаемое наделение субъектов общественного контроля в сфере закупок правом приостановки процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и блокирования возможности заключения контракта по итогам проведения процедуры содержит значительные риски, в том числе злоупотребления предоставленным правом, и может сказаться на результативности всей системы закупок, привести к срыву закупочного процесса. Кроме того, достаточно спорным представляется экономический эффект от предлагаемой системы независимого общественного контроля государственных закупок без конкретных расчетов затрат на организационные мероприятия с учетом различных факторов, влияющих на экономическую эффективность»².

При этом научное сообщество придерживается прямо противоположных позиций. Так, информация, поступившая от общественных организаций и юридических лиц в контексте ст. 102 Закона № 44-ФЗ, ложится в основу принятия решения уполномоченными органами о выборе подконтрольных субъектов³.

И.Б. Лагутин прямо говорит: «На современном этапе развития России для достижения целей государства в области бюджетного контроля и бюджетного аудита не используются возможности самого общества. С одной стороны, государство ставит задачу включения потенциала гражданского общества с целью повышения эффективности бюджетного контроля, а с другой стороны, зачас-

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

² Письмо Минэкономразвития России от 24 апреля 2017 г. № Д28и-1795 «Об общественном контроле в сфере закупок» // Документ опубликован не был. Доступ из Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Ильин А.Ю., Царева О.Е., Андреев С.А. Виды, формы и методы государственного финансового контроля в бюджетной сфере // Финансовое право. 2016. № 5. С. 29.

тую наблюдаются случаи конфронтации с теми, кто стремится оказать реальную поддержку государству в обеспечении законности в сфере бюджетных отношений»¹.

В подтверждении необходимости дальнейшего развития института общественного контроля в рамках контрактной системы следует привести позицию М.А. Липчанской о том, что формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований, как конституционные, так и определенные в федеральном законодательстве и подзаконных актах, обладают «социальным эффектом», которые заключаются в наступлении в большей или меньшей степени значимых для всего общества изменений².

Итак, участие граждан и общественных объединений является в общем смысле важнейшим принципом функционирования демократического государства. При этом в системе осуществления государственных (муниципальных) закупок его следует рассматривать обязательным условием соблюдения финансовой дисциплины субъектами контрактной системы.

¹ Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 3.

² См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 38.

Гудкова Марина Валентиновна

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье рассматривается генезис банковской деятельности. Проводится анализ понятия и сущности банковской деятельности. Выделяются основы финансово-правового регулирования банковской деятельности и пути их совершенствования на территории Российской Федерации.

Финансовая система государства состоит из множества взаимосвязанных институтов, одним из основных таких институтов является банковское учреждение. Стабильная и работоспособная банковская система государства – залог конкурентоспособной экономики страны и финансовой стабильности общества. Именно поэтому, анализ правового регулирования банковской деятельности и выделение путей ее совершенствования имеет немаловажное значение для науки финансового права, а также окажет благоприятное воздействие на повышение уровня финансовой грамотности и финансовой культуры общества.

Истоки банковского промысла начинаются еще во времена Античного мира. Пробраз современного банковского дела в мире зародился еще в египетско-вавилонской цивилизации. После разделения труда, с появлением торгового класса людей, возникло ростовщичество, им занимались жрецы храмов и деловые дома частных лиц¹. При осуществлении операций по обмену, хранению и взвешиванию металлических слитков, жрецы храмов стали первыми банкирами и заложили основы банковского дела в мире. Деловые дома ассирийского и персидского периодов дали толчок развитию традиционных банковских операций: прием денежных вкладов, выдача ссуд, комиссионная купля-продажа и платежи за счет клиентов, доверительные услуги при заключении сделок². В Вавилонский период появились банковские билеты гуду и такие долговые обязательства как ипотека и закладные. Первые государственные (царские) банки, владеющие монопольным правом на учетно-ссудные и казначейские операции, возникли в Египте эллинистического периода в эпоху династии Птолемеев. В Греческий период появились переводной вексель, государственное регулирова-

¹ Деопик Д.В. История Древнего Востока: учеб. пособие. М., 2009. С. 37, 109.

² Лычагин М.В. Финансы и кредит: популярно о сложном. Новосибирск, 1992. С. 91.

ние ссудного процента, система жирорасчета¹. Римские банкиры ввели в оборот аукционную торговлю, заложили основы будущего рынка ценных бумаг, стали оформлять сделки в юридической форме римского права, а также создали систему документооборота банковской отчетности банковских операций и сделок².

В эпоху Средневековья стали появляться международные торгово-денежные союзы, которые и стали институциональной основой банковской системы. Огромное влияние на развитие банковского дела того времени оказала деятельность монашеских орденов³ и компсоресов (первых профессиональных менял)⁴, они заложили основы системы организованного кредита. В данный период появились чеки, государственные облигации и появились расчетные палаты. На закате эпохи Средневековья появилась система публичных (общественных) банков, положивших начало развитию банков городского типа, благодаря им укрепилась монетная система, произошло развитие эмиссионных и депозитных операций⁵.

С 1694 года начинается новый этап в развитии банковской деятельности в мире. 27 июля 1694 года был основан первый Центральный банк – акционерный Банк Англии (Bank of England). Также банковские учреждения создавались в форме банковских домов и частных банков. Английская банковская система стала примером для других государств. Данная система была основана на нескольких принципах: принятие вкладов и выдача краткосрочных кредитов – деятельность депозитных банков; учет векселей – задача учетных домов; размещение иностранных займов и кредитование торговли – основная функция торговых банков; предоставление банковских услуг в иностранных государствах – основная деятельность колониальных банков⁶. Однако в других государствах центральные или национальные банки начали массово создаваться позднее к XIX–XX векам, закрепив за собой функции эмиссионного, надзорного и регулирующего органа. В этот период произошло также разделение центральных банков на три типа: государственные банки (Дойче Бундесбанк или Государственный банк Российской Империи), акционерные банки (Федеральная Резервная система (ФРС)) и смешанные банки (Банк Японии).

¹ Кулишер И.М. Очерки экономической истории Древней Греции. Л., 1925. С. 226-228.

² Комаровский Г.Л. Очерки Рима в финансовом и экономическом отношениях. М., 1869. Т. I. С. 37, 110.

³ Рид П.П. Тамплиеры; пер. с англ. М., 2007. С. 231-233.

⁴ Луццатто Дж. Экономическая история Италии. Античность и средние века; пер. с итал. М., 1954. С. 288.

⁵ Коклен Ш. Окредите и банках. СПб., 1861. С. 49-50.

⁶ Зарождение и эволюция банковской деятельности в государствах различных правовых систем // Коллектив авторов. Москва, 2014 // Электронная версия книги подготовлена компанией ЛитРес. URL: www.litres.ru (дата обращения 25.06.2018).

На сегодняшний день, уже невозможно представить повседневную жизнь без банков и банковских организаций, банки являются активными участниками финансовой системы государства. Весьма важным является понимание понятия «банковская деятельность», так как суть деятельности любого банка это осуществление банковской деятельности, которую может осуществлять только кредитная организация. В Российской Федерации в настоящий момент нет официально и законодательно закрепленного понятия «банковская деятельность», но существует несколько позиций по данному вопросу.

Некоторые ученые рассматривают понятие банковской деятельности через банковские функции. По мнению Ю.А. Вайденгаммера, банковская деятельность подразделяется на три сферы обслуживания: платежей, кредита и капиталов. Данная позиция основывается на трех банковских функциях связанных с осуществлением посредничества в осуществлении платежей, кредитовании и в обращении капиталов¹. М.М. Агарков проводит анализ банковской деятельности через экономические функции, которые выполняют банки². С точки зрения, В.А. Челнокова банковские функции следует рассматривать через субъект, который их осуществляет, то есть через функции центрального банкира или коммерческого банка³.

Другая группа научных деятелей рассматривает банковскую деятельность через призму осуществления банковских операций. По мнению Д.А. Шевчука и В.А. Шевчука, «банковская деятельность включает предусмотренный законом и банковской лицензией перечень возможных банковских операций»⁴. Исходя из данной позиции, банковскую деятельность следует разделять на основную и вспомогательную, где основная деятельность включает в себя операции и сделки коммерческих организаций, а вспомогательная деятельность обеспечивает безопасные и благоприятные условия для реализации основной банковской деятельности. По мнению Е.Г. Хоменко, «банковской деятельностью является подлежащая лицензированию Банком России совокупность банковских операций специального субъекта – кредитной организации, осуществляемых систематически и в целях извлечения прибыли, посредством использования финан-

¹ Вайденгаммер Ю.А. Банк и его операции. М., 1923. С. 232.

² Агарков М.М. Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М., 1994. С. 7-9.

³ Челноков В.А. Кредит и кредитный механизм в условиях перестройки. М., 1989. С. 40.

⁴ Шевчук В.А., Шевчук Д.А. Банковское право: учеб. пособие. М.: Издательство РИОР, ОР, 2005 // URL:http://www.labex.ru/page/g14_bankpravo_47.html (дата обращения 20.06.2018); Шевчук Д.А., Шевчук В.А. Деньги. Кредит. Банки. Курс лекций в конспективном изложении: учеб.-метод. пособ. М: Финансы и статистика, 2006 // URL:http://www.labex.ru/page/g14_bankpravo_47.html (дата обращения 20.06.2018).

совых инструментов: денег, валютных ценностей и ценных бумаг, выполняющих функции меры стоимости, средства обращения товара»¹.

Существует позиция и ученых финансового и банковского права, которая основывается на классическом понимании банковской деятельности. Данное понятие в указанной концепции базируется на понятии и сущности термина «банк», которое определено родоначальником центрального банковского дела – Банком Англии (The Banking Act 2009 of the United Kingdom), и также закреплено в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности»². По мнению Т.Э. Рождественской, банковская деятельность – это осуществление предусмотренных законом банковских операций, на основании полученной лицензии от Банка России, банками и другими кредитными организациями, а также иными субъектами (Внешэкономбанк, Центральный банк Российской Федерации (далее Банк России)), с целью извлечения прибыли, реализации своих функций, при этом носящих публичный характер³. С точки зрения С.С. Тропской, банковская деятельность это совокупность банковских операций, связанных с использованием денег и иных финансовых инструментов, которая осуществляется систематически специальными субъектами, такими как кредитные организации, Банк России и Внешэкономбанк⁴.

Исходя из вышесказанного, предложим следующее определение банковской деятельности. Банковская деятельность – это законодательно закрепленная совокупность банковских операций, которые носят публичный характер и осуществляются в соответствии с выданными лицензиями Центрального банка Российской Федерации специальными уполномоченными субъектами в данной сфере – кредитными организациями и иными субъектам (Внешэкономбанком, Банком России).

Основами финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации выступают законодательно закрепленные юридические нормы. К таким нормам относят: Конституцию Российской Федерации⁵ (далее Конституция РФ), нормы международного права, федеральные законы и подзаконные нормативные акты Российской Федерации.

¹ Банковское право Российской Федерации. М.: Норма, 2008. С. 29.

² Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 31.12.2017 г. № 482-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 66.

³ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности: монография (гл. 1 «Финансово-правовое регулирование банковской деятельности: общие положения» автор главы Т.Э. Рождественская). М.: Проспект, 2016. С. 113.

⁴ Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. (гл. 15 «Финансово-правовое регулирование банковской деятельности (банковское публичное право)» автор главы С.С. Тропская). 3-е изд. М.: Проспект, 2016. С. 464-465.

⁵ Конституция Российской Федерации» принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // РГ. 1993. № 237; СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4202.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что к ведению Российской Федерации относится: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст.71 Конституции РФ). В ст. 75 Конституции РФ закреплено, что денежную эмиссию на территории Российской Федерации осуществляет исключительно Банк России, денежной единицей государства является рубль, а введение и эмиссия других денег не допускается. Основной функцией деятельности Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля. Таким образом, Конституция РФ является актом высшей юридической силы, который закрепляет правовые основы регулирования банковской деятельности на территории Российской Федерации.

Заметим, что п. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Во время всемирной глобализации всех сфер жизни, нормы международного права являются неотъемлемой частью законодательства каждого государства, способствуя поддержанию мировой стабильности. К важным международным актам в сфере банковской деятельности можно отнести: Генеральное соглашение по торговле услугами – ГАТС (General Agreement on Trade in Services)¹ и Базельские соглашения. Генеральное соглашение по торговле услугами с 1995 года объединяет членов ВТО в области выработки единообразной политики в области финансовых услуг. Данное соглашение направлено на либерализацию международной финансовой системы, организацию международного сотрудничества в банковской сфере, а именно вопросов касающихся капитала, количеству поставщиков иностранных услуг, лицензированию банковской деятельности, квоты на общую стоимость операций и услуг. В 1974 году при Банке международных расчетов был создан Базельский комитет, основной целью его деятельности является предотвращение угроз нарушения системной стабильности банковских систем (с 1970 года по 2007 год произошло 124 банковских кризиса, 208 валютных кризисов, 63 кризиса суверенного долга²). В настоящий момент существует три Базельских соглашения: «Международная конвергенция принципов измерения капитала и стандарты капитала» или Базель I от 1988 года; «Международная конвергенция принципов измерения капитала и стандарты

¹ Генеральное соглашение по торговле услугами // Официальный сайт «Всероссийская академия внешней торговли». URL: <http://www.vavt.ru/wto/wto/GenATS> (дата обращения: 19.06.2018).

² Laeven L., Valencia F. (2008), Systemic banking crises: A new database, IMF Working Papers No. WP/08/224, p. 5–6.

капитала: новые подходы» или Базель II от 2004 года; Нормативы, усиливающие требования к капиталу и вводящие нормативы требований к ликвидности или Базель III от 2010 года¹. Данные акты установили 25 принципов организации банковской деятельности, определили расчет минимальных требований к капиталу, систематизировали организацию надзорного процесса, выработали необходимые тенденции для поддержания рыночной дисциплины и установили нормативные требования к ликвидности кредитных организаций.

Неотъемлемой частью финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации являются федеральные законы: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)²», «О банках и банковской деятельности», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»³ и другие. Закон о Банке России регламентирует деятельность центрального банкира государства, определяет его цели, задачи, функции, компетенцию и полномочия при осуществлении банковской деятельности. Закон о банках регулирует правовые отношения, касающиеся деятельности кредитных организаций, устанавливает их виды, требования к лицензированию, требования по надзору за их деятельностью, положения о защите информации, составляющей банковскую тайну, требования к раскрытию данной информации. Закон о страховании вкладов регулирует процесс страховых выплат вкладчикам в ситуациях, когда у банка была отозвана лицензия на осуществление банковской деятельности.

Одной из функций Центрального банка Российской Федерации является осуществление регулирования банковской деятельности на территории Российской Федерации. Данную функцию Банк России реализует с помощью издания нормативных актов, а именно инструкций, указаний и положений. Нормативные акты Банка России представляют собой юридически властные волеизъявления⁴. Указания принимаются в случае принятия правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, об изменении и дополнении отдельных положений действующего нормативного акта или об его отмене (например, Указание Банка России «О размере процентных ставок по депозитным опера-

¹ Официальный сайт Базельского комитета. URL: https://www.bis.org/forum/research/pubs_in_ext_journals.htm (дата обращения 19.06.2018).

² Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 23.04.2018 № 87-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2018. № 18. Ст. 2557.

³ Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 23.04.2018 № 106-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 52 (Часть I). Ст. 5029; 2018. № 18. Ст. 2576.

⁴ Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории; под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 143.

циям Банка России¹»). Положения издаются в том случае, когда их основное содержание устанавливает системно связанных между собой правила по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России (например, Положение Банка России «О случаях и порядке проведения Банком России проверок деятельности конкурсных управляющих кредитной организации, страховой организации²»). Инструкции Банка России принимаются, когда их основное содержание является определением порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России (например, Инструкция Банка России «О порядке проведения инспекционных проверок, не являющихся кредитными организациями операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры³»).

Проведя научное исследование банковской деятельности, можно сделать следующие выводы: истоки банковского промысла зародились во времена Античности, формирование и развитие данного финансово-правового института происходит по сей день; в Российской Федерации нет законодательно-закрепленного определения банковской деятельности; принципы организации банковской деятельности в Российской Федерации находятся в разных нормативно-правовых актах; на данный момент в государстве нет четко выработанного механизма банковской деятельности.

Исходя из вышеизложенного необходимо выделить следующие пути совершенствования института банковского учреждения: необходимо официальное закрепление термина «банковская деятельность»; издание единого нормативно-правового акта, охватывающего и регламентирующего данную деятельность, поможет сократить количество правовых коллизий в данной сфере; совершенствование и развитие банковской деятельности в стране окажет благоприятное воздействие на сокращение наличного оборота денежных средств, распространение безналичных расчетов и поможет проводить денежно-кредитные операции в режиме реального времени.

¹ Указание Банка России от 1 июня 2018 г. № 4807-У «О размере процентных ставок по депозитным операциям Банка России» // Вестник Банка России. 2018. № 44.

² Положение Банка России от 7 февраля 2018 г. № 631-П «О случаях и порядке проведения Банком России проверок деятельности конкурсных управляющих кредитной организации, страховой организации» // Вестник Банка России от 23 мая 2018 г. № 39.

³ Инструкция Банка России от 21 декабря 2017 г. № 184-И «О порядке проведения инспекционных проверок, не являющихся кредитными организациями операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры» // Вестник Банка России. 2018. № 40.

Гузнова Елизавета Алексеевна

магистрант 1 года обучения

ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел РФ»

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОСТОЯННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ АГЕНТСКОГО ВИДА В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ РОССИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Аннотация: В статье дается сравнительно-правовая характеристика подходов Российской Федерации и ОЭСР к определению постоянного представительства основного вида. Анализируются существенные признаки постоянных представительств основного вида.

В соответствии с п. 2 ст. 306 Налогового кодекса РФ постоянным представительством иностранной организации признается обособленное подразделение или иное место деятельности этой организации, через которое она регулярно осуществляет предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации.

Модельная конвенция ОЭСР определяет постоянное представительство как постоянное место деятельности, через которое полностью или частично осуществляется предпринимательская деятельность предприятия¹.

Комментарии к Модельной Конвенции ОЭСР² более подробно раскрывают содержание понятия «постоянное представительство», устанавливая его существенные критерии³. К ним относятся:

- 1) наличие места деятельности;
- 2) постоянство места деятельности;
- 3) ведение предпринимательской деятельности через это место деятельности.

Для понимания первого признака постоянного представительства нужно раскрыть понятие места деятельности.

Местом деятельности при определении постоянного представительства признается любое помещение, используемое для целей предпринимательской

¹ OECD Model Convention (2014). Art. 5. Paragraph.

² OECD Model Convention (2014). Commentary.

³ Art. 5 Commentary, para. 2.

деятельности, вне зависимости от того, используется оно исключительно для этой цели или нет¹.

НК РФ не содержит определения места деятельности для целей главы 25. Однако существуют разъяснения Минфина, согласно которым выражение «место деятельности» означает любые помещения, средства, оборудование или установки, используемые для проведения бизнеса предприятия, независимо от того, исключительно они используются для этой цели или нет. Место деятельности может также существовать и без отдельного помещения. Также местом деятельности может считаться и другое, формально независимое, предприятие, через которое иностранная компания осуществляет предпринимательскую деятельность на основе регулярно заключаемых договоров². Сравнивая данное определение с представленным в ст. 5 Модельной Конвенции ОЭСР и Комментариях к ней, можно сделать вывод о том, что Минфин основывает свои разъяснения на официальном толковании ОЭСР.

Следует отметить, что место деятельности должно быть «фиксированным» (fixed)³, то есть должна существовать связь между таким местом деятельности и географической точкой в государстве деятельности⁴. При этом таким местом деятельности не обязательно должно являться здание или помещение, постоянное представительство может создавать и оборудование. Более того, оборудование не обязательно должно быть прикреплено к земле⁵.

Здание, помещение или оборудование, образующие постоянное представительство, могут находиться в собственности иностранного предприятия, принадлежать ему как арендатору данных объектов или находиться в его распоряжении по иным основаниям. При этом в Комментариях к Модельной Конвенции подчеркивается, что постоянное представительство может быть образовано даже при отсутствии законного права на использование определенного места деятельности, как, например, в случае ведения предпринимательской деятельности через незаконно занимаемое помещение⁶.

Постоянным представительством может также быть признано обособленное подразделение или независимая компания.

¹ Art. 5 Commentary, para. 4.

² Письмо Минфина России от 08.10.2008 № 03-08-05/1 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Art. 5 Commentary, para. 5.

⁴ Викулов К.Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36.

⁵ Art. 5 Commentary, para. 5.

⁶ Art. 5 Commentary, para. 4.1.

Подход к признанию постоянного представительства, исходя из фактических обстоятельств в каждом конкретном деле также соответствует международной практике, в том числе, практике Суда справедливости Европейского союза. Например, в деле SAR Schotte GmbH v. Parfums Rothschild¹, рассмотренном в 1987 году, суд установил, что филиал или представительство существует даже тогда, когда иностранная организация не имеет собственного юридически оформленного обособленного подразделения на территории какого-либо государства, однако ведет деятельность на территории этого государства через независимую компанию, которая фактически является подразделением этого юридического лица.

Вторым признаком постоянного представительства основного типа является критерий регулярности, или же постоянства места деятельности. Данный критерий заключается в определенной продолжительности привязанности места деятельности к определенной географической точке².

При этом подходы Российской Федерации и ОЭСР при конкретизации данного критерия весьма различаются.

В российском налоговом законодательстве понятие «регулярности деятельности» не установлено. Однако в настоящее время приказ Минфина РФ от 30.09.2010 г. № 117н³ устанавливает обязанность иностранной организации встать на учет в налоговом органе в случае, если такая организация осуществляет или намеревается осуществлять деятельность в Российской Федерации через находящееся в ней отделение в течение более чем 30 дней в году (непрерывно или по совокупности). Таким образом, регулярность деятельности зависит от продолжительности присутствия иностранной организации на территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что подход ОЭСР в данном вопросе отличается от российского. Комментарии к Модельной Конвенции⁴ указывают, что в большинстве случаев требуется не менее шести месяцев деятельности для признания постоянного представительства. При этом постоянное представительство может возникнуть и в случае ведения деятельности в течение менее шести месяцев. В качестве иллюстрации можно привести ситуацию, при которой иностранная организация планировала ведение постоянной деятельности, однако была вынуждена прервать ее из-за внешних обстоятельств до истечения шести-

¹ См. решение Суда справедливости Европейского Союза от 09.12.1987 № 218/86.

² Art. 5 Commentary, para.5, 6.

³ Приказ Минфина РФ от 30.09.2010 г. № 117н «Об утверждении Особенности учета в налоговых органах иностранных организаций, не являющихся инвесторами по соглашению о разделе продукции или операторами соглашения» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Art. 5 Commentary, para. 6.

месячного периода. В таком случае деятельность организации будет рассматриваться в качестве постоянной¹.

Еще одним случаем, когда постоянное представительство образуется в результате кратковременного ведения деятельности, является ситуация осуществления иностранной организацией предпринимательской деятельности только в том государстве, в котором образуется постоянное представительство. Несмотря на кратковременный характер самой деятельности, в случае ведения предпринимательской деятельности только в одном иностранном государстве связь организации с ним считается более тесной, что, в свою очередь приводит к признанию наличия постоянного представительства².

В том случае если деятельность компании длится не более шести месяцев в году (например, сезонные работы), но при этом она осуществляется с определенной периодичностью, чаще всего на ежегодной основе, то для целей признания наличия постоянного представительства необходимо учитывать время деятельности организации в каждом периоде и общее количество таких периодов. В том случае, если такие периоды деятельности являются регулярными и происходят на протяжении длительного времени, то деятельность организации не может рассматриваться как носящая исключительно временный характер, и, соответственно, такая деятельность не приводит к образованию постоянного представительства³.

Третьим существенным критерием, наличие которого определяет образование постоянного представительства, является ведение предпринимательской деятельности через рассматриваемое место деятельности. Данный критерий определяет функциональное отношение деятельности налогоплательщика к месту деятельности⁴.

В соответствии со статьей 3 Модельной конвенции ОЭСР понятие предпринимательской деятельности включает в себя оказание профессиональных услуг, а также выполнение иной деятельности независимого характера. А. Скаар указывает, что деятельность организации будет считаться коммерческой по смыслу статьи 5 Модельной Конвенции ОЭСР в тех случаях, когда она будет признаваться коммерческой в соответствии как с национальным законодательством, так и с положениями статьи 7 Модельной Конвенции ОЭСР, а также яв-

¹ Викулов К.Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 40.

² Art. 5 Commentary, para. 6.

³ Art. 5 Commentary, para. 6.1.

⁴ Гидирим В.А. Основы международного корпоративного налогообложения. TaxTerra OU, 2016. С. 712.

ляться основной деятельностью организации и иметь связь с определенным местом деятельности¹.

В.А. Гидирим добавляет, что у иностранной организации может быть создано место деятельности под ее контролем и в ее распоряжении, например, офис. Однако в том случае, когда сотрудники такого офиса не ведут предпринимательскую деятельность предприятия, а выполняют какие-либо иные функции (например, осуществляют деятельность подготовительного и вспомогательного характера), постоянное представительство не образуется².

Как уже было указано, деятельность подготовительного и вспомогательного характера не образует постоянного представительства. Данное положение содержится как в российском законодательстве³, так и в документах ОЭСР⁴.

Пункт 4 Модельной Конвенции содержит открытый перечень видов деятельности, которые рассматриваются в качестве подготовительной и вспомогательной:

1. использование зданий и помещений исключительно для целей хранения, демонстрации или поставки товаров или изделий, принадлежащих предприятию;
2. содержание запасов товаров или изделий, принадлежащих предприятию, исключительно для целей их хранения, демонстрации или поставки;
3. содержание запасов товаров или изделий, принадлежащих предприятию, исключительно для целей передачи другому предприятию на переработку;
4. содержание постоянного места деятельности исключительно для целей закупки товаров или изделий или для сбора информации для предприятия;
5. содержание постоянного места деятельности исключительно в целях осуществления любой другой деятельности подготовительного и вспомогательного характера в интересах предприятия.

Основным отличием деятельности подготовительного и вспомогательного характера от иных видов деятельности является ее отношение к основной деятельности предприятия. Так, если деятельность составляет значительную или существенную часть деятельности предприятия, то она не может считаться подготовительной или вспомогательной.

При этом перечень видов деятельности, относящейся к подготовительной и вспомогательной, не ограничен представленным в п. 4 Модельной Конвенции

¹ Skaar A. Permanent Establishments. OECD Commentary. – 2005. [СПС IBFD Permanent Establishments]. Para. 2.6.2.

² Гидирим В.А. Основы международного корпоративного налогообложения. TaxTerra OU, 2016. С. 712.

³ Перечень видов подготовительной и вспомогательной деятельности содержится в п. 4 ст. 306 НК РФ.

⁴ См. п. 4 Модельной Конвенции ОЭСР и Комментарий к нему.

ОЭСР списком. К ней также могут относиться и другие виды деятельности, непосредственно не приносящие прибыль, например, научно-исследовательская или конструкторская¹.

Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 307 НК РФ иностранная организация, осуществляющая на территории Российской Федерации деятельность подготовительного и (или) вспомогательного характера в интересах третьих лиц, будет рассматриваться как осуществляющая деятельность через постоянное представительство. Аналогичная позиция содержится и в Комментариях к Модельной Конвенции².

Важно еще раз подчеркнуть, что для возникновения статуса постоянного представительства у обособленного подразделения иностранной организации необходимо выполнение всех трех рассмотренных существенных критериев. Необходимость выполнения данного условия отмечается как в теории налогового права³, так и в судебных решениях. Например, ФАС Московского округа в постановлении по делу «ХарризРапшэ А/С»⁴ прямо указал, что в случае, если хотя бы один из указанных признаков отсутствует, то постоянное представительство на территории Российской Федерации не образуется.

¹ Викулов К.Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 43.

² Art. 5 Commentary, para. 28

³ См., например, Полежарова Л.В. Актуальные вопросы налогообложения при составлении декларации по налогу на прибыль. // Иностраный капитал в России. 2006. № 6. С. 19; Антаненкова Е.И. Проблемы признания постоянного представительства в налоговом учете. // Аудитор. 2012. № 9. С. 61.

⁴ Постановление ФАС Московского округа от 07.06.2006 г. № КА-А41/5096-06 по делу № А41-К2-5662/05 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Дулесина Анастасия Валерьевна

*магистрант кафедры финансового и предпринимательского права
ФГБОУ ВО «Волгоградский институт управления»*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ ТРАНСПОРТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ FIFA 2018

Аннотация. В данной статье рассматриваются особенности правового регулирования предоставления субсидий транспортным организациям в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018. Нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с субсидиями, которые предоставляются транспортным организациям в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018, представляет действительный исследовательский интерес.

Транспортное обеспечение проведения крупномасштабного и значимого мероприятия, а именно чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года (сокращенно Чемпионат), должно быть направлено непременно на предоставление высококачественных транспортных услуг по комфортному, доступному, своевременному перемещению участников, зрителей, волонтеров, а также гостей соревнований к месту проведения матчей.¹

Подготовка транспортной инфраструктуры осуществляется в рамках подпрограммы «Строительство и реконструкция транспортной инфраструктуры». Подпрограмма включает в себя 42 мероприятия, в том числе:

28 мероприятий по строительству и реконструкции аэропортовых комплексов (из них реализованы в полном объеме 12 мероприятий; пусконаладочные работы осуществляются по 13 мероприятиям, строительно-монтажные – по 3 мероприятиям);

12 мероприятий по строительству и реконструкции улично-дорожной сети (из них реализованы 9 мероприятий; пусконаладочные работы осуществляются по 3 мероприятиям);

2 мероприятия по строительству объектов инфраструктуры городского пассажирского транспорта (метрополитена) (выполняются строительно-монтажные работы).

¹ Исламутдинова, А. А. Экономическая эффективность международных спортивных мероприятий. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 375.

Рассматривая субсидии применимо к транспортным организациям, стоит отметить следующее.

Современное законодательство определяет общие положения, условия и порядок предоставления субсидии на соответствующее финансовое обеспечение (равно как и возмещение) затрат, связанных с организацией перевозки клиентских групп по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей (сокращенно по тексту субсидия), требования к отчетности, требования к осуществлению контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидии и ответственности за их нарушение.¹

Перечень маршрутов спортивных соревнований автомобильного транспорта (за исключением, что стоит подчеркнуть, легкового такси) в городском сообщении и городского наземного электрического транспорта четко регламентирован и определен.

Объем перевозок по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и также в период проведения тестовых матчей тоже регламентирован.

Так, целью предоставления субсидии является финансовое обеспечение (возмещение) затрат, связанных с организацией перевозки клиентских групп по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей.

Департамент городского хозяйства каждой администрации города-участника (далее - департамент) - главный распорядитель бюджетных средств города, является уполномоченным органом по предоставлению субсидии.

Субсидия предоставляется в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных департаменту на текущий финансовый год за счет субсидии из областного бюджета на подготовку к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу на соответствующие цели.

¹ Постановление Правительства РФ от 09.11.2016 № 1146 (в ред. от 06.04.2018) «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета организации на финансовое обеспечение мероприятий по поставке, монтажу и демонтажу временной инфраструктуры безопасности стадионов в гг. Калининграде, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Самаре, Саранске, Волгограде, Екатеринбурге, Казани и Сочи» // СПС «Консультант-Плюс».

Получателями субсидии являются юридические лица (кроме, как видится, государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальные предприниматели, соответствующие следующим критериям отбора:

наличие лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров;

наличие на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих виду перевозок;

наличие производственной базы, которая способна обеспечивать техническое обслуживание, ремонт и хранение подвижного состава.

Условия предоставления субсидии таковы.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели должны соответствовать предъявляемым критериям отбора.¹

Юридические лица, индивидуальные предприниматели должны вести раздельный бухгалтерский учет затрат, связанных с организацией перевозки клиентских групп по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей.

Получатели субсидии на первое число месяца, предшествующего месяцу, в котором планируется заключение соглашения о предоставлении субсидии, должны соответствовать следующим требованиям²:

получатели субсидии – юридические лица не должны находиться в процессе реорганизации, ликвидации, банкротства, а получатели субсидии - индивидуальные предприниматели не должны прекращать деятельность в качестве индивидуального предпринимателя;

получатели субсидии не должны являться иностранными юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами, в уставном (равно как и складочном) капитале которых доля участия иностранных юридических лиц, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (стоит упомянуть офшорные зоны) в отношении таких юридических лиц, в совокупности превышает 50%;

получатели субсидии не должны получать средства из бюджета города на основании каких-либо иных муниципальных правовых актов.

¹ Исламутдинова А.А. Экономическая эффективность международных спортивных мероприятий. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 377.

² Курбанов Р. А. Правовые основы физической культуры и спорта. М.: Инфра-М, 2018. С. 77.

Получатели субсидии и организации, осуществляющие выполнение работ (оказание услуг) по перевозке клиентских групп по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей, должны дать согласие на осуществление департаментом, органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидии.¹

Юридические лица, индивидуальные предприниматели должны соблюдать запрет на приобретение за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением целей предоставления этих средств иных операций.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, соответствующие критериям отбора, для рассмотрения значимого вопроса о предоставлении субсидии представляют в департамент заявку на предоставление субсидии по утвержденной форме.²

К заявке на предоставление субсидии прилагаются следующие документы: выписка из Единого государственного реестра юридических лиц (Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей);

сведения из лицензирующего органа о наличии (отсутствии) у получателя субсидии лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров;

копии документов, подтверждающих право собственности и иные вещные права на транспортные средства, либо договор аренды транспортных средств без экипажа, если они арендуются;

копии документов, подтверждающих наличие на праве собственности или ином законном основании сертифицированной производственной базы, обеспечивающей техническое обслуживание, ремонт и хранение транспортных средств;

расчет затрат на выполнение работ по перевозке клиентских групп по временным маршрутам автомобильного и городского наземного электрического

¹ О транспортном обеспечении проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/89849/> (дата обращения: 02.07.2018).

² О транспортном обеспечении проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/89849/> (дата обращения: 02.07.2018).

транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей.

Расчет затрат на выполнение работ по перевозке клиентских групп по временным маршрутам автомобильного транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей по форме формируется в соответствии с Инструкцией по учету доходов и расходов по обычным видам деятельности на автомобильном транспорте.

Расчет затрат на выполнение работ по перевозке клиентских групп по временным маршрутам городского наземного электрического транспорта в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и в период проведения тестовых матчей формируется в соответствии с Инструкцией о составе расходов и их учете предприятий основной деятельности городского электрического транспорта.

Департамент осуществляет следующие действия:

регистрирует заявки на предоставление субсидии в день приема;

в течение 10 рабочих дней со дня регистрации заявки на предоставление субсидии проверяет в порядке очередности, представленные юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями документы;

не позднее 10-го рабочего дня со дня регистрации заявки на предоставление субсидии принимает решение о предоставлении субсидии либо об отказе в ее предоставлении.

В случае соответствия получателя субсидии условиям и требованиям предоставления субсидии, департамент в течение трех рабочих дней направляет получателю субсидии два экземпляра проекта соглашения о предоставлении субсидии (далее – Соглашение), оформленного в соответствии с типовыми формами соглашения (договора) о предоставлении из бюджета субсидии юридическому лицу (за исключением муниципального учреждения), индивидуальному предпринимателю, физическому лицу - производителю товаров, работ, услуг.

Получатель субсидии в течение пяти рабочих дней со дня получения проектов Соглашений подписывает их и возвращает один экземпляр департаменту.

В случае несоответствия юридического лица, отсутствия должного соответствия индивидуального предпринимателя условиям и требованиям предоставления субсидии, департамент в течение трех рабочих дней направляет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю письменный мотивированный отказ (заказным письмом либо вручается под подпись уполномоченному лицу юридического лица, индивидуального предпринимателя). Допускается

направление письменного мотивированного отказа на адрес электронной почты в случае указания его в заявке на предоставление субсидии.¹

Основаниями для отказа юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю в предоставлении субсидии являются:

отсутствие в текущем финансовом году в бюджете города бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств за счет субсидии из областного бюджета на подготовку к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу, предусмотренных в установленном порядке департаменту на поставленные цели;

несоответствие юридического лица, индивидуального предпринимателя условиям предоставления субсидии;

несоответствие представленных получателем субсидии документов требованиям, или непредставление (представление не в полном объеме) указанных документов;

наличие недостоверных сведений в представленных документах.

Стоит подчеркнуть, что в Российской Федерации впервые в истории проведения подобных чемпионатов предусмотрена государственная гарантия предоставления зрителям права бесплатного проезда между городами-организаторами Чемпионата. Бесплатный проезд предоставляется и в городах-организаторах в дни проведения матчей по специально определенным маршрутам.

В период проведения Кубка конфедераций FIFA 2017 года всем зрителям, а также представителям аккредитованных средств массовой информации была доступна услуга бесплатного проезда железнодорожным транспортом между городами-организаторами. Более 52 тысяч зрителей воспользовались бесплатными поездами. Всего было задействовано 262 дополнительных современных комфортных состава.

Принятие департаментом решения о перечислении субсидии осуществляется по мере поступления от получателя субсидии заявки на перечисление субсидии по форме, определенной Соглашением. Размер субсидии определяется документами, подтверждающими фактически понесенные затраты на организацию перевозок.

Получатели субсидии обязаны обеспечить ведение учета и представление отчетности по формам и в сроки, установленные действующим законодательством.

Перечисление субсидии осуществляется по мере поступления субсидии из областного бюджета на подготовку к проведению в 2018 г. чемпионата мира по

¹ О транспортном обеспечении проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/89849/> (дата обращения: 02.07.2018).

футболу на расчетные или корреспондентские счета, открытые получателями субсидии в учреждениях Центрального банка Российской Федерации или кредитных организациях.

Итак, в случае установления по итогам проверок, проведенных департаментом, органами муниципального финансового контроля, факта нарушения условий предоставления субсидии, представления недостоверных сведений, повлекших необоснованное получение субсидии, получатель субсидии в течение пяти рабочих дней со дня выявления указанных нарушений уведомляется о выявленных нарушениях и необходимости возврата полученной субсидии письмом департамента, которое вручается под подпись лично получателю субсидии либо представителю по доверенности или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

Таким образом, данный вопрос регламентирован на государственном уровне. Нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с субсидиями, которые предоставляются транспортным организациям в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018, представляет действительный исследовательский интерес.

Еремина Елизавета Анатольевна
аспирант кафедры публичного права
Саратовского социально-экономического института (филиала)
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

ПРИНЦИП ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КУЛЬТУРЫ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА

Аннотация: статья посвящена вопросу реализации принципа эффективности управления финансами государственных учреждений культуры. Вопрос рассматривается в контексте правового обеспечения финансовой культуры общества. Автором отмечается соотношение правовой культуры и правовой грамотности, что правовая культура общества является необходимым элементом эффективности управления финансами учреждений.

Финансовая культура является первоосновой для качественной реализации положений финансового законодательства и эффективного функционирования государственных структур. Только в таких условиях действуют механизмы, обеспечивающие правопорядок и эффективную реализацию правовых норм.

По определению финансовой культуры, предложенным А.И. Фатиховым, финансовая культура населения представляет собой совокупность традиций, норм и идей, отражающих уровень финансовой грамотности, навыки и поведение людей в области финансовых отношений, финансового планирования и распределения денежных средств при существующем уровне развития в обществе инфраструктуры рынка, финансовых институтов и различных ценностей финансовой сферы, имеющих материальное воплощение и созданных целенаправленным воздействием людей¹.

Следует отметить, что финансовая грамотность, являющаяся составной частью финансовой культуры, неразрывно связана с государством, которое внедряет финансовые правовые нормы и правила, носящие императивный характер. Именно поэтому нормативно правовая составляющая финансовой грамотности приобретает в настоящее время особую актуальность.

¹ См.: Фатихов А.И., Насибуллин Р.Т. Проблемы формирования финансовой культуры населения России сквозь призму социологических исследований // Вестник ТОГУ. 2010. № 2. С. 236.

Вместе с тем повышение эффективности финансовой деятельности учреждений, а также управления их финансами является одним из важнейших условий устойчивого функционирования финансовой системы России, а значит и важным показателем финансовой культуры общества. Для достижения указанной цели необходима четко отлаженная система всех элементов механизма правового регулирования их финансовой деятельности, и в первую очередь наличие нормативно-правовой базы.

Программы культурного развития в России обеспечиваются в основном за счет федерального и региональных бюджетов бюджетной системы РФ. Однако, реализация данных государственных программ подвергается критике как со стороны ученых, так и со стороны деятелей культуры, вследствие постоянного урезания их финансирования, и зачастую общей неэффективностью их норм.

Понятие эффективности используется в различных отраслях науки, в том числе экономике, разного рода общественных науках, включая и правовую.

С точки зрения экономистов для организаций (учреждений) под эффективностью понимается получение в результате целенаправленного воздействия организаций максимального результата с наименьшими затратами.

Выделяют экономическую и социальную эффективности. Применительно к деятельности учреждений культуры экономическая эффективность определяется как результативность деятельности учреждения, выраженная в отношении полученных доходов к расходам на обеспечение его деятельности. Однако согласиться с подобной трактовкой не представляется возможным, поскольку для некоммерческих организаций, и в том числе учреждений культуры, получение прибыли не может является основным видом деятельности, в то время как классический результат деятельности, как критерия эффективности, для экономистов отождествляется с физическим объемом чистого продукта, или на уровне материальных отраслей, с частью чистой продукции, в виде прибыли.

Социальная эффективность же тесно связана с такой категорией как «качество жизни» и выражается в удовлетворении культурных потребностей общества в результате деятельности культурных учреждений.

Представляется, что в определенной мере, без наличия экономической эффективности, как предпосылки, реализация социальной эффективности не возможна.

Экономических коннотаций не лишена и концепция эффективности правового регулирования: «Полная эффективность правоприменительного акта достигается тогда, когда все его цели – и ближайшие, и отдаленные, и конечные

выполнены с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с меньшими экономическими затратами, в наиболее короткий срок»¹.

Как совершенно справедливо заметил Ю.Ю. Ветютнев², представители советской юридической науки особо настаивали на количественной измеримости этой характеристики: «наличие количественных данных, хотя и недостаточно точно описывающих процесс, всегда предпочтительнее и ценнее, нежели их полное отсутствие. Ведь недостаточно точная информация позволяет все же принять приблизительно верное решение. Ее полное отсутствие вообще не дает возможности принять какое-либо обоснованное решение»³.

Ситуация изменилась благодаря практике Европейского суда по правам человека, применяющего статью 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод исходя из понимания «эффективности» не как количественного показателя достижения любой произвольной цели, а как качественной способности того или иного правового средства реально защитить нарушенное право⁴, что, в свою очередь, позволяет, не ограничиваясь общими представлениями об эффективности, представить ее в виде набора конкретных критериев.

Представителями науки финансового права, в последнее время, эффективность рассматривается как один из основополагающих принципов финансового права и финансового законодательства.

Так, например, Бюджетный кодекс РФ, определяя в статье 34 эффективность использования бюджетных средств, закрепил его в качестве одного из принципов бюджетной системы, и устанавливает обязанность участников бюджетного процесса эффективно их использовать.

Следует присоединиться к мнению Лайченковой Н.Н. о том, что основным недостатком современного финансового законодательства является некая декларативность эффективности, т.е. в действующих нормативных финансовых правовых актах отсутствуют: определение понятие «эффективность», «принцип эффективности»; методика расчета эффективности регулируемого явления, а также норм финансового права и финансового законодательства; механизм достижения эффективности норм, процедура преодоления снижения эффективно-

¹ См.: Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). Казань, 1975. С. 98.

² См.: Ветютнев Ю.Ю. Аксиологическое единство эффективности и справедливости в праве // Правовое регулирование: проблемы эффективности, легитимности, справедливости: сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 2–4 июня 2016 г.) Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2016, С. 179.

³ См.: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. С. 181.

⁴ См.: Варламова Н.В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции // Правоведение. 2009. № 1. С. 212–232.

сти финансового законодательства; гарантии эффективности финансового законодательства¹.

Наглядным примером декларативности рассматриваемого явления, является Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года², которая признает, что эффективное управление общественными финансами является одним из главных условий развития и роста экономики, социальной сферы государства, необходимым базисом повышения качества жизни населения.

Однако, Программа указывает на сложившиеся проблемы, требующие преодоления в ближайшее время. Так, например, сложившееся в финансовой сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов, а правоприменительная практика отклоняться от предусмотренных законодательством принципов и механизмов. Кроме того, наблюдается ориентация органов государственной власти на соблюдение формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов повышения эффективности использования бюджетных средств.

Согласно Программе, система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих подходах: анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса; сопоставимость объекта анализа; оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов; независимость оценки; публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа; учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в процессе формирования проекта федерального бюджета, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

Обязательным является наличие необходимых условий для эффективного использования бюджетных расходов, включая нормативно-правовое обеспечение, организационную и институциональную инфраструктуру.

В целом система оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований должна заключаться в сопоставлении совокупности целевых индикаторов использования бюджетных средств, формируемых на стадии планирования бюджетных ассигнований, и фактически достигнутых результатов, включая оценку воздействия внешних факторов.

¹ См.: Лайченкова Н.Н. Категория «эффективность» в современном финансовом законодательстве // Наука и общество. 2015. № 1.

² Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть II), ст. 219.

Реформирование системы государственных учреждений, расширение их самостоятельности, формирование нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных услуг и работ, предусмотренного Федеральным законом N 83-ФЗ привело к позитивным эффектам.

Тем не менее, Программа указывает на необходимость существенного сокращения доли неэффективных расходов, за счет увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного и рационального планирования и распределения средств на оказание государственных услуг, экономного использования бюджетных средств, сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

Указанная Программа устанавливает, что для повышения качества и доступности государственных услуг необходимо решение задачи перехода при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг, а также важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной «увязки» соответствующих бюджетных расходов с конкретными измеримыми результатами.

Однако в ходе реализации системной реформы учреждений возникают трудности, обусловленные, особенностью отдельных отраслей.

Основные социально-экономические эффекты (результаты) деятельности учреждений культуры ведут к изменениям в общественном сознании, повышению уровня культуры населения, созданию позитивного имиджа страны, региона или отдельной местности в мировом культурном дискурсе. Говоря экономическим языком, это те самые культурные блага, ценности, которые обеспечивают учреждения культуры.

Процесс определения эффективности в сфере культуры, обладающей как, представляется особым статусом, будь то принципом финансовой деятельности, или управления финансами учреждений культуры, или проявление эффективности на уровне реализации правовых норм, всегда вызывает трудности, поскольку культура и искусство создают творческий, уникальный «продукт» и как следствие, отсутствие возможности измерения конечного результата деятельности, что должно отразиться на механизме правового регулирования финансового обеспечения их деятельности.

Следствием этой проблемы восприятия, является смешение в научной литературе понятий эффективности сферы культуры и эффективность деятельности учреждений культуры. В этой связи особую значимость приобретает выявление различий между результатом деятельности учреждений и эффектами, проявляющимися в обществе.

Представляется целесообразным, для получения наиболее достоверной комплексной оценки эффективности деятельности учреждений культуры использовать оценку социальной, экономической, организационно эффективности, которая позволит представить полную картину деятельности учреждения культуры за отчетный период.

Комплексный подход к оценке финансовых ресурсов должен быть направлен на учет не только сроков и объемов осуществления соответствующих кассовых расходов, но и на учет наличия необходимого нормативного правового, методологического и институционального обеспечения мероприятий в сфере культурной деятельности.

Кроме того, представляется значительным условием получения объективных результатов анализа эффективности бюджетных расходов является использование независимой оценки, с участием экспертных, научных негосударственных организаций.

Жутаев Алексей Сергеевич

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ МОЛОДЕЖИ

Уровень финансовой грамотности важен не только для взрослых, людей пенсионного возраста, но и для молодежи. Ведь на протяжении всей своей жизни каждый человек вынужден решать финансовые вопросы, а также принимать решения, связанные с формированием личных доходов и осуществлением личных расходов. Для принятия наиболее правильных финансовых решений и совершения эффективных действий на финансовом рынке необходимы соответствующие знания. Их достаточный объем позволит защититься от финансовых рисков и повысить уровень жизни. Но в настоящее время наблюдается низкий уровень финансовой грамотности населения, что, конечно же, приводит к денежным махинациям, неэффективному распределению личных сбережений и другим негативным моментам. Низкий уровень финансовой грамотности населения мешает развитию многих направлений финансового рынка: добровольного медицинского страхования, прочих видов личного страхования граждан, страхования их имущества, ответственности, брокериджа, негосударственных пенсионных фондов и т.д.¹ При этом низкая финансовая грамотность населения не только замедляет развитие многих направлений финансового рынка, но и появляется высокий риск вовлечения людей в незаконные финансовые схемы. Финансовая грамотность представляет собой знание о финансовых институтах и предлагаемых ими продуктах, а также умение их использовать при возникновении потребности с пониманием последствий своих действий².

По данным международного рейтинга финансовой грамотности в 2014 году, составляемого международным рейтинговым агентством Standard&Poors совместно с Международным исследовательским центром Gallup, Всемирным банком и Глобальным центром исследования финансовой грамотности, Россия

¹ Каблучков Е.Ю. Повышение финансовой грамотности молодежи как актуальная проблема современности // Провинциальные научные записки. Курск. 2016. № 1. С. 34–36.

² Семенова Н.Н., Филичкина Ю.Ю. Повышение финансовой грамотности молодежи: опыт республики Мордовия // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. Саратов. 2017. № 2. С. 84–86.

занимает 55-е место среди 148 стран мира. Доля финансово грамотного населения в России составляет 38% взрослого населения. Необходимо отметить, что лидерами в данном рейтинге являются Скандинавские страны (Дания, Швеция, Финляндия) у них 71 %. При этом Россию обгоняют некоторые страны бывшего СССР: Эстония -54 %, Латвия – 48 %, Туркменистан – 41 %, Казахстан – 40 %, Украина –40%, Литва – 39 %. Как мы видим, проблемы в финансовой грамотности существуют в современной России¹.

По данным в 2016 году Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Россия заняла 25 место из 30 по уровню финансовой грамотности населения в мире. Максимально можно было набрать 21 балл. В России этот показатель равен 12.2, средний показатель равен 13.7². Это говорит о том, что финансовая грамотность в нашей стране находится на низком уровне.

Необходимо отметим, что на протяжении последнего десятилетия государство активно занимается вопросом повышения финансовой культуры населения. Так, в 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал, что «...фактором формирования более современного и жизнеспособного общества является развитие финансового просвещения населения», в 2008 году была разработана Общефедеральная программа «Финансовая культура и безопасность граждан», в которой говорилось о критической ситуации дел в области финансовой грамотности населения и выделялась молодежь, как приоритетная группа развития финансовой грамотности в стране. В 2011 г. Министерство финансов Российской Федерации совместно с Мировым Банком начали реализацию Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности и развитию финансового образования в Российской Федерации». По данному проекту на базе таких университетов как: МГУ, НИУ ВШЭ, РАНХиГС начала работу сеть федеральных и региональных центров повышения квалификации преподавателей. В 2012 г. решением президиума Государственного Совета «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей Российской Федерации», указано на необходимость принятия дополнительных мер по защите прав потребителей финансовых услуг, и наконец³, в 2014 году Президент Российской Феде-

¹ Klapper L., Lusardi A., Oudheusden P. Financial Literacy Around the World // [Электронный ресурс]. URL: http://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/Finlit_paper_16_F2_singles.pdf (дата обращения: 23.04.2018).

² НАФИ аналитический центр, Россия занимает 25-е место по уровню финансовой грамотности в мире // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nafi.ru/analytics/rossiya-zanimaet-25-e-mesto-po-urovnyu-finansovoy-gramotnosti-v-mire/> (дата обращения: 23.04.2018).

³ Заседание президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/14292> (дата обращения: 23.04.2018).

рации В.В. Путин указал на важность повышения финансовой грамотности и постоянного внимания к данной области.

Поэтому в 2017 году был разработан Проект Национальной стратегии повышения финансовой грамотности населения на 2017-2023 годы¹. Необходимо отметить, что данный проект действует на целевые группы: учащиеся школ и высших учебных заведений, граждане с низким и средним уровнем дохода, граждане пенсионного и предпенсионного возраста. Именно про мероприятия, связанные с учащимися школ и высших учебных заведений будет рассмотрено ниже. Будет проводиться работа по созданию и внедрению программ и методик интерактивного обучения учащихся, онлайн-игр по финансовой грамотности, разработка специальных приложений по основам финансовой грамотности, а также будут организоваться онлайн олимпиад для школьников. Учебные пособия, связанные с финансовой деятельностью, должны быть изложены в доступной форме, актуализированные с учетом развития финансового рынка и внесенными изменениями российского и международного права, пособия должны отвечать требованиям объективности, независимости и достоверности. В пособиях должна отсутствовать реклама. При этом требуется обеспечить подготовку в необходимом количестве учителей, у которых будет возможность повышения финансовой грамотности в специальных методических центрах. Разработанные материалы по повышению финансовой грамотности населения необходимо распространить в СМИ, в первую очередь, в электронную сеть, где преобладает молодое поколение. Также для привлечения к этой проблематике молодежи необходимо проводить такое мероприятие, как Всероссийская неделя финансовой грамотности для детей и молодежи. Данная стратегия начала действовать Распоряжением Правительства РФ от 25 сентября 2017 г.².

Молодежь активно использует интернет как средство массовой информации. Для повышения финансовой грамотности населения 31 августа 2017 г. Банк России запустил специальный сайт (Fincult.info) для повышения финансовой грамотности россиян.

В Российской Федерации существуют платные и бесплатные тренинги и мероприятия, на которых рассматривается проблема, связанная с финансовой безграмотности молодежи. Яркий пример служит проведение молодежного форума ЮФО «Ростов-2017». На данном мероприятии эксперты, гражданские ак-

¹ Проект «Национальная стратегия повышения финансовой безопасности 2017-2023 гг.» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=118377 (дата обращения: 23.04.2018).

² Распоряжение Правительства РФ от 25 сентября 2017 №2039-р «Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы» // СЗ РФ № 40. 2017. Ст. 5894.

тивисты и политики делились с молодежью основами финансовой грамотности. С 9 по 22 апреля 2018 года по всей стране произошло масштабное общенациональное мероприятие - IV Всероссийская неделя финансовой грамотности для детей и молодежи. Данное мероприятие проходит в рамках Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». По всей стране предусмотрено более 30 тыс. мероприятий для детей и их родителей. Конечно, наше государство делает большие шаги к формированию финансовой грамотности молодежи. Нельзя пройти стороной положительные результаты в данной сфере.

1. Минфин России удостоен премии в области развития финансовой грамотности GlobalInclusionAward 2016. Российская Федерация и Минфин страны впервые оказались в числе финалистов награды GlobalMoneyWeek за отличные результаты при проведении II Всероссийской недели финансовой грамотности для детей и молодежи весной 2016 года и оказались победителями этой номинации. Масштабная акция образовательных программ охватила около 1 млн. детей и подростков в 82 регионах страны.

2. Минфин России открыл федеральный портал по финансовой грамотности. Так, 24 ноября 2016 г., в Минфине России был официально показан федеральный портал по финансовой грамотности «ВАШИФИНАНСЫ.РФ». Он объединяет материалы и наработки Проекта в едином интерактивном интернет-пространстве, служит эффективным источником надежной информации о личных финансах и защите прав потребителей финансовых услуг.

Как мы видим государство, уделяет большое внимание к проблемам финансовой безграмотности. Конечно же, все мероприятия, семинары, игры помогают молодому поколению становиться финансово грамотными людьми. Но чтобы ускорить данный процесс, возможно, ввести несколько дополнительных изменений.

1. Ввести в высших учебных заведениях, в средне специальных учебных заведениях, школах обязательного предмета как «Финансовая грамотность». В некоторых субъектах данный предмет уже появился, но он носит больше рекомендательный и факультативный характер. Его необходимо ввести как обязательный. Это позволит уже в раннем возрасте снабдить молодежь знаниями в финансовой сфере, что поможет совершать меньше ошибок в будущем.

2. Показ видеороликов во время рекламы на популярных телеканалах для повышения финансовой грамотности населения. Данные ролики помогут повысить уровень грамотности не только молодежи, но и остальных возрастных групп. Данные видеоролики должны рассказывать гражданам о правильном взятии кредита, виды кредитов, возможность сберечь денежные средства и другие насущные финансовые вопросы.

Подводя итог, следует отметить, что государство как никогда нуждается в финансовой грамотной молодежи. Именно молодежь в будущем будет руководить страной, поэтому так важно развивать их финансовую грамотность. Государству необходимо не просто продолжать развиваться в данном направлении, а приложить еще больше усилий по повышению финансовой грамотности населения, в частности среди молодежи.

Земцова Лариса Николаевна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры правосудия
и правоохранительной деятельности Саратовского социально-
экономического института (филиала) Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова,
председатель суда общей юрисдикции в отставке*

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье проанализированы роль и значение нормативных и интерпретационных актов Центрального банка Российской Федерации в реализации принципа законности поведения на финансовом рынке, создании условий исключения недобросовестных практик в деятельности субъектов, оказывающих финансовые услуги, и повышения финансовой грамотности потребителей финансовых услуг.

Режим законности в финансовых правоотношениях весьма востребован как на уровне финансово-правового регулирования (обжалование в Верховный Суд Российской Федерации нормативных актов Центрального банка Российской Федерации), так и правоприменительной практики (обжалование кредитной организацией в арбитражный суд приказа Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций). Вопросы должного правопорядка в финансовых правоотношениях касаются и физических лиц, в отношении которых актуально повышение финансовой грамотности касательно прав и обязанностей в связи с расширением финансовых продуктов на финансовом рынке. Развитие финансовой культуры необходимо для сотрудников кредитных организаций и некредитных финансовых организаций в целях предотвращения получившего распространение на финансовом рынке навязывания финансовых услуг.

В теории права правомерное поведение характеризуется как правовое поведение, которое отвечает интересам общества, государства и отдельных лиц, соответствует требованиям правовых предписаний, обеспечивается государством¹, правосознание и правовая культура рассматриваются как духовные нача-

¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 580 (автор главы – В.Л. Кулапов).

ла правовой политики¹. Указанные положения востребованы и финансово-правовой политикой. Председатель Центрального банка Российской Федерации Э.С. Набиуллина в выступлении на XXVII Международном финансовом конгрессе (г. Санкт-Петербург, 6-8 июня 2018 г.) подчеркнула, что в центре политики по развитию финансового рынка должен быть потребитель, его интересы, права, защита от чрезмерного риска². Действительно необходимо, чтобы клиентоориентированность и доверие стали идеологической базой развития финансового рынка, что требует развития поведенческого надзора. Следует подчеркнуть, что на площадке Международного финансового конгресса банковские ассоциации и саморегулируемые организации (СРО) в сфере финансового рынка подписали меморандум о взаимодействии в противостоянии недобросовестным практикам продаж в банковских офисах финансовых продуктов и услуг некредитных финансовых организаций, когда из-за недостаточного информирования в офисе кредитной организации инвестиционные ожидания граждан от финансового продукта или услуги не соответствуют тому, что они получают в действительности³. В указанном аспекте добросовестности участников отечественного финансового рынка имеет значение зарубежный опыт⁴

В указанном аспекте важное значение приобретают информационные письма Банка России о борьбе с недобросовестными практиками на финансовом рынке как интерпретационные правовые акты Банка России⁵. Так, Информационное письмо Банка России от 09 июня 2018 г. № ИН-06-59/38 «О недобросовестных практиках, имеющих место в деятельности отдельных МФО»⁶ твердо заявляет о недопустимости нарушения прав заемщиков, введения их в заблуждение в связи с низкой финансовой грамотностью, необходимости усиления роли саморегулируемых организаций в пресечении и предотвращении недобросовестных практик. Указанный правовой акт Банка России выполняет важную информационную функцию по формированию правомерного поведения участников финансовых правоотношений: микрофинансовым организациям дается послы Банка России о недопустимости введения потребителей финансовых услуг в заблуждение относительно обеспечения исполнения обязательств по договору

¹ См.: Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики: учеб.пособие для магистрантов. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 102–110.

² <http://www.cbr.ru/Press/event/?id=1875> (дата обращения: 07.06.2018).

³ https://arb.ru/b2b/news/podvedeny_itogi_xxvii_mezhdunarodnogo_finansovogo_kongressa-10206373/ (дата обращения: 09.06.2018).

⁴ Вишневский А.А. Принцип добросовестности в зарубежном банковском праве: подходы к проблеме // Закон. 2017. № 12. С. 177–186.

⁵ См.: Пастушенко Е.Н. Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4. С. 5–7.

⁶ Вестник Банка России. 2018. № 46.

займа за счет недвижимого имущества заемщика, а потребителям финансовых услуг сообщается о возможных нарушениях их прав в практике деятельности микрофинансовых организаций, с тем, чтобы потребители финансовых услуг избежали статуса потерпевших и не лишились жилого помещения в результате недобросовестных практик микрофинансовых организаций. Центральный банк Российской Федерации четко раскрывает применяемые варианты недобросовестных практик микрофинансовых организаций, когда в ряде случаев МФО одновременно с заключением договора займа заемщику предлагается вместо договора залога подписать одно из следующих соглашений (а также иные, необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, документы), в том числе без указания даты их заключения: соглашение о предоставлении отступного путем передачи МФО объекта недвижимости заемщика; договор купли-продажи объекта недвижимости заемщика, принадлежащего ему на праве собственности (в том числе оцененного по цене существенно ниже рыночной); договор дарения объекта недвижимости заемщика.

Центральный банк Российской Федерации в рассматриваемом Информационном письме от 9 июня 2018 г. № ИН-06-59/38 «О недобросовестных практиках, имеющих место в деятельности отдельных МФО» четко и недвусмысленно формулирует позицию том, что вышеуказанные действия являются введением микрофинансовыми организациями потребителей финансовых услуг в заблуждение относительно последствий заключаемых сделок в следующих формах: путем убеждения, что подобные действия якобы являются обычной практикой при заключении договора займа, обеспеченного залогом недвижимого имущества; а также путем непредставления достаточной информации о характере и последствиях совершаемой сделки и пр., что по справедливому выводу Банка России свидетельствует о недобросовестности в действиях МФО. По результатам всестороннего анализа сложившейся ситуации Центральный банк Российской Федерации сформулировал заслуживающее поддержки с точки зрения нормализации практики суждение: в целях обеспечения надлежащей защиты прав заемщиков МФО, по мнению Банка России, в случае если стороны пришли к соглашению об обеспечении исполнения обязательств по договору займа за счет недвижимого имущества заемщика, такие отношения следует оформлять договором залога недвижимого имущества (ипотеки).

Аналогичный характер носит и Информационное письмо Банка России от 24 января 2018 г. № ИН-015-55/3 «О некоторых практиках, имеющих место в брокерской деятельности»¹, в котором сообщается о существенных рисках для клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаги негативном

⁶ Вестник Банка России. 2018. № 46.

влиянии на привлекательность российского финансового рынка, то есть обращается внимание на общие цели финансово-правового регулирования и индивидуально-определенные цели оптимизации правоприменительной практики в финансовых правоотношениях. Недобросовестные практики профессиональных участников рынка ценных бумаг выявлены Центральным банком Российской Федерации в рамках контрольно-надзорных мероприятий. Были установлены многочисленные факты, когда профессиональные участники на основании договора о брокерском обслуживании фактически осуществляют деятельность по доверительному управлению, в том числе посредством условных многократных поручений клиентов; а также случаи, когда вместо договоров о брокерском обслуживании или договоров доверительного управления профессиональные участники рынка ценных бумаг предлагают клиентам осуществлять управление их имуществом по договорам поручения, займа или просто на основании доверенностей, выданных клиентами работникам брокера. Центральным банком Российской Федерации было квалифицировано, что практика выстраивания отношений с клиентами на основании гражданско-правовых договоров, заключенных вне рамок специального регулирования соответствующей лицензируемой деятельности, лишает клиента механизма защиты своих имущественных прав, предусмотренного действующим законодательством, в случае возникновения у последнего убытков. В соответствии с заявленными целями повышения доверия к финансовому рынку, а также предотвращения рисков убытков клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаг Банк России предложил профессиональным участникам рынка ценных бумаг обеспечить должную прозрачность при предоставлении своих услуг и рекомендовал исключить использование в своей деятельности практик, указанных в Информационном письме Банка России от 24 января 2018 г. № ИН-015-55/3 «О некоторых практиках, имеющих место в брокерской деятельности».

Данный интерпретационный правовой акт Банка России показывает сочетание мер убеждения и принуждения в контрольно-надзорной деятельности Центрального банка Российской Федерации. Поэтому продолжает оставаться актуальной проблема внедрения института мотивированного суждения Банка России в практику банковского надзора и контроля на финансовом рынке¹, под-

¹ См.: Пастушенко Е.Н. К вопросу о праве Банка России на суждение // Банковское право. 2003. № 1. С. 9–15; Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. С. 252–258.

тверждающая важность выводов доктрины финансового права о необходимости защиты прав субъектов финансовых правоотношений¹.

Достижение двуединой цели: повышения финансовой грамотности потребителей финансовых услуг, защите их прав и законных интересов и финансово-правовой культуры субъектов, оказывающих услуги по потребительскому кредитованию, - характерно и для нормативных актов Банка России, издаваемых Банком России на основании Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ (с изменениями по состоянию на 05 декабря 2017 г., 378-ФЗ) «О потребительском кредите (займе)»². С 24 июня 2018 г. вступило в силу Указание Банка России от 15 мая 2018 г. № 4794-У «О внесении изменений в приложение к Указанию Банка России от 23 апреля 2014 года № 3240-У «О табличной форме индивидуальных условий договора потребительского кредита (займа)»³, согласно которому во исполнение нормы указанного федерального закона о том, что при применении переменной процентной ставки в договоре потребительского кредита (займа) должен устанавливаться порядок определения ставки и ее значение, соответствующее дополнение внесено Банком России в форму индивидуальных условий договора потребительского кредита (займа). Помимо этого требования в нормативном акте Банка России на основании анализируемого федерального закона введено также требование об указании на изменение суммы расходов заемщика при увеличении используемой в договоре переменной процентной ставки на один процентный пункт, начиная со второго очередного платежа на ближайшую дату после предполагаемой даты заключения договора.

В реализации программ по повышению финансовой грамотности потребителей финансовых услуг и финансово-правовой культуры кредитных организаций и некредитных финансовых организаций принимают участие не только сотрудники Центрального банка Российской Федерации, но и руководители банковских ассоциаций⁴, саморегулируемых организаций на финансовом рынке¹,

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017 (авторы главы – Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова).

² СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6673; 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7549.

³ Вестник Банка России. 2018. № 44.

⁴ 17 апреля 2018 г. в рамках крымской недели финансовой грамотности председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по финансовому рынку, председатель Совета Ассоциации банков России Анатолий Аксаков провел в городе Саки рабочую встречу с руководителями учебных заведений района. Данное мероприятие было направлено на повышение финансовой грамотности среди школьников и вовлечение молодежи в изучение цифровой экономики // Председатель Совета Ассоциации банков России Анатолий Аксаков примет участие в неделе финансовой грамотности в Крыму. URL: <http://asros.ru/ru/pr/news/22043-predsedatel-soveta-assotsiatsii-bankov-rossii-anatolii-aksakov-primet-uchastie-v-nedele-finansovoi-gramotnosti-v-krymu> (дата обращения: 17.04.2018).

субъекты волонтерского движения², что свидетельствует об общесоциальном значении формирования правомерного поведения участников финансовых правоотношений.

¹ Всероссийский союз страховщиков разработал внутренний стандарт информирования покупателей полисов, который нацелен на исключение агрессивного навязывания страховых услуг и повышение прозрачности договоров // Страховки жизни запретят продавать без памятки для клиента // <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10534449> (дата обращения: 27.06.2018).

² Открывается IV Всероссийский конгресс волонтеров финансового просвещения граждан // <http://cbr.ru/Press/event/?id=1845> (дата обращения: 25.05.2018). Председатель Банка России Э.С. Набиуллина на IV Всероссийском конгрессе волонтеров финансового просвещения граждан (29-30 мая 2018 г., Корпоративный университет Банка России, г. Одинцово), организованным Экспертным советом по финансовой грамотности при Банке России, заявила о намерении Центрального банка Российской Федерации создать ассоциацию в области поддержки финансовой грамотности // <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=10488439> (дата обращения: 29.05.2018).

Казарян Кристине Сергеевна
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры права и политологии
Ширакского государственного университета им. М. Налбандяна
(Республика Армения)*

Матевосян Сюзанна Самвеловна
*старший преподаватель кафедры финансового
и административного права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена изучению основных вопросов налогообложения физических лиц в Республике Армения и проблем правоприменительной практики в указанной сфере.

Налоговое законодательство Республики Армения до 2016 г. не было кодифицировано и налоговая система регулировалась Законом Республики Армения «О налогах» от 12 мая 1997 года № 107-ЗР¹, но 1 ноября 2016 г. был принят Налоговый кодекс Республики Армения² (далее – НК РА), который установил новую налоговую систему. С принятием НК РА утратило силу множество законов, которые регулировали порядок исчисления, уплаты отдельных налогов. Проведенная кодификация во многом упростила регулирование налоговых отношений в Республике Армения.

Согласно НК РА налог – это обязательная и безвозмездная сумма, уплачиваемая налогоплательщиками в государственный бюджет Республики Армения и (или) общин в установленных Кодексом порядке, размерах и сроки с целью удовлетворения государственных и (или) общественных нужд. В республике Армения все налоги подразделяются на государственные и местные. К государственным налогам относятся: налог на добавленную стоимость (далее – НДС); акцизный налог; налог на прибыль; подоходный налог; природоохранный на-

¹ Закон Республика Армения «О налогах» от 12 мая 1997 г. № 107-ЗР // <http://www.parliament.am> (утратил силу).

² Налоговый кодекс Республики Армения от 1 ноября 2016 г. № ЗР-165 // base.spinform.ru.

лог; дорожный налог; налог с оборота; патентный налог. К местным налогам относятся: налог на недвижимость, налог на имущество для транспортных средств.

Уплата любого налога считается произведенной в день зачисления суммы Центральным банком Республики Армения на единый казначейский счет на основании платежного поручения обслуживающего плательщика банка.

НК РА под физическими лицами-налогоплательщиками подразумевает граждан Республики Армения, иностранных граждан и лиц без гражданства, индивидуальных предпринимателей и нотариусов.

Налоговый режим индивидуальных предпринимателей и нотариусов существенно отличается от налогового режима иных физических лиц. Так, они плательщиками налога на добавленную стоимость. Налоговая ставка по НДС устанавливается в размере 20 %. В некоторых случаях его заменяет уплата патентного налога. Месячная ставка патентного налога устанавливается в зависимости от места и площади и вида деятельности.

Плательщиком акцизного налога являются индивидуальные предприниматели, его ставка определяется в зависимости от вида товара, подлежащего обложению.

Индивидуальные предприниматели и нотариусы также являются плательщиками налога на прибыль. Налоговая ставка установлена в размере 20 %.

Индивидуальные предприниматели и нотариусы, осуществляющие деятельность в специальных системах налогообложения, установленных НК РА, выплачивают налог на прибыль по части этих видов деятельности в размере пяти тысяч драмов ежемесячно (независимо от того обстоятельства, в скольких специальных системах налогообложения осуществляет деятельность индивидуальный предприниматель или нотариус), который для них по данным видам деятельности является окончательным налоговым обязательством по части налога на прибыль.

Подоходный налог, плательщиками которого являются физические лица (резиденты и нерезиденты), индивидуальные предприниматели и нотариусы, уплачивается только по части личных доходов. Ставка подоходного налога устанавливается от 23 % до 36 % в общем порядке.

Кроме того, физические лица являются плательщиками природоохранного налога, ставка устанавливается в зависимости от загрязнения природы.

Дорожный налог применяется в отношении физических лиц-автовладельцев, а также физических лиц, размещающих рекламу на автомобильных дорогах общего пользования. Дорожный налог за пользование автомобильными дорогами Республики Армения для незарегистрированных (не состоящих на учете) на территории Республики Армения грузовых автотранспортных средствах

исчисляется за каждые 15 дней с даты въезда на территорию Республики Армения – по разрешенной максимальной массе автотранспортного средства.

В отношении физических лиц также применяется налог на недвижимое имущество. Объектом налогообложения являются земельные участки и построенные на земельных участках подземные и наземные здания, строения или сооружения. Годовая ставка налога устанавливается для земель сельскохозяйственного назначения в размере 15 %, для земель несельскохозяйственного назначения – от 0,1 % до 1 %, или в виде фиксированной суммы.

Следующим налогом, который устанавливается в том числе в отношении физических лиц, является налог на имущество с транспортных средств. Годовая сумма налога исчисляется в зависимости от лошадиных сил транспортного средства.

Таким образом, налоговое бремя физических лиц является достаточно объемным. Действующая система налогообложения индивидуальных предпринимателей не способствует развитию малого бизнеса. Для поддержки начинающих предпринимателей и малого бизнеса целесообразно устанавливать льготные условия налогообложения с более низкими ставками. Хотя в настоящее время некоторые налоговые льготы все-таки установлены законом, их явно недостаточно.

В связи с изменением политической ситуации в Республике Армения грядут изменения, в том числе затрагивающие и сферу налогообложения.

Некоторые изменения налогового законодательства вступили в силу с 1 января 2018 года. Согласно данным новеллам, в частности, суммы, вносимые налогоплательщиком на единый казначейский счет, не будут считаться налоговыми доходами государственного бюджета до тех пор, пока налогоплательщиком не будут представлены соответствующие расчеты по налогам, в которых отражены его налоговые обязательства. Следовательно, налогоплательщик до представления налоговых расчетов вправе фактически распоряжаться суммами, уплаченными им на единый казначейский счет, в том числе получить их обратно.

На основе представляемых налогоплательщиком расчетов по налогам, из сумм, имеющих на едином казначейском счете, производится перечисление на казначейский субсчет, учитывающий обязательства в отношении государственного бюджета по линии соответствующего вида налога. В результате внедрения данной системы будет исключена возможность накопления на едином казначейском счете переплат, поскольку отныне они не будут считаться налоговыми доходами.

Принятыми поправками также упрощаются действующие процедуры, унифицируются сроки представления налоговых расчетов по всем видам нало-

гов и платежей и выполнения налоговых обязательств, исключается вероятность осуществления ошибочных платежей вместо счета, предусмотренного для одного вида налога, на счет, предусмотренный для другого вида налога, и вследствие этого, начисления пеней. Регулируются вопросы, связанные с зачетом в периоде нахождения в другом налоговом поле сумм дебетовых остатков, накопленных в период налогообложения НДС.

В результате законодательных изменений появится возможность применения карточки персонального учета налогоплательщика, которую можно вести исключительно электронным способом, одновременно предоставляя возможность налогоплательщику без визита в налоговый орган в режиме реального времени следить за движением и остатками средств на своей карточке персонального учета. Кроме того, появится возможность генерировать электронным способом справку о наличии или отсутствии налоговых обязательств налогоплательщика – для случаев, когда законодательством предусмотрено требование представления данной справки в государственные либо иные органы (например, в случае участия в конкурсах в рамках государственных закупок).

Важным вопросом налогообложения физических лиц в Республике Армения является вопрос двойного налогообложения. При этом применяется два способа избежания двойного налогообложения: заключение международных соглашений по устранению двойного налогообложения и одностороннее освобождение от налогов в стране постоянного пребывания. В настоящее время Армения имеет 46 соглашений с другими странами об избежании двойного налогообложения. Кроме того, ст. 20 НК РА устанавливает, что полученные или подлежащие получению вне Республики Армения организациями-резидентами Республики Армения и физическими лицами-резидентами Республики Армения объекты обложения налогом на прибыль и подоходным налогом включаются в облагаемый соответствующим видом налога объект этих организаций и физических лиц и подлежат налогообложению в порядке, установленном НК РА, если иное не установлено Кодексом.

В то же время закон устанавливает возможность уменьшения в размере тех сумм соответствующих налогов, которые были взысканы у этих организаций и физических лиц в иностранных государствах в соответствии с законодательством этих государств. В связи с отсутствием соглашений со многими странами необходимо предоставлять льготы или освобождать от налогов резидентов физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории других государств.

Казаченков Станислав Дмитриевич

магистрант кафедры финансового и административного права

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный

экономический университет (РИНХ)»

ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ КАК ДЕТЕРМИНАНТА РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Аннотация. В статье автор рассматривает принцип справедливости в качестве детерминанты развития современного имущественного налогообложения посредством рассмотрения сущности принципа справедливости и его функционирования в сфере имущественного налогообложения, в том числе на примере Ростовской области.

Налоги занимают важное место среди рычагов, используемых государством, влияющих на экономику страны, так как, «...начиная с XVII–XVIII вв. возникают самые различные научные концепции, которые с точки зрения закона обосновывали беспорное право государства устанавливать и взимать налоги с населения»¹. Следовательно, огромный массив средств, перераспределяемый сквозь бюджет и взимаемый в виде налогов, составляет одну из главных экономических сил страны. Благополучие государства в целом, как внутри страны, так и на внешней арене зависит, в том числе, от количества собранных налоговых поступлений, так как при помощи последних выделяются средства на обеспечение социальной политики (например, на обеспечение медицинского страхования, проведения осмотров, лечения; на проведение курса молодежной политики, льготы для определенных категорий граждан и т. д.), развитие экономики (например, поддержка малого предпринимательства, обеспечение деятельности бюджетных учреждений, организаций и т. д.).

Для того, чтобы проводить взвешенную налоговую политику, законодательно необходимо определиться со стратегией развития имущественного налогообложения, которая, в свою очередь, обязательно должна опираться на систему правовых принципов, то есть основных начал, задающих вектор развития имущественных налогов, обеспечивающих единство и эффективность имущественного налогообложения на всей территории нашего федеративного государства. В этой связи особую важность приобретают ответы на вопросы относительно понятия, состава и содержания принципов налогообложения.

¹ Финансовое право: учебное пособие / под ред. И.В. Рукавишниковой. 2-е изд. М.: Норма, 2009. С. 248.

Принципы права - это основные начала и идеи, которые выражают сущность права как специфичного общественного регулятора. Эти принципы непосредственно являются воплощением закономерности права, его природы и социального назначения, представляя собой наиболее общие правила поведения, сформулированные либо прямо в законе, либо же выводящиеся из его смысла.

Можно судить о том, что принципы права, в свою очередь, должны отражать и выражать основные ценности, на которые и ориентируется право. Принципы - это своего рода отправная точка, которая показывает нам вектор правового регулирования. В отличие от юридических норм, принципы есть более фундаментальные и обобщенные правила поведения, также обладающие значительной стабильностью и устойчивостью.

Принципы - это словно специфичная несущая конструкция, на базе которой создаются и реализуются институты, нормы или отрасли, но не только они, но и вся система права. Также принципы в своем предназначении являются особенными ориентирами как для правотворческой (так как они, в свою очередь, оказывают непосредственное влияние на процесс как подготовки, так и издания нормативно-правовых актов), так и для правоохранительной и правоприменительной деятельности. От степени соблюдения данных принципов в непосредственной зависимости находится уровень как правовой слаженности, так и стабильности, эффективности.

Таким образом, правовые принципы налогообложения имущества представляют собой инструмент, который обеспечивает совершенствование налоговой системы Российской Федерации. Они отражают самые существенные свойства налогово-правовой действительности¹, ориентируют развитие нормативно-правового регулирования в области налогообложения имущества. Создание единой идеологии, выявление пробелов, неточностей и коллизий в правовом механизме налогообложения, а также обеспечение единообразного применения налоговых норм возможно обеспечить, в том числе, посредством исследования правовых принципов налогообложения.

Различные авторы, такие как Скурко Е.В.², Мосин С.А.³, Явич Л.С.⁴, Малько А.В.¹, по-своему интерпретируют свойства и значение принципов. Однако

¹ Бельский К.С. Финансовое право: наука, история, библиография. М.: Юрист, 1995. С. 25.

² Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Юрлитинформ, 2008. С. 56.

³ Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2012. С. 72.

⁴ Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. С. 11.

представляется возможным скомпилировать наиболее общую концепцию общеправовых принципов.

Так, к общеправовым относят такие принципы, как федерализм, справедливость, демократизм, гуманизм, юридическое равенство граждан перед законом и судом, единство прав и обязанностей, законность и сочетание убеждения и принуждения. Однако, наибольший интерес представляет рассмотрение принципа справедливости, которая означает связь социально-правового положения лица и его роли в обществе, словно пропорциональность деяния и воздаяния, заслуженного поведения и поощрения, преступления и наказания и т.д. Принцип справедливости является выражением социального смысла права, при этом также являясь компромиссом в отношениях участников правоотношений, граждан и государства²;

Однако принцип справедливости является также специальным принципом, одним из пяти основных экономических принципов налогообложения, которые были сформулированы Адамом Смитом в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.)³, впоследствии названной «Декларацией прав плательщика», где подданные государства должны по возможности, соответственно своей способности и силам участвовать в содержании правительства, то есть соответственно доходу, каким они пользуются, под покровительством и защитой государства. Таким образом, этому принципу соответствует метод пропорционального налогообложения.

И.А. Майбуров считает, что дефиниция «справедливость» рассматривается в связи с налоговой политикой в тех же категориях - с экономической и юридической. Так, с экономической точки зрения, «справедливой является та налоговая политика, которая обеспечивает реализацию принципа справедливости в налогообложении или обеспечивает справедливое распределение налогов (налогового бремени) между индивидами», а в юридической же трактовке «справедливой является та налоговая политика, которая обеспечивает всеобщий характер налогообложения и равенство всех налогоплательщиков перед законом, т.е. их уравнивание в правах, обязанностях и ответственности за нарушение налогового законодательства. Фактически это требование означает запрет на дискриминацию налогообложения граждан по расовым, национальным, политическим, имущественным и другим признакам»⁴, с чем можно согласиться.

¹ Малько А.В., Липинский Д.А. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2014. С. 237.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х т. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1981. С. 202.

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2016. С. 786.

⁴ Майбуров И.А. Налоговая политика. Теория и практика. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 82.

Одним из актуальных вопросов, связанных непосредственно с реализацией принципа справедливости через механизм налоговой политики, является вопрос перехода на принцип налогообложения имущества по кадастровой стоимости. Важным направлением реализации налоговой политики является совершенствование налогообложения имущества, в связи с чем будет продолжаться подготовительная работа по тому, чтобы ввести налог на имущество для физических лиц и для организаций, исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения. Так, кадастровая стоимость представляет собой стоимость, которая устанавливается в процессе государственной кадастровой оценки, а также назначенная по итогам рассмотрения споров о кадастровой стоимости в суде¹. Также, согласно Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ², под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости. Таким образом, исходя из определения кадастровой стоимости, региональные власти на протяжении последних лет внедряли налогообложение соответствующего имущества. Так, уже к 2015 году некоторую коммерческую недвижимость, а также налог на имущество физических лиц (такое как дачи, квартиры, земельные участки) стали рассчитывать по кадастровой стоимости в 28 регионах, и к настоящему времени количество таких последних растет. Стоит отметить, что, в связи с такой динамикой, не отстает и Ростовская область. Так, с 1 января 2018 года Ростовская область перешла с расчета по инвентаризационной стоимости на новый порядок исчисления налога на имущество, исходя из кадастровой стоимости, согласно Областному закону Ростовской области «Об установлении единой даты начала применения на территории Ростовской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» от 27 июля 2017 г. № 1174-ЗС³.

¹ Мурзин А.Д. Недвижимость: основы экономики, оценки и кадастра. Ростов-на-Дону: Феникс, 2013. С. 56.

² Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в актуальной редакции) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

³ Областной закон Ростовской области «Об установлении единой даты начала применения на территории Ростовской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» от 27 июля 2017 г. № 1174-ЗС (в актуальной редакции) // Официальный портал Правительства Ростовской области <http://www.donland.ru/>.

Однако, при увеличении количества регионов, перешедших с расчета по инвентаризационной стоимости на кадастровую, возникает ряд сложностей. Нужно понимать, что на величину кадастровой стоимости влияет большое количество факторов. Данные обстоятельства связаны с динамичностью рынка недвижимости, и, непосредственно, с его рыночной оценкой, что сопровождается высокой скоростью изменения значений характеристик, связанных с масштабом оценки и течением времени. В том числе, сложность возникает при применении массового метода оценки, географического масштаба и иных факторов. Так, ученые и практики утверждают¹, что кадастровая стоимость, которая установлена субъектами Российской Федерации, часто является не соответствующей текущей рыночной стоимости и, следовательно, завышенной. В таких случаях рекомендуется оспаривать кадастровую стоимость. Оспаривание кадастровой стоимости земли, которая содержится в государственном реестре, осуществляется по процедуре, установленной Кодексом административного судопроизводства². Например, в настоящее время в Ростовской области, для того, чтобы оспорить кадастровую стоимость, необходимо обратиться в Ростовский областной суд или же Комиссию по рассмотрению споров о результатах проведения кадастровой стоимости при Управлении Росреестра по Ростовской области. Так, результаты определения кадастровой стоимости возможно оспорить в Комиссии по рассмотрению споров о результатах проведения кадастровой стоимости при Управлении Росреестра по Ростовской области, что, в свою очередь, предусмотрено статьей 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ, по основаниям недостоверности сведений об объекте недвижимости, которые были использованы при определении его кадастровой стоимости, а также установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на ту дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость.

Однако, при возникающих сложностях, субъекты пытаются минимизировать возможные риски, которые могут возникнуть в данном случае. Так, налогообложение должно быть постепенным и постепенно увеличиваться на 20 % в год. Выплачивать полную сумму налога на недвижимость, которая рассчитана по кадастровой стоимости, приближенная к рыночной, жители субъектов будут обязаны не ранее 2020 года. Только в 2019 году первые налоговые платежи придут жителям Ростовской области по новой системе кадастровой оценки. Следовательно, налог в течение первых 4-х лет планируется рассчитывать, учи-

¹ Москвин В.Н., Соколова Т.А., Жанаева А.С. Практика экспертной переоценки кадастровой стоимости земельных участков // Интерэкспо Гео-Сибирь.2016. С. 175.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в актуальной редакции) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

таявая поэтапное ежегодное увеличение не более чем на 20 %, как отмечалось ранее, от разницы между налогом, который рассчитан от кадастровой и инвентаризационной стоимости жилья в целях снижения фискальной нагрузки. Однако, главной проблемой в данной ситуации будет являться то, что величина кадастровой стоимости значительно отличается от рыночной, причем – не в сторону уменьшения, что не является позитивным для собственника. По некоторым экспертным оценкам¹, собственники и вовсе могут оказаться в затруднительном для себя положении в данной ситуации.

Тем не менее, министерство имущественных и земельных отношений финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области, заявляет, что планируется вводить новый порядок расчета имущественного налога, который будет поэтапным для того, чтобы не допустить резкого роста налоговой нагрузки в деятельности региона, а отклонение от рыночной стоимости не должно превышать 25-30 %².

Также, важным стоит отметить то, что Конституционный суд Российской Федерации разрешил муниципалитетам оспаривать результаты кадастровой оценки земельных участков³, если получившаяся разница существенно сказывается на местном бюджете⁴.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что налогоплательщики имеют равные права, и, соответственно, равный статус в сфере имущественного налогообложения, что, в свою очередь, отвечает требованиям принципа справедливости, а также имеют право на оспаривание кадастровой стоимости недвижимого имущества (что является наиболее актуальным вопросом в сфере имущественного налогообложения в настоящее время, так как обычно она характеризуется более высокой ценой, чем рыночная), чем они активно пользуются.

¹ Ларина О., Проскурина О. Налог на имущество в Ростовской области, исходя из кадастровой стоимости // Официальный сайт консалтинговой группы JBI Group <http://www.jbi-group.ru>

² Кадастровая оценка: сколько стоит мой дом? // Информационное агентство «Дон-24». Интервью с министром имущественных и земельных отношений финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области Н.И. Толмачевым // Официальный сайт Информационного агентства «Дон-24» <http://don24.ru>

³ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» от 5 июля 2016 г. № 15-П // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4900.

⁴ Правила оценки: КС защитил муниципалитеты в спорах о кадастровой стоимости, не принадлежащей им земли // Российская газета. 2016. 6 июля. № 7014.

Клестова Юлия Юрьевна

*магистрант кафедры финансового и предпринимательского права
Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены виды ответственности субъектов предпринимательской деятельности в сфере налоговых правоотношений, в том числе налоговая, административная и уголовная, обращено внимание на разбитие института ответственности, в частности применение субсидиарной ответственности к налоговым правоотношениям.

Осуществление предпринимательской деятельности связано с многочисленными рисками, среди которых самыми значимыми и актуальными являются риски привлечения к юридической ответственности. При этом, у субъектов предпринимательской деятельности чаще всего возникают вопросы относительно ответственности в сфере налоговых правоотношений, что не удивительно с учетом большого количества нюансов и тонкостей данного вида ответственности.

Прежде всего здесь следует разобраться в таких понятиях как «субъект предпринимательской деятельности» и «юридическая ответственность».

Сразу следует отметить, что субъект предпринимательского права и субъект предпринимательской деятельности отнюдь не равнозначные понятия.

Косякова Н.И. указывает на то, что в правовой науке субъектами права являются лица, за которыми законом признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, предоставляющее возможность участвовать в различных хозяйственно-финансовых правоотношениях с другими субъектами таких правоотношений.

Понятие «субъект предпринимательской деятельности» появилось сравнительно недавно, можно сказать, что свое начало оно получило после принятия Федерального Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности», однако данный федеральный закон не раскрывает понятие субъекта предпринимательской деятельности, а лишь перечисляет тех лиц, которые могут быть приравнены к таковым.

На сегодняшний день понятие «субъект предпринимательской деятельности» так и не нашло своего четкого законодательного определения.

Различные авторы дают свои определения данному понятию, выделяют признаки его характеризующие. Например, В.С. Белых определяет субъектов предпринимательской деятельности прежде всего как индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций, основная цель которых – извлечение прибыли. В.С. Белых указывает, что к их числу относятся и некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы¹.

Также отсутствует единое определение понятия юридической ответственности. Рассмотрим данное понятие с точки зрения Д.В. Тютин, который полагает, что при определении юридической ответственности в целом и ответственности за правонарушения в сфере налогообложения в частности следует исходить из ограничительного, узкого подхода и не допускать смешения в одном понятии различных по цели своей реализации правовых последствий правонарушений.

При таком подходе Д.В. Тютин предлагает следующее общее определение юридической ответственности – «возникшая вследствие совершения правонарушения и существующая в течение нормативно установленных сроков давности обязанность дееспособного правонарушителя перед государством по несению неблагоприятных юридических последствий, сводящихся к государственно-правовому осуждению и наказанию, имеющая основной целью предупреждение правонарушений».

Исходя из предложенного определения, ответственность за нарушения налогового законодательства, как полагает Д.В. Тютин, не сводится исключительно к нормам НК РФ, имеет государственно-правовое осуждение и носит штрафной характер².

Таким образом, субъектами предпринимательской деятельности являются лица, непосредственно ее осуществляющие, которые в своей деятельности намеренно либо по иным причинам допускают нарушение законодательства, в результате чего подвергаются юридической ответственности со стороны государства в лице тех или иных уполномоченных государственных органов. В частности, обязанность по осуществлению надзора за соблюдением налогового законодательства субъектами предпринимательской деятельности, возложена на

¹ Белых В.С. Предпринимательское право России: учебник. М.: Проспект, 2009.

² Тютин Д.В. Налоговое право: курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральную налоговую службу Российской Федерации¹. Также данная служба уполномочена привлекать виновных лиц к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Ответственность субъектов предпринимательской деятельности в сфере налоговых правоотношений не ограничена нормами налогового законодательства. За нарушения законодательства о налогах и сборах указанные субъекты могут быть привлечены и к административной ответственности (гл. 15 КоАП РФ – административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг), и к уголовной ответственности (ст. 198, 199, 199.1-199.4 УК РФ).

В зависимости от отрасли права, привлечение субъектов предпринимательской деятельности к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах (налогового правонарушения, административного правонарушения или преступления) имеет свою процессуальную процедуру, свои особенности, нюансы и тонкости.

Порядок привлечения к налоговой ответственности строго определен нормами налогового законодательства, где важным элементом является его процессуальная сторона, предполагающая непосредственное участие налогоплательщика на каждом этапе привлечения к ответственности с обязательной возможностью предоставления пояснений и документов по вменяемым правонарушениям с целью соблюдения прав субъекта предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что природа налоговой ответственности не нацелена на выполнение восстановительной функции, так как защита бюджетных интересов достигается взысканием налога и доначислением пени как компенсационной мерой. Скорее налоговая ответственность имеет своей целью воспитательное воздействие на налогоплательщика и дельнейшее его правомерное поведение, в связи с чем, при определении размера штрафных санкций в обязательном порядке устанавливаются и учитываются смягчающие вину обстоятельства. При игнорировании указанных обстоятельств, налоговые санкции не только не способны предупредить совершение новых налоговых правонарушений, но и могут крайне отрицательно сказаться на дальнейшей деятельности налогоплательщиков, вплоть до ее прекращения.

Важно подчеркнуть, что карательное воздействие налоговой ответственности не должно быть слепым инструментом обогащения государства, оно должно соответствовать всем принципам юридической ответственности.

¹ Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

В случае если налоговая санкция в виде штрафа назначена без учета смягчающих вину налогоплательщика обстоятельств, правовую защиту следует искать в суде, так как суд также уполномочен устанавливать смягчающие вину обстоятельства при рассмотрении дела, о чем прямо указано в пункте 4 статьи 112 НК РФ.

Пленум ВАС РФ в Постановлении от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» указал на обязанность суда уменьшить размер штрафа при наличии хотя бы одного смягчающего вину обстоятельства не менее чем в два раза. Также Высший Арбитражный Суд РФ разъяснил, что суд при рассмотрении дела может установить обстоятельства, при которых снижение размере штрафа возможно более чем в два раза¹.

Интересным является то обстоятельство, что в качестве смягчающего вину обстоятельства может быть учтено отсутствие умысла в его совершении (например, Постановление АС Поволжского округа от 26 декабря 2016 г. № Ф06-16410/2016), а вот при наличии умысла в совершении налогового правонарушения, предусмотренного ст. 122 НК РФ штраф устанавливается в большем размере – 40% от неуплаченной суммы налога (сбора). О необходимости привлечения к ответственности в соответствии с п. 3 ст. 122 НК РФ при установлении умысла в совершении налогового правонарушения указано в письме ФНС РФ от 16.02.2015 № ЕД-4-2/2294@2.

В.А. Кинсбургская поясняет, что «умысел является квалифицирующим признаком состава налогового правонарушения только в одном случае - при неуплате или неполной уплате сумм налога или сбора (п. 3 ст. 122 НК РФ)»³. В остальных случаях, как показывает арбитражная практика, отсутствие умысла может быть расценено как обстоятельство смягчающие вину налогоплательщика.

Субъектами административной ответственности в области налогов и сборов являются должностные лица, что свидетельствует о персонально-публичном характере данного вида ответственности⁴. В качестве санкций в данном случае применяется исключительно денежные штрафы, избежать кото-

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

² Письмо ФНС от 16.02.2015 № ЕД-4-2/2294@ «О выявлении умысла в совершении налогового правонарушения, предусмотренного пунктом 3 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Кинсбургская В.А. Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. М.: Юстицинформ, 2013.

⁴ Семенихин В.В. Ответственность организаций и их руководителей. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2017. С. 934.

рые не представляется возможным даже с учетом положений ст. 2.9 КоАП РФ, так как в данном случае норма о малозначительности не применяется, поскольку объектом посягательства является установленный законом порядок в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг¹. Привлечение к административной ответственности осуществляется в соответствии с процедурой, установленной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, особенностью которой является различие органов, составляющих протокол об административном правонарушении и органов, рассматривающих материалы административного дела с последующим вынесением постановления о привлечении/отказе в привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения. Например, по ст.ст. 15.5, 15.6, 15.11 КоАП РФ протокол об административном правонарушении компетентны составлять налоговые органы, а рассматривать его и привлекать к ответственности вправе только судебные органы.

Уголовная ответственность за совершение преступления в сфере экономики, в частности за неуплату налогов и сборов наступает только в том случае, когда имеет признаки общественной опасности, которая состоит в не поступлении денежных средств в бюджетную систему страны и соответственно отрицательном влиянии на ее экономику и социальную политику. Также следует отметить, что данная ответственность наступает при неуплате налогов в крупном размере (более 5 млн. руб.) и особо крупном (более 15 млн. руб.) за три налоговых периода. Субъективная сторона преступления состоит в неуплате налогов и сборов путем предоставления деклараций или расчетов, содержащих заведомо ложные сведения, либо их не предоставление.

На первый взгляд кажется все не так сложно, для субъектов предпринимательской деятельности в сфере налоговых правоотношений существуют несколько видов ответственности: налоговая, административная и уголовная, наступление которой зависит от обстоятельств совершения противоправных действий и регулируется определенными законодательными актами.

Но как показывает практика, все несколько сложнее, чем может показаться. Дело в том, институт привлечения к юридической ответственности, в том числе и налоговой, не стоит на месте, находятся новые инструменты и возможности для ее реализации.

Например, последнее несколько лет, мы имеем возможность наблюдать стремительное развитие института субсидиарной ответственности в рамках дел о банкротстве. Здесь речь идет и привлечении контролирующих должника лиц

¹ Борисов Ю.К., Кудрявцева А.Л. Пособие по вопросам налоговой ответственности // СПС «Консультант Плюс». 2010.

(руководителей, учредителей, бенефициарных владельцев и др.) к субсидиарной ответственности в случае если их действия привели к финансовой несостоятельности организации.

Федеральным Законом от 29.07.2017 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» уточнены порядок и основания для привлечения контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, а также предусмотрены процессуальные особенности дела вплоть до получения кредитором возмещения ущерба¹.

Для привлечения к субсидиарной ответственности необходимо доказать не только наличие у ответчика статуса контролируемого должника лица, но и наличие негативных последствий в виде невозможности полного погашения требований кредиторов, а также причинно-следственную связь между действиями и (или) бездействиями контролирующего должника лицом и указанными последствиями.

Следует отметить, что Верховный Суд Российской Федерации принял Постановление от 21.12.2017 № 53, в котором дал подробные разъяснения по большинству вопросов, возникающих при рассмотрении дел о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности².

Привлечение к данному виду ответственности активно практикуется со стороны налогового органа, так как по большей части к банкротству налогоплательщиков приводят значительные налоговые доначисления по результатам налоговых проверок. Налоговые органы в процессе рассмотрения заявлений о привлечении к субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц стараются доказать тот факт, что именно их неправомерные действия/бездействия привели к доначислению налоговых платежей и соответственно финансовой несостоятельности организации.

Более того, налоговые органы принимают меры к привлечению контролирующих должника лиц вне дела о банкротстве, что по мнению практикующих юристов является не допустимым. Например, Ю.В. Литовцева – руководитель практики банкротства и активной защиты бизнеса «Пепеляев Групп» разъясняет, что за рамками дела о банкротстве не могут быть установлены такие определяющие с точки зрения субсидиарной ответственности по долгам компании

¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4815.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» // Российская газета. 2017. № 297.

обстоятельства, как: состав и размер денежных обязательств; признаки неплатежеспособности; дата возникновения обязанности по подаче заявления о банкротстве; размер совокупной ответственности контролирующего лица перед всеми кредиторами. Также Ю.В. Литовцева обращает внимание на то, что предъявление подобных исков вне дела о банкротстве создает ситуацию незаконного преимущественного удовлетворения требований только одного кредитора – налогового органа и намеренного причинения ущерба другим кредиторам¹.

Таким образом, пределы ответственности субъектов предпринимательской деятельности в сфере налоговых правоотношений на сегодняшний четко неопределены и пределами норм Налогового Кодекса Российской Федерации, Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и Уголовного Кодекса Российской Федерации, не ограничены.

¹ Литовцева Ю.В. Ответственность руководителей по налогам компании-банкрота // LegalInsight. 2016. № 9 (55).

Койро Александр Сергеевич

*магистрант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЧЕТА И ВОЗВРАТА ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ ИЛИ ИЗЛИШНЕ ВЗЫСКАННЫХ СУММ НАЛОГОВ

Аннотация. Данная статья посвящена проблемам зачета и возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов. Охарактеризованы основные трудности в данной сфере правоотношений. Предлагаются пути решения указанных проблем.

Статья 57 Конституции Российской Федерации гласит, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы¹. В числе прочих налоговое законодательство предусматривает и иные виды обязательных платежей. К ним относятся штрафы, страховые взносы и пени.

В ряде случаев, реализуя свои конституционные обязанности, налогоплательщики вносят в соответствующий бюджет излишнюю сумму обязательных платежей. Главой 12 Налогового Кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (далее – НК РФ)² предусматривается зачет и возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм. Некоторые аспекты данного института налогового права детально не урегулированы, что вызывает ряд сложностей как в процессе правоприменения, так и на доктринальном уровне. Анализ правоприменительной практики показывает, что, как граждане, так и юридические лица сталкиваются с проблемой излишне внесенных сумм.

Причинами для возникновения переплаты по налогам могут послужить: неправильное исчисление налоговой базы, арифметические ошибки, а также по вине налоговых органов, которые взыскали с лица излишние суммы.

НК РФ предусматривает ряд решений при переплате налога: зачет в счет погашения налоговой задолженности, пени и штрафа, зачет в счет уплаты предстоящих налоговых платежей и возврат излишне уплаченной суммы.

Изначально излишне уплаченная сумма подлежит зачету в счет погашения задолженности по пеням и штрафам, а также погашения недоимки по иным налогам. В данном случае налоговый орган произведет зачет самостоятельно, и подавать заявление для него не нужно.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

² СЗ РФ (с изм. и доп.) 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 9, ст. 1291.

Согласно п. 4, ст. 78 НК РФ для того, чтобы зачесть сумму переплаты в счет предстоящих платежей, следует подать заявление в налоговый орган. Но существует ограничение – такой зачет можно производить только в счет уплаты налога того же вида (например, переплата по региональному налогу может быть зачтена только в счет уплаты по этому или другому региональному налогу).

Для того чтобы вернуть излишне уплаченную сумму по налогу на счет в банке – нужно подать заявление в налоговый орган в рамках п. 6, ст. 78 НК РФ.

Заявление для зачета или возврата переплаты должно быть подано в налоговый орган по месту своего учета в течение трех лет с даты уплаты налога. Предоставить его можно лично, через представителя, по почте или переслать по электронной форме, в том числе, через личный кабинет налогоплательщика.

Инспекция в течение 10 рабочих дней со дня получения заявления или совместной сверки расчетов должна принять решение по излишне уплаченной сумме. Согласно ст. 78 НК РФ возврат переплаты должен быть произведен в течение одного месяца со дня получения налоговым органом заявления. В том случае, если срок был нарушен, инспекция должна будет выплатить проценты за каждый день просрочки с учетом ставки рефинансирования Банка России, действовавшей в это время.

Если налоговые органы нарушат процедуру зачета или возврата, гражданин имеет право обжаловать решение инспекции в вышестоящий орган, и, в случае неудовлетворения требований, в суд.

Следует отметить, что действующее законодательство не содержит четкого определения такого понятия, как «излишне уплаченная (взысканная) сумма». В то же время наличие четких правовых дефиниций представляет необходимое условие для правопонимания¹. Также отсутствуют четкие критерии переплаты, имеющие квалификационное значение, для определения того факта, может ли та или иная сумма быть возвращена или зачтена налогоплательщику на основании главы 12 НК РФ.

Учитывая теоретические и практические критерии, можно сделать вывод о том, что не всегда переплата *de-facto* и *de-jure* будет подпадать под юрисдикцию вышеуказанных положений НК РФ (в том числе, сумма налога, уплаченная досрочно, а также сумма, которая была уплачена налогоплательщиком на основании правовых норм, утративших силу)². Правовые трудности также возника-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6 изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА М. 2017. С. 356.

² Эльдаров С.Н. Вопросы финансово-правового регулирования зачета и возврата излишне уплаченных (взысканных) сумм // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 128–134.

ют в процессе переплаты косвенных платежей (НДС и акцизов), когда плательщиками таких налогов являются потребители.

Невозможность межбюджетного зачета также представляет собой сложность для юридических лиц, имеющих обособленные подразделения (филиалы и представительства), в связи с тем, что головная организация и подразделение имеют разные лицевые счета, зарегистрированные в налоговых органах¹.

В сложившихся условиях налогоплательщики зачастую получают отказ в зачете или возврате излишне уплаченных (взысканных) сумм. Причиной этому может служить наличие недоимки или задолженности по пеням, при расхождении в расчете налогоплательщика и налогового органа и в иных случаях.

В целях обеспечения единообразия правоприменительной практики считаем необходимым дальнейшее совершенствование действующего законодательства, а именно: однозначно определить понятие излишне уплаченной или излишне взысканной суммы в НК РФ; детально регламентировать процедуру перевода излишне уплаченной суммы налогоплательщику между соответствующими бюджетами. Также судам РФ следует стремиться к единообразию применения правовых норм по данной категории налоговых дел в Российской Федерации.

¹ Березова О.А. Зачет как способ погашения налогового обязательства // Ваш налоговый адвокат. 2003. № 1 С. 28.

Короткова Ольга Валерьевна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления противодействия легализации (отмыванию) криминальных доходов в Российской Федерации на базе международного законодательства, а также мировых подходов борьбы с названным видом преступлений. Выявляются расхождения международно признанных норм и норм российского законодательства, определяющих правовые основы противодействия легализации преступных доходов, в частности, в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Подчеркивается слабое отражение в российском законодательстве международно признанных норм, направленных на борьбу с незаконным обогащением в результате использования преступных доходов, особенно отчетливо проявляется на фоне положений главы V Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Отмечается, что данная негативная ситуация могла возникнуть вследствие отсутствия единого определения понятия «легализация преступных доходов». Принимая во внимание выявленные расхождения международно признанных норм и норм российского законодательства, определяющих правовые основы противодействия легализации преступных доходов, в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», даются предложения по разрешению сложившейся ситуации и раскрывается, что противодействие легализации (отмыванию) криминальных доходов является одним из наиболее важных и актуальных направлений борьбы с организованной преступностью и всеми видами квалифицированных корыстных преступлений современности.

За последние десятилетия в России процесс отмывания противоправных доходов из этапа развития организованной преступности трансформировался в высокодоходное и эффективное криминальное производство, скрытое от большинства форм социального контроля, по сути, став третьей по величине индустрией в мире по объемам *латентного оборотного капитала*. Более двух третей криминальных средств легализируются в форме инвестиций в высоко прибыльные отрасли экономики, что создает серьезную угрозу национальной безопасности.

По мнению отечественных ученых, отмывание денег в мировом масштабе уже достигло уровня, составляющего астрономическую сумму в 1,3 трлн долларов США в год. При этом в отличие от 1970–80-х гг., нелегальные доходы от торговли наркотиками составляют лишь треть этой суммы. В настоящее время наряду с «наркодолларами», по всему миру «отмываются» миллиардные прибыли от проституции, незаконной торговли алкоголем, компьютерными программными продуктами, современными технологиями, оружием и др. Имеется даже определенная региональная «специализация», в частности, из десятков миллиардов «грязных долларов», проходящих и «отмываемых» ежегодно через финансовую систему Таиланда, например, более 20 млрд долларов (или 63 %) связаны с доходами от проституции, 4 млрд долларов (12 %) составляют наркодоллары, 2,4 млрд долларов (8 %) приносит контрабанда оружия, более 5 млрд долл. (17 %) – другие виды преступной деятельности¹.

Мировое сообщество стремится сдержать волну организованной преступности в этой сфере. Создаются специализированные международные организации, например многочисленные национальные структуры, развивается взаимодействие спецслужб и правоохранительных органов. Понимая, что все методы легализации незаконных доходов обязательно проходят стадии, где их обнаружение наиболее вероятно, специалисты ключевым моментом выявления «грязных денег» считают этап «врастания» преступных капиталов в кредитно-финансовую сферу. Поэтому их основные усилия сосредоточены на отслеживании стадии интегрирования «грязных денег» в национальные и мировую финансовые системы.

Законодательство Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, формировалось под влиянием международных стандартов в области деятельности по выявлению, изъятию и конфискации денежных средств, иного имущества преступного происхождения, предусмотренных такими международными соглашениями, как Венская конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.), Страсбургская конвенция по отмыванию денег, выявлению, аресту и конфискации обнаруженных средств, добытых преступным путем (1990 г.), Нью-Йоркская конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и иных².

¹ Лавроненко Р.А. К вопросу о необходимости дальнейшего совершенствования механизма противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем // Молодой ученый. 2016. № 9. С. 28-29; Верещагин С.Г. Политика государства по борьбе с теневой экономикой, уклонением от уплаты налогов и противодействию легализации «грязных денег» // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2006. № 3–4. С. 51.

² Оганесян К.О. Оффшорные юрисдикции как инструмент финансирования терроризма

Анализ названных источников международного законодательства, регламентирующее противодействие легализации преступных доходов, позволяет сделать обоснованный вывод, что национальное законодательство по линии противодействия содержит систему нормативных правовых актов, не в полной мере соответствующих научно обоснованным подходам мирового сообщества к борьбе с данным явлением, входящим в разряд наиболее опасных проявлений организованной преступности.

Следует отметить, что нормы ратифицированных Российской Федерацией международных соглашений: Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 01.01.2001, Конвенции ООН против коррупции от 01.01.2001, Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию от 01.01.2001, расширяющие сферу противодействия легализации преступных доходов, также не получили соответствующего отражения в российском законодательстве¹.

Вследствие этого, в ряде своих положений Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и связанные с ним законодательные и подзаконные акты расходятся с международно-правовыми стандартами в области борьбы с легализацией преступных доходов. Эти расхождения в целом представляют собой ограничения сферы применения установленных международными стандартами мер противодействия отмыванию доходов от преступлений и ответственности за легализацию таких доходов².

Расхождения норм российского законодательства и международно признанных стандартов, в частности, касаются:

определения оснований осуществления мер противодействия легализации преступных доходов и содержания таких мер;

правового регулирования применения мер уголовной ответственности, в т. ч. конфискации, за легализацию преступных доходов;

международного сотрудничества по конфискации и возврату доходов от преступлений при легализации денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем, имеющей трансграничный характер;

// Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 10–11. С. 31.

¹ Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов. М.: ИНФРА-М. 2004. С. 7–45.

² Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418; Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3207.

использования оперативно-розыскных (специальных) мер борьбы с легализацией доходов от преступлений.

Более того, слабое отражение в российском законодательстве международно признанных норм, направленных на борьбу с незаконным обогащением в результате использования преступных доходов, особенно отчетливо проявляется на фоне положений главы V Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции о необходимых мерах по конфискации и возвращению активов и отмены в России конфискации как вида уголовного наказания, резко ограничивающей, а во многих случаях полностью исключаящей реализацию данных положений Конвенции ООН¹.

Кроме того, в ст. 2 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» установлено, что он регулирует исключительно отношения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, иностранных структур без образования юридического лица, государственных органов, осуществляющих контроль на территории Российской Федерации за проведением операций с денежными средствами или иным имуществом, в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения, а также отношения юридических лиц и федеральных органов исполнительной власти, связанные с установлением бенефициарных владельцев юридических лиц.

Международно-правовыми стандартами не предусмотрено отдельных направлений из числа так называемых основных (предикатных) преступлений, доходы от которых являются предметом так называемых основных (предикатных) преступлений. Согласно п. «е» статьи 1, статье 6 Страсбургской конвенции, основное преступление означает любое преступление, в результате которого были получены доходы, которые могут стать предметом легализации.

Более того, Пунктом 5 статьи 9 новой редакции Страсбургской конвенции СЕ, принятой 3 мая 2005 года (СЕТС № 000), установлено, что каждая сторона обязуется гарантировать наличие в своем законодательстве положения о том, что предшествующее или одновременное осуждение за совершение предикатного преступления не является необходимым условием для осуждения за отмывание денег.

¹ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

Российское законодательство (статья 13 Федерального закона) не содержит такого положения, что вызывает разногласия специалистов и нестабильность решений правоохранительных органов при рассмотрении вопросов ответственности за легализацию преступных доходов лиц, не осужденных за основное преступление.

Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» также не предусмотрено норм об аресте и конфискации денежных средств или иного имущества, легализуемых после совершения в Российской Федерации основного (предикатного) преступления, посредством которого получены эти доходы, не определен предметный состав активов, на которые может быть обращена конфискация в этих случаях.

По мнению специалистов, расхождение норм российского законодательства и международно признанных стандартов в области определения оснований осуществления мер противодействия легализации преступных доходов и содержания таких мер связаны, прежде всего, с отсутствием единого определения понятия «*легализация преступных доходов*»¹.

Принимая во внимание выявленные расхождения международно признанных норм и норм российского законодательства, определяющих правовые основы противодействия легализации преступных доходов, в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» целесообразно:

дополнить нормой об ответственности за легализацию преступных доходов независимо от осуждения за преступление, посредством совершения которого получены такие доходы;

предусмотреть обязательный контроль операций с денежными средствами или иным имуществом, если хотя бы одной из сторон являются лица, занимающие или занимавшие государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации;

ввести норму о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом при наличии обоснованных подозрений в причастности этих операций к отмыванию доходов, полученных преступным путем;

установить обязанность адвокатов, нотариусов, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или

¹ Зимин О.В. Краткая характеристика подразделений финансовой разведки как основного элемента в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2008. № 1.

бухгалтерских услуг при наличии у них достаточных оснований, полагать, что сделки или финансовые операции осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, приостанавливать такие операции и представлять информацию об этом в уполномоченный орган;

указать на издание уполномоченным органом постановления о приостановлении операции с денежными средствами или иным имуществом, также и при наличии достаточных оснований, указывающих на связь операции, сделки с легализацией доходов от преступлений или с финансированием терроризма.

Лебедев Артем Андреевич

преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин

ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России»,

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ КАМЕРАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК

Аннотация. В настоящей статье автором анализируются положения законодательства о налогах и сборах РФ в части проведения камеральных налоговых проверок. В целях объективной оценки существующих законодательных положений проводится сравнение процедуры ознакомления налогоплательщика (его представителя) с материалами налоговой проверки с процедурой ознакомления обвиняемого (его защитника) с материалами уголовного дела, предусмотренной уголовно-процессуальным законодательством. По итогам проведенного анализа сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Основными субъектами налоговых правоотношений общепринято считать налогоплательщиков и налоговые органы, цели деятельности которых, разумеется диаметрально расходятся. Т.Ю. Курбатов обоснованно отмечает, что налоговые правоотношения, возникающие в ходе камеральных и выездных налоговых проверок, характеризуются повышенной конфликтностью, в связи с чем, значительно повышаются требования к точности и четкости правовой регламентации действий налоговых органов, а также правовых гарантий реализации прав налогоплательщиков¹.

Представляется возможным утверждать, что одной из целей камеральных налоговых проверок, в частности налоговых деклараций по НДС, содержащих сведения о суммах налога, подлежащего возмещению из бюджета РФ, является превенция, то есть предупреждение совершения хищений бюджетных денежных средств путем обмана. Данная позиция основана на следующих доводах:

незаконное возмещение НДС из бюджета РФ является одной из форм мошенничества, совершаемого, как правило, в крупном и особо крупном размерах;

¹ См.: Курбатов Т.Ю. Правовые формы и методы налогового контроля: дис.....канд. юрид. наук. М.: ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ», 2015. С. 114.

необходимым формальным основанием для доведения преступного умысла до конца, то есть до наступления общественно-опасных последствий, является принятие руководством налогового органа решения о возмещении сумм НДС. Таким образом, на налогового инспектора, которому поручено проведение камеральной налоговой проверки, а также на руководство налогового органа, возлагается большая ответственность, ведь последствиями неверной оценки результатов проверки может быть серьезный материальный ущерб государству. При этом, сотрудники налоговых органов не должны забывать, что в силу положений п. 2 ст. 22 Налогового кодекса РФ (далее по тексту – НК РФ), исполняя свои обязанности, они, тем самым, должны обеспечивать реализацию прав налогоплательщиков.

Нередко со стороны налогоплательщиков, их представителей, налоговых консультантов, а также представителей научного сообщества, слышны высказывания о том, что деятельность налоговых органов носит явно обвинительный уклон, вина же налогоплательщиков зачастую презюмируется. Очередной виток подобных обвинений в 2017-2018 гг. был обусловлен совместным изданием Следственным комитетом РФ и ФНС России Методических рекомендаций по установлению в ходе налоговых и процессуальных проверок обстоятельств, свидетельствующих об умысле в действиях должностных лиц налогоплательщика, направленном на неуплату налогов (сборов)¹.

Зарипов В.М., являясь руководителем аналитической службы юридической компании «Пепеляев Групп», комментируя факт принятия данных методических рекомендаций, выразил мнение, согласно которому правоохранительным органам, вооруженным обширными полномочиями, в том числе, на проведение негласных оперативно-розыскных мероприятий, не следует выполнять работу налоговых органов, а, напротив, сосредоточить свое внимание на фактах хищений, создания фирм-однодневок и т.д.² А. Сухаренко, оценил появление вышеуказанных Методических рекомендаций как доказательство наличия тренда об ужесточении ответственности бизнеса за налоговые махинации³. Крайне негативную оценку Методическим рекомендациям высказал Д.Г. Бачурин, который,

¹ Письмо ФНС России от 13.07.2017 № ЕД-4-2/13650@ «О направлении методических рекомендаций по установлению в ходе налоговых и процессуальных проверок обстоятельств, свидетельствующих об умысле в действиях должностных лиц налогоплательщика, направленном на неуплату налогов (сборов)» (вместе с «Методическими рекомендациями «Об исследовании и доказывании фактов умышленной неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора)», утв. СК России, ФНС России) // Официальные документы. № 35. 26.09-02.10.2017.

² Зарипов В.М. Рекомендации Федеральной налоговой службы и Следственного комитета России по доказыванию умысла: предложения по доработке // Налоговед. 2017. № 10. С. 29–39.

³ Сухаренко А.И кнутом и пряником // ЭЖ-Юрист. 2017. № 42. С. 6.

проведя глубокий анализ их положений, сформулировал вывод о том, что подобные ненормативные конструкции подменяют действующие положения законодательства о налогах и сборах, нисколько не способствуя устранению правовой неопределенности¹.

Разумеется, не все специалисты негативно оценивают появление данного документа. Так, например, начальник отдела аудита ООО «ПАРТИ» Е. Орлова, отмечает, что Методические рекомендации были приняты в целях повышения эффективности работы налоговых и следственных органов по выявлению и доказыванию случаев умышленного уклонения от налогов (сборов), при этом они могут быть полезны также и налогоплательщикам².

Взаимосвязь мероприятий налогового контроля и уголовного процесса наводит на мысль о возможности сравнительного анализа некоторых процедурных правоотношений, возникающих при их проведении. В частности, определенный интерес представляет реализация прав налогоплательщиков при ознакомлении с материалами камеральных налоговых проверок в сравнении с правами обвиняемых, реализуемых при выполнении требований ст. 217 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее по тексту – УПК РФ). Стоит отметить, что ряд мероприятий налогового контроля, предусмотренных положениями НК РФ, являются примерами практически прямого заимствования положений уголовно-процессуального законодательства РФ, например, статьи 92 («Осмотр»), 94 («Выемка документов и предметов»), 95 («Экспертиза») НК РФ и т.д.

Как известно, законодателем в уголовном процессе предусмотрены следующие условия и правовые гарантии прав обвиняемых:

ознакомление с материалами уголовного дела (включая вещественные доказательства) происходит в пределах общих сроков предварительного следствия;

обвиняемый, а также его защитник, уведомляются о том, что предварительное следствие по уголовному делу окончено, после чего им разъясняется право ознакомления со всеми материалами в полном объеме;

дополнение материалов уголовного дела возможно только лишь путем возобновления предварительного следствия с последующим повторным ознакомлением обвиняемого (его защитника) со всеми материалами уголовного дела;

уголовное дело предъявляется обвиняемому (его защитнику) в прошитом и пронумерованном виде, что должно исключать возможность внесения изменений в их содержание. Подобные законодательные положения призваны гарантировать, что обвиняемый (его защитник) в полной мере знакомы со всеми соб-

¹ См.: Бачурин Д.Г. Постклассическое право и трансформация юридического регулирования в сфере налогового контроля НДС // *Налоги*. 2017. № 6. С. 27-31.

² См.: Орлова Е. Необоснованная налоговая выгода - 11 лет спустя // *Налоговый вестник – Консультации. Разъяснения. Мнения*. 2017. № 9. С. 33-50.

ранными доказательствами, а также исключить возможность их дополнения, изменения без ведома участников процесса.

Российское законодательство а о налогах и сборах в части реализации прав налогоплательщика на ознакомление с материалами камеральной налоговой проверки содержит несколько иные положения. Срок камеральной налоговой проверки ограничен тремя месяцами со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации (расчета). Однако судебная практика исходит из того, что данный срок не является пресекательным, то есть, доказательства, положенные в основу решения налогового органа, могут быть получены им и за пределами данного срока. Такую позицию, в частности, озвучил в своем информационном письме Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ¹. Однако согласиться с такой трактовкой ВАС РФ крайне затруднительно, так как она не основана на положениях НК РФ.

Крайне негативно подобную практику расценивает и доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии М.Н. Садчиков, по мнению которого, камеральная налоговая проверка, проводимая за пределами вышеуказанного срока, является незаконной, а иной подход, избранный Президиумом ВАС РФ, противоречит принципам плановости финансовой деятельности и определенности налогового обязательства². Соглашаясь с данным автором, стоит отметить, что ситуацию, при которой налогоплательщик просто открыв НК РФ не может найти внятный ответ на вопрос о допустимости проведения мероприятий налогового контроля за пределами 3-месячного срока камеральной налоговой проверки, нельзя считать допустимой, ведь одно из требований, предъявляемых к закону, является его ясность, доступность для понимания, даже при отсутствии специальных познаний.

Статья 100 НК РФ посвящена оформлению результатов налоговой проверки. Ее положения предусматривают право налогоплательщика получить акт камеральной налоговой проверки. Ознакомление налогоплательщика с материалами камеральной налоговой проверки осуществляется в течение одного месяца со дня получения акта налоговой проверки (ч. 6 ст. 100, 101 НК РФ). Данный срок не учитывает объем материалов, полученных в ходе камеральной проверки, который может составлять как один том (250-300 листов), так и десятки томов, однако положения законодательства о налогах и сборах не предусматривают возможность продления указанного срока. Для сравнения, ч. 3 ст. 217

¹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 17.03.2003 № 71 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 5. 2003.

² См.: Садчиков М.Н. Камеральные и выездные налоговые проверки как формы налогового контроля: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 11.

УПК РФ гарантирует обвиняемому и его защитнику право ознакомления с материалами уголовного дела без ограничения во времени, необходимом для ознакомления, и лишь в случае, если указанные лица явно затягивают время ознакомления с материалами уголовного дела, следователь вправе обратиться в суд для установления им определенного срока для ознакомления.

В связи с вышеизложенным, представляется возможным дополнить ч. 2 ст. 101 НК РФ (после предложения «Лицо, в отношении которого проводилась налоговая проверка (его представитель), вправе ознакомиться с материалами налоговой проверки и дополнительных мероприятий налогового контроля в течение срока, предусмотренного для представления письменных возражений пунктом 6 статьи 100 настоящего Кодекса и пунктом 6.1 настоящей статьи») следующими положениями: «По мотивированному ходатайству данного лица (его представителя) ему может быть предоставлено дополнительное время для ознакомления с материалами налоговой проверки и дополнительных мероприятий налогового контроля».

Действующие положения НК РФ, регламентирующие вопросы ознакомления лица, в отношении которого проводилась проверка, с ее материалами, не предусматривают обязанность должностных лиц налогового органа предоставлять материалы для ознакомления в прошитом и пронумерованном виде, из чего представляется возможным сделать следующие выводы:

проверяемое лицо не имеет возможности достоверно убедиться в том, что ему представлены для ознакомления все материалы проверки;

отсутствие нумерации, описей не позволяет исключить вероятность внесения изменений в содержание и количество собранных материалов, в том числе, уже после ознакомления с ними налогоплательщика. В связи с вышеизложенным, представляется возможным дополнить ч. 2 ст. 101 НК РФ следующими положениями: «материалы налоговой проверки и дополнительных мероприятий налогового контроля предоставляются лицу, в отношении которого проводилась проверка (его представителю), подшитые и пронумерованные с описями содержимого томов».

К сожалению, ФНС РФ по данному вопросу придерживается совершенно иных взглядов. Так в письме ФНС России от 16.11.2017 № ЕД-4-2/23295 сформулирована позиция, согласно которой положения НК РФ интерпретируются таким образом, что налогоплательщик имеет право знакомиться только лишь с документами, отраженными в акте налоговой проверки, а непредставление налоговым органом лицу, в отношении которого проводилась налоговая проверка, материалов налоговой проверки, не связанных с выявленными налоговым органом нарушениями законодательства о налогах и сборах, по мнению ФНС РФ, не нарушает его прав и законных интересов. Подобная позиция позволяет со-

трудникам налогового органа самостоятельно определять объем материалов, собранных в ходе налоговой проверки, который, по их мнению, необходимо предоставить для ознакомления налогоплательщику, что явно вносит излишний субъективизм, применение которого ничем не обосновывается и объективно не может способствовать формированию нормальных деловых взаимоотношений между субъектами в ходе налоговых проверок. Такой подход ФНС РФ обоснованно критикуется в печати. Так, Н.В. Фирфарова отмечает, что некоторые документы (или информация), полученные налоговым органом, хоть и не отраженные в акте налоговой проверки, но могут закладываться в основу решения по результатам проверки, в результате налогоплательщик фактически лишается возможности убедиться в достоверности доказательств, дать им свою оценку, что в дальнейшем препятствует представлению возражений¹.

Сформулированные предложения возлагают на сотрудников налоговых органов обязанности по систематизации собранных доказательств в соответствии с общепринятыми правилами делопроизводства, что конечно добавляет им технической работы, однако, с другой стороны, подобные меры объективно способствуют реализации прав и законных интересов налогоплательщиков, снижают уровень конфликтности в их взаимоотношениях с сотрудниками налоговых органов, и, соответственно, способствуют снижению количества налоговых споров.

¹ Фирфанова Н.В. Вправе ли налогоплательщик, в отношении которого проведена налоговая проверка, ознакомиться с ее материалами, не связанными с выявленными нарушениями налогового законодательства? // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2018. № 2. С. 77–79.

Малыхина Елена Александровна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ЗАКАЗЧИКА
И ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ
СРЕДИ УЧАСТНИКОВ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКУПКЕ ТОВАРОВ,
РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Аннотация. В статье обосновывается необходимость повышения профессионализма и финансовой грамотности заказчика, специализированной организации, контрольного органа, участников закупок посредством включения в программы повышения квалификации в сфере закупок положений финансово-правовой науки, связанных с образованием, распределением и использованием государственных и муниципальных денежных фондов.

Вопросы повышения финансовой грамотности в последние десятилетия стали очень актуальны в Российской Федерации, поскольку от наличия определенных знаний каждого гражданина в сфере финансового права зависит качество жизни населения и, соответственно финансово-экономическое развитие всей страны.

Для того чтобы обеспечить личную финансовую безопасность каждый гражданин должен обладать хотя бы базовыми знаниями финансово-правовой науки. Что же тогда говорить о тех лицах, которые ежедневно сталкиваются с бюджетными средствами, в частности заказчики и участники закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Если заказчики обязаны иметь профессиональную квалификацию в данной области, проходить определенные курсы повышения квалификации, то для таких участников закупок, как поставщики никаких требований к знаниям законодательства в сфере закупок и финансового законодательства не установлено. Однако поставщик, принимающий участие в закупках, как никто должен обеспечить для себя финансовую безопасность, поскольку от этого зависит победа в закупках и, соответственно собственная прибыль и экономическое развитие.

Статьей 9 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 504-

ФЗ)¹ предусматривается, что деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок осуществляется на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Данные лица получают знания и повышают квалификацию в образовательных учреждениях, которые получают лицензию на возможность осуществлять выше обозначенную деятельность, разрабатывают специальные курсы повышения квалификации. Однако в каждой организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации в сфере закупок предоставляемая для изучения программа может отличаться.

Для обеспечения некоторого единообразия в данной области в 2015 г. Министерство образования и науки РФ и Министерство экономического развития РФ разработали методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок². В указанных методических рекомендациях раскрывается содержание программы, то есть те дисциплины, которые должны изучить обучающиеся и та информация, которую они должны получить.

Однако стоит обратить внимание, что в указанных методических рекомендациях отсутствуют вопросы финансово-правовой науки. А данные вопросы необходимы для полного понимания системы государственных (муниципальных) закупок, поскольку контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является институтом финансового права³, базируется на предмете, методах и принципах данной отрасли права.

Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляются за счет бюджетных денежных средств профессиональные участники таких закупок должны обязательно обладать знаниями о том, как происходит образование, распределение и использование публичных денежных фондов и как проводится финансовый контроль.

¹ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 88.

² См.: Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12 марта 2015 г. «О направлении методических рекомендаций» // Официальные документы в образовании. № 20. Июль. 2015.

³ Подробнее см.: Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования / под ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2016.

Исходя из вышеизложенного можно предположить, что для повышения финансовой грамотности населения и финансовой грамотности специалистов в области государственных (муниципальных) закупок необходимо в методические рекомендации внести изменения и включить в содержание программ отдельные вопросы финансового права, в особенности правила осуществления публичных расходов, финансирования данных расходов, особенности реализации бюджетного процесса и основных институтов бюджетного права, правила осуществления финансового контроля, полномочия финансовых органов и т.д.

Как уже было указано выше, для таких участников закупок, как поставщики вообще отсутствуют требования о наличии знаний законодательства о контрактной системе, однако для того, чтобы данные субъекты могли принять участие в закупках и выиграть их они обязательно должны обладать обозначенными знаниями, в том числе финансово-правовыми аспектами закупок, связанными с порядком распределения и использования бюджетных средств, финансовым контролем в данной области и др. В связи с этим думается решить обозначенную проблему возможно посредством включения специального курса в образовательные программы для обучающихся по юридическим и экономическим направлениям и специальностям, посвященного особенностям финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) на обеспечение государственных и муниципальных нужд через контрактную систему в сфере закупок.

Таким образом, указанные предложения, как видится, помогут увеличить профессионализм заказчика, специализированной организации и контрольного органа, а также повысить финансовую грамотность среди участников отношений по закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Мамедов Ниджат Джамиль Оглы

*преподаватель кафедры правоведения и таможенного дела
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокос-
мического приборостроения»*

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫЕЗДНЫХ И КАМЕРАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК

По своей эффективности и значимости налоговые проверки занимают ведущее положение среди контрольных мероприятий налогового контроля. Они направлены не только на выявление составов экономических правонарушений и причинно следственной связи по ним проверяемым лицом, при наличии которых бюджетная система государства лишается значительной части своих доходов. Их целью также являются предупреждение и пресечение последствий несоблюдения действующих правил осуществления деятельности налогоплательщиков, проверка правильности ведения учета и заполнения отчетности. При этом необходимо помнить, что в соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 31 НК РФ проведение налоговых проверок входит в систему именно прав налогового органа.

Так, налоговая проверка (статья 87 Налогового кодекса Российской Федерации) является главенствующим и наиболее эффективным методом налогового контроля, представляя собой совокупность специальных приемов и способов, применяемых налоговыми органами, с целью установления достоверности и законности учета объектов налогообложения, налоговой базы и иных действиях, предусмотренных законом. Налоговые проверки подразделяются в зависимости от места их проведения на: камеральные и выездные.

Камеральная налоговая проверка, предусмотренная статьей 88 Налогового кодекса Российской Федерации, проводится по месту нахождения налогового органа уполномоченными на то лицами согласно их совокупности обязанностей, на основании представленных налогоплательщиком налоговых деклараций и прочих документов, как представляемых налогоплательщиком, так и имеющихся у работников налогового органа.

Согласно ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации, выездная налоговая проверка в отличие от проверки камеральной, осуществляется налоговым органом по месту нахождения налогоплательщика (плательщика сборов), налогового агента (организации, их филиалов и представительств, индивидуальных предпринимателей) на основе изучения и оценки контроля (осмотр,

экспертиза, выемка и т.п.). Однако, как указывает А.М. Полтнева¹, несмотря на то, что по итогам проведения камеральных налоговых проверок увеличиваются суммы доначисления в бюджеты, данная форма налогового контроля является наиболее трудоемкой, так как трудозатраты на ее проведение на несколько порядков выше, чем при выездной проверке – камеральными проверками охватываются, как правило, 100 % налогоплательщиков, в то же время выездными проверками – 20–25 %.

Выездная проверка (в отличие от камеральной проверки) всегда проводится на основании решения руководителя налогового органа (его заместителя). Срок охвата деятельности проверяемого выездной проверкой составляет 3 календарных года, непосредственно предшествующие году ее проведения, а по общему правилу, предусмотренному ст. 89 Налогового кодекса РФ.

В федеральном законе № 294-ФЗ сохранились требования организационно-управленческого характера по методике проведения контрольных мероприятий, включая четко оговоренные сроки их проведения. Закон выделяет плановые и внеплановые проверки предпринимателей. Вопрос о проведении таких проверок всегда был спорным в судебной практике.

Однако практика свидетельствует о том, что данные положения в недавнем прошлом не выполнялись представителями налоговой службы. Только в 2006 г. 18 % опрошенных заявили о том, что их компании подвергались налоговым проверкам чаще одного раза в год, а налогоплательщики рассматривали выездные проверки, как своеобразный гнет со стороны государства², что само по себе не способствует реализации в налогообложении таких принципов, как справедливость установленного налогового бремени и презумпция добросовестности налогоплательщика.

Концепция добросовестности налогоплательщика построена на признании факта соблюдения налогоплательщиком в большинстве случаев норм налогового законодательства и является частью общеправовой презумпции добропорядочности (добросовестности) гражданина. Содержание понятия «добросовестность» носит оценочный характер и при возникновении споров конкретизируется в процессе применения норм закона. В исследовании презумпции добросовестности следует отметить проблему разграничения понятий «уплата налога» и «зачисление налога» применительно к налогоплательщикам.

Все чаще поднимается вопрос в научном сообществе о приемах и методах системы принудительных мер в отношении налогоплательщиков в целях их по-

¹ Полтнева А.М. Правовые и организационные основы проведения камеральной налоговой проверки. М.: 2008. С. 15.

² Вислогузов В. Налоговая система становится судебной // Коммерсант. 2006. 7 декабря.

следующей защиты интересов. Не обошло стороной и функциональное их применение с выявлением правовых последствий для налогоплательщиков, добросовестно исполняющих свою налоговую обязанность.

Принимая во внимание отсутствие обязанности доказывания в судебных органах власти самого понятия добросовестности, действия налоговых органов, обладающих властными функциями, носят лишь отсылочный характер по фактам правомерности таких действий.

При исследовании зарубежного законодательства, следует отметить, что в США, например, судебные органы самостоятельно определяют оценку фактов последующего их отнесения к категории «добросовестность». Хотя при изучении аналогии по отношению к российскому законодательству такая категория применима.

Результатом стало принятие всевозможных актов, таких как «Концепции системы планирования выездных налоговых проверок», утвержденной Приказом ФНС РФ от 30 мая 2007 г. №ММ-3-06/333@ планирование выездных проверок ведется на основе принципа двухсторонней ответственности. 09 октября 2008 года ФНС ввела новый 12 критерий подозрительности – «ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском», для применения которого ФНС обязывает регулярно публиковать наиболее распространенные схемы, «направленные на получение необоснованной выгоды», основанные на сложившейся арбитражной практике и в том числе – содержащие признаки необоснованности налоговой выгоды¹.

Организация и последующее введение выездной налоговой проверки всегда связано с определенным рядом последствий для налогоплательщика, с учетом того, что фактическое нахождение на его территории определяется отдельным сроком предусмотренным законодательством.

Одной из ключевых проблем, связанных с организацией и проведением контрольной работы является недостаточный объем информационной базы о налогоплательщиках, связанной с отсутствием у государственных органов, обладающих такой информацией (органов статистики, отраслевых департаментов администраций городов и районов (строительства, сельского хозяйства и др.) обязанности предоставления налоговым органам данной информации или документов.

Обращает на себя внимание и несогласованность со стороны Минфина РФ разъяснительной политики в правоприменительной практике в сфере налогов и сборов, которая согласно пп. 5 п. 1 ст. 32 НК РФ обязательна для налоговых ор-

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 года №53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиками налоговой выгоды» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/22141501>

ганов. Отсутствие четких критериев разделения между обязательными и необязательными мероприятиями приводит к нестабильности налогового администрирования.

Высказываются различные точки зрения ученых, дискуссионными являются моменты по фактам описывающей и предписывающей информации, уделяя особое внимание этому источнику как обязательному для налогоплательщиков, с чем следует согласиться.

В практику эффективной реализации данного процесса следует отнести предоставление открытого доступа к данной информации, что обеспечит равный доступ каждого налогоплательщика к единому информационному пространству. В связи с этим следует внести в ст. 85 НК РФ дополнения, расширяющие перечень государственных органов и их должностных лиц, которым вменяется в обязанность сообщать в налоговые органы сведения, связанные с учетом организаций и физических лиц.

Учитывая признак высокой скрытности налоговой преступности, невозможно ее выявление без проведения оперативно-розыскных мероприятий совместного характера с налоговыми органами.

Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК МВД РФ), состоит из 7 специализированных управлений: одно по борьбе с коррупцией, 6 остальных – по борьбе с экономическими преступлениями (включая налоговые) в различных сферах (в т.ч. и в бюджетной), выполняет свои четко оговоренные полномочия в сфере налоговых правоотношений¹. Результаты совместной налоговой проверки оформляются актом.

В данный момент мер, принимаемых Правительством Российской Федерации в части решения проблемы уклонения от уплаты налогов, недостаточно. Необходимо исходить из того, что без комплексной, всеобъемлющей общероссийской стратегии противодействия преступности, какого-либо стабильного позитивного эффекта в деле борьбы с исследуемыми явлениями достичь невозможно сразу. Повышение эффективности налогового контроля должно быть обеспечено посредством разработки и утверждения Порядка взаимодействия правоохранительных и налоговых органов.

Исследуя различные научные подходы в определении классификационных признаков полномочий налоговых органов, акцентируя внимание на недоработке многих вопросов в административном реформировании, диссертантом утверждается необходимость совершенствования научного подхода организационно-управленческая структура внутриведомственных взаимоотношений

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы министерства внутренних дел» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

между должностными лицами, что затрагивает одну из немаловажных проблем правового положения статуса государственного служащего.

Принимая во внимание актуализацию вопроса контрольно-надзорной функции таможенных органов, ее правовой природы, в рамках заявленной темы, диссертантом акцентируется внимание на таможенном контроле, исключения не составляют и нормы международного права затрагивающие и принципы деятельности ВТО, поскольку в российском налоговом и таможенном законодательстве имеются еще недостатки в регулировании этих вопросов, в том числе затрагиваемые рамками исследуемой тематики.

Несмотря на то, что в последние годы были предприняты административные регламенты, обеспечивающие прозрачность в деятельности налогового таможенного контроля, неразрешенными остаются вопросы при проведении экспортно-импортных операций. При проведении интеграционных процессов, несмотря на их положительную характеристику, в целях последующей эффективности таможенного и налогового контроля следует особо обратить внимание на процедурные моменты порядка взаимодействия таможенных и налоговых органов. Именно тогда можно в определенной степени нивелировать недопонимание между контролирующими органами и подконтрольными субъектами, сглаживая конфликт их интересов.

Результаты такого взаимодействия сказываются в первую очередь на развитии экономической и информационной безопасности в Российской Федерации, установленной программными документами.

Миронова Светлана Михайловна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»*

РОЛЬ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Аннотация. В настоящее время одним из не решенных вопросов остается вопрос финансовой самостоятельности муниципальных образований, о чем неоднократно обращалось внимание в литературе. Самостоятельность муниципалитетов ограничена в первую очередь при формировании доходов бюджетов. Отсутствие достаточных собственных финансовых ресурсов приводит к невозможности реализации своих полномочий в должной мере, что ставит под сомнение сам факт самостоятельности местного самоуправления в целом. В статье проводится анализ собираемости налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, обозначаются возможные пути решения проблем собираемости НДФЛ.

В последнее время все чаще говорится о встраивании местного самоуправления в систему органов государственной власти, утрате муниципальными образованиями своей самостоятельности. Например, Ежегодно подготавливаемый Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации¹ в 2017 г. проходил под заголовком «Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления». Следует согласиться с И.Е. Кабановой в том, что «Баланс между государственным управлением и местным самоуправлением зиждется на относительно сопоставимых экономических возможностях – местное самоуправление должно обладать хотя бы минимальными финансовыми ресурсами для самостоятельного решения местных вопросов, с тем, чтобы в меньшей степени зависеть от федерального и регионального центров»².

В российском бюджетном законодательстве право на местное самоуправление реализуется через принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный ст. 31 Бюджетного кодекса РФ. В то же время обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов нивелируется низким

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М: Проспект, 2017.

² Там же. С. 21.

уровнем собственных доходов муниципалитетов, что в большинстве случаев приводит к дефициту местного бюджета. Самостоятельность местных бюджетов в первую очередь определяется возможностью влиять на формирование доходов, поступающих в бюджет муниципального образования. Перечень налоговых доходов закреплен в гл. 6 и 9 Бюджетного кодекса РФ.

Налоговые доходы местных бюджетов складываются как за счет поступлений от местных налогов, устанавливаемых самим муниципалитетами, так и за счет налоговых доходов, поступающих от федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленных как Бюджетным кодексом РФ, так и нормативными правовыми актами на региональном уровне.

Общеизвестно, что большую часть налоговых доходов местных бюджетов составляет налог на доходы физических лиц. Например, в бюджете города Оренбурга за 2016 год НДФЛ составляет 41 % всех доходов местного бюджета¹, в бюджете Котельниковского муниципального района Волгоградской области за 2018 год НДФЛ запланирован в размере 81 % всех доходов бюджетов². При этом доля зачисления НДФЛ в местные бюджеты, установленная Бюджетным кодексом РФ, минимальна. Налог на доходы физических лиц зачисляется: в бюджеты городских поселений – по нормативу 10 %; в бюджеты муниципальных районов в зависимости от типа муниципального образования на нем расположенного (на территориях городских поселений, – по нормативу 5 %; на территориях сельских поселений, – по нормативу 13 %; на межселенных территориях, – по нормативу 15 %); в бюджеты городских округов – по нормативу 15 %; в бюджеты сельских поселений – по нормативу 2 %.

Очевидно, что самый низкий норматив отчисления в 2 процента в бюджеты сельских поселений, не отвечает потребностям данных муниципальных образований в формировании собственных доходов бюджетов. На необходимость повышения доли отчисления НДФЛ в местные бюджеты обращается внимание, как в целом, так и применительно к отдельным видам муниципальных образований. Например, А.В. Голубев, А.И. Макаренко обосновывают целесообразность «введения минимально допустимого уровня НДФЛ, зачисляемого в местный бюджет ЗАТО на уровне 50 %»³. На прошедшем в конце июня 2018 года в г. Урюпинске Форуме малых городов «Провинция» главы многих муниципальных образований высказывались за повышение доли НДФЛ, зачисляемого в

¹ Бюджет для граждан г. Оренбург на 2017 год http://www.orenburg.ru/activities/finance/budget_dlja_grazhdan/2017/broh.pdf

² Бюджет для граждан на 2018 год <http://www.kotelnikovo-region.ru/city/socs/budget/%D0%91%D0%93.pdf>

³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М: Проспект, 2017. С. 61.

местные бюджет, в зависимости от типа муниципального образования и их потребностей назывались цифры и в 30 и 40 %, как необходимый и достаточный уровень для финансового покрытия решения вопросов местного значения и развития муниципалитетов.

Следует отметить, что муниципальные образования не могут напрямую влиять на увеличение поступлений от налога на доходы от физических лиц, поскольку элементы налогообложения по данному налогу они не устанавливают. В отличие от муниципалитетов субъекты РФ наделены рядом полномочий в части установления отдельных особенностей исчисления налога на доходы физических лиц, в основном это касается налоговых льгот и вычетов, тем не менее, такое право за ними закреплено. Например, в соответствии со ст. 217.1 НК РФ, устанавливающей особенности освобождения от налогообложения доходов от продажи объектов недвижимого имущества, «Законом субъекта Российской Федерации вплоть до нуля для всех или отдельных категорий налогоплательщиков и (или) объектов недвижимого имущества может быть уменьшен: 1) минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества, указанный в пункте 4 настоящей статьи; 2) размер понижающего коэффициента, указанного в пункте 5 настоящей статьи». Законами субъектов РФ также может быть расширен перечень лиц, оказывающих услуги физическим лицам для личных, домашних и (или) иных подобных нужд (так называемые «самозанятые граждане»).

Таким образом, муниципальные образования могут повлиять на наполняемость местных бюджетов за счет поступлений от налога на доходы физических лиц путем повышения занятости населения, развития производства, создания новых рабочих мест. В рамках данной работы проводятся встречи с работодателями по вопросам погашения задолженности по НДФЛ, выплат заработной платы в конвертах, разъяснение населению важности уплаты налога на доходы физических лиц.

Муниципальным образованиям в сотрудничестве с субъектами РФ следует искать потенциалы собираемости НДФЛ по тем видам доходов, которые сложно отследить и которые пока еще не находятся в зоне пристального внимания налоговых органов в силу отсутствия достаточного числа должностных лиц, задействованных в проверках. К таким доходам следует отнести доходы от сдачи в аренду жилья, доходы, получаемые от занятий предпринимательской деятельности, в том числе и доходы самозанятых граждан от деятельности, не являющейся предпринимательской.

Сдача в аренду жилья приносит гражданам доходы, которые облагаются налогом на доходы физических лиц. В то же время мало кто из граждан декларирует такие доходы именно в силу отсутствия контроля со стороны налоговых

органов. Тем не менее, в российской практике уже есть положительные примеры, когда органы власти стали решать данную проблему, увеличив поступление НДФЛ в бюджет. Так, бюджет Москвы за 2017 год получил более 1,3 млрд рублей налогов от сдачи квартир в аренду, это на 20 % больше, чем в 2016 г. При этом налог поступал в бюджет в двух вариантах: либо в виде патентной системы налогообложения (В 2017 году горожане купили почти 2,2 тысячи патентов) либо путем подачи налоговой декларации по НДФЛ (было подано 26,5 тысячи деклараций)¹. Очевидно, что применение патентной системы также должно быть выгодно муниципальным образованиям, поскольку поступление от данной системы налогообложения 100 % идут в местный бюджет. В то же время уплата налога на доходы физических лиц является наиболее распространенной среди граждан, при этом определенной проблемой остается выявление таких доходов. Именно здесь и должны подключаться муниципалитеты, которые должны во взаимодействии с правоохранительными органами и налоговыми органами выявлять факты получения гражданами доходов и стимулировать их уплачивать налог в бюджет.

Второй потенциальной возможностью увеличения собираемости налога на доходы физических лиц может стать контроль за доходами тех лиц, которые занимаются предпринимательской деятельностью без государственной регистрации, включая самозанятых граждан. С одной стороны, проблема заключается в том, что большое число граждан, работающих «в тени» (по разным оценкам число таких граждан составляет до 20 миллионов человек), осуществляет свою деятельность не легально в силу того, что государство не создает им соответствующих условий для ведения малого бизнеса. Пока все попытки легализации таких граждан остаются неудачными. Например, по состоянию на 1 января 2018 года (т.е. за один год действия закона, в соответствии с которыми «самозанятые» граждане (репетиторы, сиделки, няни) могут в упрощенном порядке зарегистрироваться в налоговом органе с освобождением от уплаты НДФЛ) количество самозанятых граждан, осуществляющих деятельность по оказанию услуг физическому лицу составило всего 936 человек². По состоянию на 1 июня 2018 г. их число увеличилось до 1529 человек. В целом зарегистрированное число лиц нельзя признать удовлетворительным с учетом количества граждан, занятых в этом секторе. Для справки только на одном сайте «Ваш репетитор»

¹ Город получил от сдачи квартир более 1,3 миллиарда рублей налогов // <http://mosday.ru/news/item.php?1372307> (дата обращения: 02.06.2018).

² Статистика по самозанятым гражданам https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/ (дата обращения 10.06.2018).

представлено 1413 человек, оказывающих услуги в Волгограде¹, а всего по заявлению сайта данное сообщество объединяет более 250 тысяч преподавателей. По данным ФНС, на территории Волгоградской области статус «самозанятого» получили лишь 15 репетиторов.

Вопрос возникает и с декларированием доходов и уплатой НДФЛ по тем категориям граждан, которые не попали под действие Федерального закона от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В основном неуплата НДФЛ такими гражданами объясняется отсутствием должного контроля за их деятельностью, что приводит к слабой мотивации по декларированию своих доходов. В практике известны единичные случаи, когда налоговые органы выявляли такие доходы и требовали граждан подать налоговую декларацию и заплатить НДФЛ. Один из последних примеров произошел в г. Твери, где 27 апреля 2018 года специалистами Межрайонной ИФНС России № 10 по Тверской области был проведен рейд по вопросу выявления граждан, оказывающих услуги через сеть Интернет. Сотрудниками инспекциями была произведена закупка кондитерских изделий у налогоплательщика Пролетарского района г. Твери. После чего гражданину вручили уведомление о вызове для дачи пояснений по вопросу получения доходов за оказанные услуги и непредставления налоговых деклараций по налогу на доходы физических лиц, неуплаты налога на доходы физических лиц. Женщина, у которой побывали налоговики, уже подала декларацию за два прошедших года и заплатила налог.

Представляется, что возможности по увеличению собираемости по НДФЛ за счет приведенных источников доходов не должны быть единственными, а должны сочетаться с другими методами повышения собираемости налогов в бюджет, в том числе за счет повышения эффективности налогового контроля, а не за счет увеличения налогов. В предпринимательских кругах существует мнение, что сбор налога на доходы физических лиц с граждан, работающих «в тени» должно начинаться не с взимания налогов, а создания государством условий для предпринимателей, направленных на ведение бизнеса в России. Установление небольших налогов, отсутствие тотального контроля за деятельностью предпринимателей будет в большей степени способствовать выходу ими из тени, что в свою очередь приведет к увеличению поступлений налогов в бюджет.

Одним из обсуждаемых остается вопрос об уплате НДФЛ не по месту нахождения организации, а по месту жительства работника. Такие предложения

¹ Ваш репетитор // <https://volgograd.repetitors.info/> (дата обращения: 10.06.2018).

периодически возникают, как в органах государственной власти, так и в деловых сообществах¹. С одной стороны, уплата НДФЛ по месту жительства граждан актуальна для тех регионов, где место жительства и место работы граждан не совпадают (в городских агломерациях, в основном речь идет о Москве и Санкт-Петербурге, а также ряде крупных российских городов). По словам главы Минэкономразвития России Максима Орешкина, это может служить «более активному распространению экономического роста за пределами агломераций». С другой стороны, переход на уплату НДФЛ по месту жительства работника существенно осложняет работу организации как налогового агента. Федеральная налоговая служба РФ в своем Письме от 28.08.2017 года отмечает, что такой переход приведет к: «необходимости оформления налоговыми агентами (организациями или индивидуальными предпринимателями) не одного платежного поручения на перечисление налога, удержанного в целом по всем работникам организации, как это реализовано сегодня, а фактически на каждое физическое лицо, с указанием ОКТМО муниципального образования, в котором проживает такое лицо, что многократно увеличит нагрузку на налоговых агентов по оформлению платежных поручений и форм отчетности (6-НДФЛ); обязанности налоговых агентов (организаций или индивидуальных предпринимателей) на постоянной основе осуществлять мониторинг за адресом места жительства своих сотрудников для перечисления НДФЛ в соответствующий бюджет. При этом в случае несвоевременного информирования (непредставления информации) физическим лицом об изменении своего места жительства, налог будет уплачен не по назначению»². Таким образом, однозначной позиции о необходимости изменения порядка зачисления НДФЛ в бюджеты нет.

В целом следует сделать вывод, что вопросы финансовой самостоятельности муниципальных образований, в том числе в сфере формирования собственных доходов, до сих пор не решены на практике. Обозначенные проблемы могут быть решены только принятием кардинальных мер, направленных на реформирование местного самоуправления в целом. Увеличение доли НДФЛ, передаваемой муниципальным образованиям, является эффективным способом повышения самостоятельности местных бюджетов.

¹ См., например: Глава МЭР предложил платить НДФЛ по месту жительства // <https://regnum.ru/news/2439100.html>

² Письмо ФНС России от 28.08.2017 № ММВ-19-1/222 «По изменению порядка уплаты налога на доходы физических лиц» // СПС КонсультантПлюс.

Назаров Владимир Николаевич

*кандидат технических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»*

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ: ЖЕЛАЕМОЕ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ

Аннотация. В работе проведен анализ имеющейся нормативной базы, регулирующей деятельность государства, направленной на повышение финансовой грамотности. Предлагается собственное определение финансовой грамотности. Показано, что для достижения результата рука об руку с распространением знаний должна расширяться доступность финансовых инструментов на практике.

Изменение финансовой системы после 1991 г. делает особо актуальной задачу активного обучения граждан Российской Федерации использованию различного рода частных финансовых инструментов и понимание публичных финансово-правовых механизмов, так как до этого на протяжении семидесяти с лишним лет частные финансы находились под запретом¹.

Российское государство, понимая важность этого направления, с конца 2000-х приняло на себя задачу повышения финансовой грамотности населения и предпринимателей.

Анализ юридических документов показывает, что деятельность государства, направленная на повышение финансовой грамотности населения, обеспечена необходимым набором правовых норм, которые закреплены программными документами Правительства РФ² и Банка России³. В указанных нормативных правовых актах получили конкретизацию положения Концепцией долгосрочно-

¹ В данном контексте необходимо различать частные и личные финансы. Отсутствие частных финансов в советский период являлось следствием запрета на частную собственность на средства производства, а, следовательно, так как финансовые инструменты преимущественно служат для извлечения прибыли или получения финансирования предпринимательской деятельности, то подобная деятельность для частных лиц находилась под запретом.

² Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы» // Текст документа взят из СПС «КонсультантПлюс».

³ «Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов». Одобрено Советом директоров Банка России 26.03.2018 // Текст документа см. на сайте <http://www.cbr.ru>.

го социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹.

Включая в направления своей деятельности работу по повышению финансовой грамотности, российское правительство следует общемировому тренду, понимая, что без достаточного уровня финансовой грамотности населения и предпринимателей невозможно достичь целей социально-экономического развития государства.

Понятие финансовой грамотности прямо закреплено в указанном выше Постановлении Правительства РФ и определяется как «результат процесса финансового образования, который определяется как сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений и в конечном итоге для достижения финансового благосостояния»².

Из анализа нормативных правовых актов можно сделать вывод, что Правительство РФ предлагает достичь результата посредством финансового образования, под которым оно понимает «процесс, посредством которого потребители финансовых услуг (инвесторы) улучшают свое понимание финансовых продуктов, концепций и рисков и с помощью информации, обучения развивают свои навыки и повышают осведомленность о финансовых рисках и возможностях, делают осознанный выбор в отношении финансовых продуктов и услуг, знают, куда обратиться за помощью, а также принимают другие эффективные меры для улучшения своего финансового положения. В русскоязычной среде под этим понимается скорее просветительская деятельность и точнее может быть названо финансовым просвещением»³.

При этом на практике государство включило во все стандарты среднего профессионального образования «использование знания по финансовой грамотности» как общекультурную компетенцию.⁴

Однако, можно ли достичь финансовой грамотности населения, если заниматься только «финансовым просвещением»?

¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 07.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. // Текст документа взят из СПС «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // Текст документа взят из СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

⁴ Приказ Минобрнауки России от 03.04.2018 № 232 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по профессии 29.01.10 Модистка головных уборов».

Вряд ли на этот вопрос можно дать положительный ответ. Если вы не можете применить свои знания на практике, то эти знания очень быстро забываются.

Задача повышения финансовой грамотности - это социальный проект, в рамках которого проблематика выходит за пределы экономики и права, и требует активной финансовой практики.

Кроме того, из контекста нормативно-правовых актов можно сделать вывод, что Правительство рассматривает повышение финансовой грамотности применительно к сфере частных финансов. В тоже время финансовая система государства включает в себя не только частные, но и публичные финансы. Поэтому сужение задачи повышения финансовой грамотности только в сфере частных финансов представляется необоснованным.

Как было указано выше, широкий круг финансовых инструментов стал доступен в России относительно недавно, что находит свое отражение в оценке текущего фактического уровня финансовой грамотности, который определяется как довольно низкий.

Например, Банк России, описывая текущее положение дел, следующим образом говорит о причинах низкой финансовой грамотности в России.

«В целом можно сказать, что главными препятствиями, мешающими провайдером финансовых услуг обслуживать потребителей с ограниченным доступом к таким услугам, являются отсутствие надлежащих финансовых продуктов и услуг для данных сегментов. Низкий уровень финансовой грамотности также влияет на желание и возможность населения пользоваться финансовыми услугами».¹

Как можно видеть, Банк России выделяет не только низкую финансовую грамотность, но и говорит об отсутствии предложений таких финансовых услуг, которые бы способствовали повышению интереса для потенциальных пользователей.

При этом такая ситуация характерна как для сферы профессиональной деятельности (финансовых рынков), так и для населения.

Как уже было сказано выше, финансовая система включает в себя не только частные, но и публичные финансы.

В сфере публичных финансов можно отметить следующие проблемы.

1. Недоступность для непрофессиональных участников рынка ценных бумаг государственных ценных бумаг и налогообложение НДС операций с монетарным золотом.

¹ Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018-2020 годов (одобрено Советом директоров Банка России 26.03.2018) // Текст документа см. на сайте <http://www.cbr.ru>.

2. Ограниченность информации о бюджетной деятельности государства и органов местного самоуправления.

3. Подмена самостоятельной уплаты НДФЛ институтом налоговых агентов.

4. Сложность и частое изменение пенсионной системы. И т.д.

Еще одним особо актуальным вопросом в рамках рассматриваемой тематики является вопрос о защите права населения и предпринимателей в спорах с банками, иными финансовыми организациями, государственными органами и учреждениями социального страхования.

До недавнего времени банковские сделки и операции, где одной стороной были граждане (потребители банковских услуг), были выведены из-под действия Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».¹ Что также существенно ограничивало для населения возможность эффективной защиты своих прав в спорах с банками.

И сегодня в споре с банками граждане вынуждены тратить много времени сил, что особо тяжело, когда имущественный ущерб от действий банка незначительный, например, необоснованное списание годовой платы по неполученной банковской карте.

Конечно, обучение как распространение знаний неотъемлемая часть решения задачи повышения финансовой грамотности, но эффективность обучения финансовой грамотности упирается в 1) практические потребности, 2) в то, насколько эффективно гражданин может защитить эти права. Отдельно стоит вопрос об относительно низких доходах населения, отсутствие среднего класса, т.е. лиц, которые имеют как правило высокий уровень образованности и определенное количество свободных денег, а также недостаточно хорошие условия для развития малого и среднего предпринимательства.

Также, интересно отметить, что в рамках исследуемой проблематике мы сталкиваемся с важной методологической проблемой – выбором дефиниций.

Те определения и сама система из трех определений, используемых в Стратегии 2017-2023гг. вполне могут подходить для организации деятельности государства в этой сфере, но подходят ли эти определения для целей юридической науки или для разъяснения материала обучаемым? Однозначного положительного ответа на этот вопрос дать нельзя.

С учетом сказанного можно дать определение термина «финансовая грамотность» как способности выбирать правильные и выгодные для себя решения, распознавать недобросовестное поведение других лиц и успешно защищать свои права в сфере финансов. Для целей юридической науки понятие фи-

¹ Текст закона см. СПС «КонсультантПлюс».

нансовой грамотности можно определить, как способность реализовывать модель правомерного и безопасного поведения в сфере финансов.

Отличие этого определения от того, которое дано в Стратегии, заключается в том, что кроме собственно теоретического знания, государство должно способствовать развитию финансовых инструментов, расширению их многообразия и доступности, а, также, создать и поддерживать механизмы защиты населения и предпринимателей в сфере финансов.

Напсо Руслан Асланбиевич

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**К ВОПРОСУ О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ
ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ РЕЗИДЕНТОВ ТЕРРИТОРИЙ
ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы формирования правовой культуры резидентов территорий опережающего социально-экономического развития в РФ. Приводятся основные модели создания институтов защиты интересов резидентов ТОСЭР, а также перспективы развития финансовой культуры вышеуказанных субъектов финансово-правовых отношений.

Проблемы, которые непосредственным образом связаны с уровнем финансовой грамотности и финансовой культуры субъектов финансовых правоотношений, являлись и являются важным предметом исследования для современной финансово-правовой науки.

В свою очередь хотелось бы остановиться на тенденциях развития финансовой грамотности специфического субъекта финансовых правоотношений – резидентов территорий опережающего социально-экономического развития.

Так создания правового института территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) было предложено президентом РФ В.В. Путиным в своем послании ФС РФ в 2013 г., в котором он изложил основные целеполагания для подобного рода зон¹. Можно выделить три таких цели:

1. Создание ТОСЭР направлено на развитие субъектов РФ, находящихся в Дальневосточном федеральном округе.

2. Развитие данных территорий должно быть осуществлено с привлечением иностранных и отечественных инвестиций в создание новых несырьевых производств.

3. ТОСЭР должны обеспечить устойчивый (в законе указан опережающий) рост социально-экономических показателей в пределах ТОСЭР, что впоследст-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. № 282.

вии законодатель связывает с притоком населения, которое будет иметь возможность получения достаточных социально-экономических благ в ДФО.

Результатом законотворческой инициативы Правительства РФ стал ФЗ от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», который представляет собой нормативно-правовой базис, на котором и строится вся система правового регулирования данных территорий.

Вышеназванный закон предполагает создание в ДФО (на настоящий момент такая возможность экстраполирована на всю территорию России) целого ряда зон с особыми режимами и условиями ведения бизнеса

Согласно статье 2 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (далее – Закон о ТОСЭР) закрепляется следующее легальное определение ТОСЭР: «часть территории субъекта РФ включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»¹.

Опуская несовершенство категориального аппарата, прообразом которого, являются положения законов, регулирующих деятельность в схожих институтах (СЭЗ, ОЭЗ, Территории развития), обратимся к специфическим особенностям, с которыми могут столкнуться резиденты ТОР в процессе своей хозяйственной деятельности.

Особенности налогообложения.

Гарантии прав резидентов ТОСЭР затронули налоговое законодательство и законодательство об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В целом можно отметить ряд льготных условий, которые применяются к резидентам во время работы на ТОСЭР:

налог на добычу полезных ископаемых (0 % в течение четырех лет, с постепенным повышением до 100 %);

налог на прибыль (не более 5 % в течение первых пяти лет, не менее 10 % в течение следующих 5 лет);

налог на имущество, налог на землю (возможность освобождения от уплаты);

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 1, ч. 1, ст. 26; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8454.

страховые взносы (7,6 % в течение 10 лет, из них 6 % в Пенсионный фонд, 1,5 % в ФСС и 0,1 % в ФОМС);

НДС на импорт 0 %;

ускоренный порядок возврата НДС экспортера;

использование режима свободной таможенной территории;

Сравнительная характеристика стандартных ставок по налогу на прибыль организаций и пониженных ставок для организаций, получивших статус резидента ТОР.

Ставка налога в федеральный бюджет: стандартная ставка 2%, для резидентов 0 %.

Ставка налога в региональный бюджет: стандартная ставка 18 % (может быть снижена до 13,5 %), для резидентов – не более 5 % – первые 5 лет с момента получения первой прибыли от деятельности на ТОР;

Сравнительная характеристика стандартных тарифов по страховым взносам во внебюджетные фонды и пониженных тарифов для организаций, получивших статус резидента ТОР: ПФ РФ стандартный тариф 22 %, пониженный тариф для резидентов – 6 %; ФСС РФ стандартный тариф 2,9 %, для резидентов 1,5 %; ФФОМС стандартный тариф – 5,1 %, для резидентов 0,1 %; всего стандартный тариф 30%, для резидентов 7,6 %.

Для реализации указанных налоговых льгот и упрощения административных процедур вместе с принятием Закона о ТОСЭР были внесены изменения в Гражданский, Налоговый кодексы и другие нормативно-правовые акты.

Следует также отметить, что обеспечение исполнения льготного налогового режима для резидентов ТОР является первоочередной задачей для органов государственной власти и местного самоуправления, так как от качества налогового режима зависит дальнейшая заинтересованность инвестора в деятельности на данной территории.

Согласно отчету Счетной Палаты РФ, от 29 сентября 2017 г. № 53К (1198)¹ следует, что финансовое обеспечение функций многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг и по оказанию услуг, необходимых для осуществления деятельности на ТОСЭР, в перечень затрат управляющей компании (на которую и возлагается функция МФЦ на ТОСЭР) в 2015–2017 годах не включено. Указанные недостатки могут повлиять на эффективность льготного налогового режима для резидентов ТОР.

Правовой режим налогообложения ТОСЭР также мог бы позаимствовать из правового режима налогообложения Регионального инвестиционного проек-

¹ См.: Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 53К (1198) // Бюллетень Счетной Палаты РФ. 2017. № 12 (440) .С. 178-226.

та дифференцированный подход в установлении налогового режима инвестора в зависимости от объема предполагаемых капитальных вложений (пп. 4 и 4.1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ, а также пп. 2 п. 3, п. 4, п. 5 и п. 6 ст. 284.3 (в ред. от 23.05.2016)). В частности, при капитальных вложениях свыше 500 млн рублей увеличивается период с трех до пяти лет, после которого начинает действовать льготный налоговый режим вне зависимости от получения инвестором прибыли от проекта. Такой подход справедлив, потому что, чем больше проект, тем сложнее его реализация и точное определение срока выхода на проектную мощность.

Правовой режим налогообложения ТОСЭР в еще большей степени, чем РИП или СПИК нуждается в применении вышеуказанного подхода, потому что предполагает деятельность большего числа инвесторов, осуществляющих различные виды деятельности на одной территории.

Еще одной проблемой в рассматриваемой сфере является проблема создания действенных механизмов защиты финансовых интересов резидентов ТОР в российской правовой системе.

На настоящий момент в РФ для резидентов ТОР существует общий порядок защиты их финансовых интересов – административный и судебный.

Неоспоримым фактом является несовершенство указанных механизмов ввиду как объективных факторов (длительность производства, бюрократизация процесса) так и субъективных факторов (коррупционная составляющая, недостаточный профессионализм в осуществлении процедуры защиты).

В таких условиях видится возможность рассмотреть вопрос о создании особого судебного органа, который бы рассматривал споры, касающиеся инвестиционной деятельности иностранных и национальных хозяйствующих субъектов, действующих в ТОСЭР.

Анализ судебной практики показывает, что в большинстве случаев участники внешнеэкономической инвестиционной деятельности всеми силами стремятся вывести потенциальный или уже возникший правовой спор за пределы юрисдикции российских судов. Так лидером стал Арбитражный институт Торговой палаты Стокгольма (ТПС). И было бы неверным отрицать весьма распространенное и, обоснованное недоверие иностранных инвесторов к российскому правосудию.

Как справедливо указывает профессор Клеандров М.И. для решения проблемы доверия международных инвесторов к российской правовой системе необходимо создать отдельный специализированный федеральный судебный ор-

ган, предназначенный исключительно для разрешения экономических споров с участием стратегических иностранных инвесторов»¹.

В российской системе мы можем наблюдать хоть и не столь явные примеры отнесения определенной категории споров к подсудности конкретного суда, но все же доказавшие свою неплохую эффективность. Например, Суд по интеллектуальным правам.

Подобный судебный орган – моносуд, который бы рассматривал споры, касающиеся инвестиционной деятельности иностранных и отечественных хозяйствующих субъектов в пределах ТОСЭР, позволил бы повысить уровень доверия иностранных инвесторов к действующей судебной системе, что впоследствии сказалось бы на большем привлечении прямых инвестиций в ТОСЭР для достижения целей для которых они создавались.

Кроме того, при положительном опыте внедрения указанного суда в систему российского правосудия, данный судебный институт мог бы быть экстраполирован и на другие зоны с льготными режимами ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. В конечном итоге, это позволило бы обеспечить реальную защиту финансовых интересов резидентов ТОСЭР при осуществлении их инвестиционных проектов и к укреплению общего доверия иностранного капитала к российской экономике и правовой системе.

Таким образом, видится необходимость дальнейшего реформирования нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность резидентов ТОР для формирования более устойчивого и эффективного механизма обеспечения и защиты интересов резидентов ТОСЭР и повышения их финансовой грамотности с учетом неоднородной правоприменительной практики.

¹ Клеандров М.И. Суд для иностранного стратегического инвестора // Предпринимательское право. 2018. № 1. С. 34.

Науменко Анна Михайловна

кандидат юридических наук,

доцент кафедры финансового и административного права

*ФГБОУ ВО «Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»*

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС В СФЕРЕ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена исследованию исторического аспекта формирования института судебной защиты прав участников финансовых правоотношений.

Богатый массив разнообразной судебной практики в сфере финансово-правового регулирования – феномен современного правового пространства России, отражающий те фундаментальные изменения, которые произошли в структуре предмета и метода финансового права в связи с переориентацией финансовой системы на ценности рыночной экономики.

Несмотря на то, что в настоящий момент право на судебную защиту гарантируется государством комплексом эффективных правовых и организационных средств, нужно отметить, что использование судебного механизма в обществе не стало повсеместной практикой. По утверждению ряда исследователей, причины такого отношения кроются не только в несовершенстве действующего законодательства и проблемах функционирования органов судебной власти, но и в российской правовой ментальности¹. Как справедливо отмечал И. Ильин, у каждого народа свое особое чувство права и справедливости, иной характер, иная дисциплина, иное представление о нравственном идеале, иной семейный уклад, иная церковность, иная политическая мечта, иной «государственный инстинкт»².

¹ См.: Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. – Саратов, 1994; Снежко О.А. Судебная защита и правовой менталитет граждан // Современное право. 2008. № 10; Абдурахманова И.В. Трансформация массового правосознания в России в первой четверти XX в.: историко-правовой аспект: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2009.

² Цит. по Саркисов А.К. Конфликты в сфере налоговых отношений: теория и практика правового разрешения: диссертация на соискание уч. степени доктора юр.наук.12.00.14. М., 2006. С. 49.

В России суд истари рассматривали как карающий меч уголовного правосудия, население не делало различий между гражданскими и уголовными процессами, для основной массы людей присутствие человека перед судом накладывало на него «пятно» недобросовестности¹. Все эти последствия преодолеваются через длительную и кропотливую работу по формированию должного правосознания в обществе. «Роль судебной власти во многом определяется уровнем правовой культуры народа, коренится в уважении к суду, которое воспитывается даже не десятилетиями, столетиями»².

Следует отметить, что возможность судебного обжалования актов применения финансово-правовых норм и действий государственных (муниципальных) органов в сфере осуществления финансовой деятельности является достижением современного уровня развития финансово-правовых отношений. Продолжительный исторический период, в условиях господства плановой экономики и командно-административных методов хозяйствования, «...финансовая система, воплощая преимущественно интересы самого государства, почти не нуждалась в судебной защите»³. Споры граждан против государства не получали ни правовой, ни идеологической поддержки.

В литературе дореволюционного периода возможность судебного обжалования исследуется при рассмотрении вопросов привлечения к ответственности за правонарушения. В случае, если правонарушение совершалось «финансовой властью... в нарушение интересов частного лица»⁴, то потерпевший вчинял иск по общим правилам гражданского судопроизводства, в котором государство выступало субъектом частных, гражданских прав, как казна. В случае, если имело место прямое нарушение финансового закона, то виновное лицо привлекалось к ответственности перед высшим административным учреждением. Статья 1 Устава гражданского судопроизводства в примечании 1 устанавливала, что требования административных мест и лиц, коим закон присвоил свойство бесспорных, не допускающих возражения в состязательном порядке, подлежат ведению правительственных, а не судебных установлений⁵. «Положение о взысканиях и бесспорных делах казны» предписывало государственные налоги, подати, пошлины и разного рода сборы взыскивать, не приемля никаких спо-

¹ Снежко О.А. Судебная защита и правовой менталитет граждан // Современное право. 2008. № 10. С. 104.

² Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 410.

³ Комарова Г.В. Финансовая система государства как объект судебной защиты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. М., 2011. С. 3.

⁴ Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права России»). Т. 2, 2000. С.136–137.

⁵ Свод законов Российской Империи. Т. 16.ч. 1. Пг., 1914 // Опыт Отечественной судебной реформы 1864 года. Консультант Плюс. 2010.

ров. Жалобы на притеснения и на незаконные поборы – принимать и рассматривать в губернских учреждениях и казенных управлениях¹.

Напротив, в большинстве европейских стран в это время возможность судебного обжалования в сфере финансовых правоотношений прочно закреплялась в правовых системах. Например, в Англии жалобы на раскладку местных налогов были подведомственны мировым судьям в специальных сессиях. Во Франции – обжалование рассматривалось административным органом (префектом), но решения постановлялись непременно в форме судебных приговоров. В отношении договоров частных лиц с казною, потерпевший мог обратиться с жалобой в суд или к префекту. Высшей инстанцией выступал Государственный Совет, где дела такого рода рассматривало особое отделение².

Критический обзор права на защиту в сфере финансово-правового регулирования в дореволюционном праве дает И.Т. Тарасов³, который отмечает, что в интересах правды и справедливости за лицом, привлекаемым к ответственности за ущерб, нанесенный казне, надо признать право на обжалование как единственной гарантии против возможного произвола со стороны администрации.

Ведущими представителями юридической науки дореволюционного периода и официальными государственными комиссиями предлагались следующие основные направления реформирования системы рассмотрения публично-правовых споров⁴:

создание специализированных органов (независимых от исполнительной власти) для рассмотрения публично-правовых споров для обеспечения большей объективности их разрешения;

установление универсальной процедуры рассмотрения таких споров в соответствии с общими правилами гражданского судопроизводства с учетом определенных особенностей, вытекающих из существа публичных отношений.

Однако предложения эти не были реализованы в связи с революционными событиями 1917 г.

В советский период развития жалобы на решения и действия должностных лиц в сфере осуществления финансовой деятельности с участием граждан, как правило, рассматривались в административном порядке. «Положением о взимании налогов» 1925 г. устанавливалось право обжалования «неправильных

¹ Свод законов Российской Империи. Т. 16, ч. 2. Пг., 1914 // Опыт Отечественной судебной реформы 1864 года. Консультант Плюс. 2010.

² Лебедев В.А. Указ. соч. С. 138–139.

³ Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права / Финансы и налоги: очерк теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»). Т. 4, 2004. С. 195–207.

⁴ Гудым В.Н. Способы защиты прав налогоплательщиков: современное состояние и перспективы развития: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14-15.

действий или распоряжений должностных лиц» (финансовых инспекторов и помощников, финансовых агентов, волостных исполнительных комитетов) – в окружные финансовые отделы, уездные исполнительные комитеты вплоть до народных комиссариатов финансов соответствующих союзных республик. Постановления народных комиссариатов финансов союзных республик, относящиеся к государственным, кооперативным и смешанным предприятиям общесоюзного значения, могли быть обжалованы в Народный Комиссариат Финансов Союза ССР¹.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г.² был отменен порядок изъятия имущества путем административного распоряжения. Взамен установлен обязательный судебный порядок рассмотрения дел о взыскании недоимок по налогам, страховым платежам и обязательным натуральным поставкам и штрафам в народных судах. Финансовые инспекторы должны были вручить недоимщику предупреждение не менее, чем за 10 дней до момента передачи дела в суд. В случае покрытия недоимки до суда дело прекращалось, в случае если погашение недоимки осуществлялось в добровольном порядке в срок до 10 дней после решения суда, то решение суда об изъятии имущества теряло силу с отнесением на недоимщика судебных издержек от 3 до 10 рублей. Практика тотального судебного контроля за законностью изъятий имущества в счет обязательных финансовых платежей показала, по мнению советских ученых, неэффективность такого подхода³. Статистические данные свидетельствовали о том, что в подавляющем большинстве случаев оштрафованные не оспаривали предъявленных к ним требований, и вопрос о законности уплаты недоимки и штрафов не вызывал сомнений. Как отмечают советские ученые⁴, взыскание в судебном порядке бесспорных штрафов намного увеличивало объем дел в суде. Кроме того, рассмотрение судами большого количества бесспорных требований формировало отношение к ним у судей как к делам, решение по которым заранее известны, что нивелировало все достоинства судебной защиты

¹ Положение о взимании налогов, утв. ЦИК СССР и СНК СССР от 2 октября 1925 г. // Режим доступа – Информационная правовая система «КонсультантПлюс» (утратил силу).

² Постановление ЦИК СССР N 94, СНК СССР № 603 от 11.04.1937 «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан» // Режим доступа – Информационная правовая система «Консультант Плюс» (утратило силу).

³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Режим доступа – Информационная правовая система «Консультант Плюс» (утратил силу).

⁴ Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н.Братуся М.: Юрид. лит, 1975. С. 230–232.

по сравнению с административным порядком наложения взыскания. На основании «отрицательной» судебной практики, действующий порядок взыскания был изменен на бесспорный с возможностью последующего судебного обжалования. Указом Президиума Верховного Совета СССР с 1 января 1962 г. судам стали подведомственны дела только в том случае, если оштрафованный оспаривал правильность наложенного взыскания.

Важным шагом в развитии нормативной основы, закрепляющей право на судебное обжалование в советском государстве, явилось принятие Конституции СССР 1977 г.¹ Статья 58 закрепляла право на обжалование суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий и ущемляющие права граждан. Отмечалось, что граждане СССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Как указывает В.Н. Гудым², хотя закрепление судебной формы защиты права в Основном Законе можно рассматривать как достижение по сравнению с ранее существовавшим положением, но фактически механизм его реализации был обеспечен лишь в 1987 г. после принятия Закона «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих граждан»³.

На сегодняшний момент финансовое законодательство предоставляет субъектам финансовых правоотношений широкие возможности по защите нарушенных прав, в том числе право на обращение в независимые судебные инстанции, которое гарантируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также целым рядом международных договоров и конвенций. Обжалование неправомερных действий и правовых актов государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, в том числе в сфере осуществления финансовой деятельности, допускается в форме судебного разбирательства путем осуществления конституционного, гражданского, административного судопроизводства. Причем с 1992 г. гражданское и административное судопроизводство реализуется как в системе общих судов, так и в системе арбитражных судов. Разделение полномочий осуществляется через установление правил подведомствен-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 12 октября 1977 г. № 41. Ст. 617 (утратила силу)

² Гудым В.Н. Указ.соч. С. 20-21.

³ Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-ХI «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР и Съезда народных депутатов СССР от 1 июля 1987 г. № 26. Ст. 388 (утратил силу)

ности споров. Общие правила рассмотрения споров в суде установлены в процессуальном законодательстве, особенности рассмотрения каждой категории споров – в отраслевых законах и кодексах.

Судебные акты в сфере финансово-правовых отношений представляют собой сложный юридический феномен, исследование которого должно проводиться с использованием имеющихся теоретических и практико-прикладных исследований в области общей теории права, понятий и категорий, выработанных в процессуальных отраслях права, а также с учетом общих тенденций развития науки финансового права. Выводы судебных органов обладают большой практической ценностью в вопросах о том:

соответствует ли установленная правовая норма объективным требованиям общественного развития;

есть ли необходимость в ее совершенствовании;

каковы могут быть пути совершенствования нормы как по содержанию, так и по форме.

Таким образом, изучение судебных актов с точки зрения оценки эффективности применения, толкования норм финансового права, находится в русле единого отраслевого подхода исследования категорий финансово-правовой действительности – изучения формирования и функционирования прямых и обратных связей в обществе «...как основного источника информации о всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства»¹.

¹ Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 13.

Небеснюк Светлана Александровна

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ И КОМПЕТЕНТНОСТЬ КАК ЗАЛОГ ПРАВИЛЬНОГО ИСЧИСЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье анализируется соотношение понятий финансовой грамотности и финансовой компетентности, оба социальных явления рассматриваются в качестве залога правильного исчисления таможенных платежей. На основе проведенного теоретического исследования автором предлагается дополнить компоненты и компетенции финансовой грамотности.

С начала XXI века вопросу повышения финансовой грамотности уделяется особое внимание. В развитых и развивающихся странах мира разрабатываются или реализуются национальные стратегии повышения финансовой грамотности. Государства ставят перед собой разные цели: обеспечить понимание гражданами финансовых услуг и защиты их прав, изменить их психологические установки в сфере личного финансового поведения и тем самым повысить конкурентоспособность всей национальной экономики.

Россия не является исключением. 25 сентября 2017 года в рамках проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» Правительством Российской Федерации была утверждена Стратегия повышения финансовой грамотности (далее – Стратегия), согласно положениям которой, повышение уровня финансовой грамотности граждан в нашей стране рассматривается в качестве важнейшего фактора ее экономического развития, повышения качества жизни населения и его благосостояния¹.

Прежде чем рассматривать положения данной Стратегии необходимо уяснить соотношение понятий – «финансовая грамотность» (financial literacy) и «финансовая компетентность» (financial competency), одновременно используемых в мировой и отечественной практике.

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

Современный словарь синонимов русского языка указывает на одинаковое лексическое значение базовых понятий «грамотность» и «компетентность»¹. В то же время под грамотностью обычно понимают «владение необходимыми знаниями, сведениями в какой-либо области, образованность и просвещенность»²; либо в дополнение к тому же - наличие навыков, тем самым расширяя содержание данного понятия³. В свою очередь компетентность раскрывают как «обладание основательными знаниями, хорошую осведомленность, авторитетность в какой-либо области, либо обладание соответствующей компетенцией»⁴. Второе понятие предполагает наличие опыта, то есть совокупности практически усвоенных знаний и умений (навыков).

Ввиду отсутствия единства в трактовке понятия «грамотность» в научной литературе сформировалось различное понимание «финансовой грамотности». В узком смысле финансовая грамотность рассматривается обособленно от финансовой компетентности, характеризуется отсутствием навыков; а в широком значении - включает финансовую компетентность⁵ и рассматривается как «три взаимосвязанных части: установки, знания и навыки»⁶.

Данное различие получило нормативное закрепление в национальной Стратегии повышения финансовой грамотности и выгодно подчеркнуло ее значение. В соответствии с положениями Стратегии, под финансовой грамотностью следует понимать результат процесса финансового образования, сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений (финансовая грамотность в узком смысле). А под основами финансово грамотного поведения (финансовой грамотностью в широком смысле) – результат целенаправленной деятельности по повышению финансовой грамотности, сочетание финансовых знаний, уста-

¹ Бабенко Л.Г. Современный словарь синонимы русского языка. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/32557 (дата обращения: 25.05.2018).

² Грамотность // Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. URL: <http://www.efremova.info/word/gramotnost.html#.WwlaQCtWpSk> (дата обращения: 25.05.2018); Ожегов С.И. Словарь русского языка. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=5656> (дата обращения: 25.05.2018).

³ Грамотность // Современная энциклопедия. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/14566/ГРАМОТНОСТЬ> (дата обращения: 25.05.2018).

⁴ Компетентность // Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. URL: <http://www.efremova.info/word/kompetentnost.html#.WwlbuitWpSk> (дата обращения: 25.05.2018); Ожегов С.И. Словарь русского языка. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11623> (дата обращения: 25.05.2018).

⁵ См.: Силина С.Н., Ступин В.Ю. От финансовой грамотности к финансовой культуре // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Филология, педагогика, психология. 2017. № 4. С. 74.

⁶ Кузина О.Е. Финансовая грамотность молодежи. Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2009. № 4 (92). С. 158.

новок, норм и практических навыков. Соответственно, повышение финансовой грамотности, согласно Стратегии, предполагает не только получение качественного финансового образования, но и приобретение гражданами нашей страны финансовой компетентности.

К недостаткам рассматриваемой Стратегии следует отнести ограниченный характер компетенций, составляющих базовый (минимум) и продвинутый уровень финансовой грамотности населения Российской Федерации.

Дело в том, что Стратегия в целях достижения экономического развития России и благосостояния ее граждан возлагает большие надежды преимущественно на рынок финансовых продуктов и услуг.

В Стратегии не достаточно внимания уделяется получению гражданами знаний и умений в области налогообложения, формированию у граждан установок на своевременную и в полном объеме уплату обязательных платежей, во все не уделяется внимание получению знаний и формированию установок в области таможенного обложения.

Так, в Стратегии в качестве одного из компонентов минимума финансово грамотного поведения указано: гражданин должен знать и выполнять свои обязанности налогоплательщика. В Системе («рамке») финансовой компетентности взрослого населения Российской Федерации в качестве компетенций продвинутого уровня финансовой грамотности приводятся следующие: гражданин должен понимать, как исчисляются удержания, такие как налоги, взносы на государственное страхование и пенсии, знать льготы налогообложения и другие¹. В Системе (рамке) финансовой компетентности для учащихся школьного возраста компетенции продвинутого уровня включают: наличие у учащегося общих представлений о налогах и налоговой системе (речь идет преимущественно о налогах на доходы)².

Можно предположить, что отсутствие в составе финансовой грамотности компетенций в области таможенного обложения связано с тем, что в настоящее время мероприятия Стратегии в первоочередном порядке реализуются в отношении обучающихся в школах, граждан с низким и средним уровнем доходов, пенсионного и предпенсионного возраста и лиц с ограниченными возможностями здоровья; а также с тем, что таможенные платежи в отношении товаров для личного пользования исчисляются таможенными органами.

¹ См.: Система (рамка) финансовой компетентности взрослого населения Российской Федерации. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/06/main/Ramka_kompetentsii_vzroslogo_naseleniya.pdf (дата обращения: 25.05.2018).

² См.: Система (рамка) финансовой компетентности для учащихся школьного возраста. URL: http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=69544 (дата обращения: 25.05.2018).

Первая причина не находит поддержки ввиду следующего. Стратегия направлена на охват финансовым образованием различных целевых аудиторий населения Российской Федерации с учетом их ...возрастных, ... социальных, профессиональных и образовательных отличий. В качестве одной из приоритетных целевых групп заявлены обучающиеся образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, наравне со школьниками составляющие потенциал будущего развития России.

Данная целевая группа включает две подгруппы: 1) граждан, профессионально ориентированных на финансовую грамотность в области таможенного обложения (будущих квалифицированных специалистов таможенного дела или специалистов по таможенным операциям), и 2) граждан, приобретающих другие квалификации. При этом представитель каждой из этих подгрупп может оказаться в роли плательщика таможенных платежей (декларанта, получателя товаров для личного пользования). Здесь следует оговориться, что вторая подгруппа может включать граждан, которые перемещают через таможенную границу ЕАЭС товары для личного пользования, в иных целях, либо действуют в интересах участника ВЭД.

Вторая причина представляется не обоснованной ввиду того, что граждане, перемещающие через таможенную границу товары для личного пользования и освобожденные законом от обязанности исчисления таможенных платежей, должны иметь четкое представление и понимание о механизме таможенного обложения и порядке исчисления уплачиваемых ими таможенных платежей, а не пребывать в неведении.

Теперь следует рассмотреть возможность обладания финансовой грамотностью и компетентностью каждой из обозначенных подгрупп.

Первая подгруппа обладает финансовыми компетенциями в области таможенного обложения на квалифицированном и (или) профессиональном уровне. Их финансовая грамотность предполагает наличие знаний, умений и (или) навыков в области таможенного обложения, приобретенных по итогам профессионального (дополнительного профессионального) образования (квалифицированные специалисты), практической деятельности и систематического повышения квалификации (сотрудники таможенных органов и работники таможенного представителя).

Финансовая грамотность второй подгруппы - граждан, не обладающих квалификацией в таможенной сфере, предполагает в первую очередь наличие у них сформировавшейся установки на выполнение обязанности по своевременной и в полном объеме уплате таможенных платежей. Кроме того, гражданин должен обладать знаниями о правах, обязанностях и ответственности плательщика таможенных платежей, элементах таможенного обложения, возможности

их принудительного взыскания; обладать умениями по правильному составлению таможенной (пассажирской) декларации, исчислению и уплате таможенных платежей.

Пристальное внимание следует уделить одной из самых сложных финансовых компетенций в области таможенного обложения - пониманию и умению исчислять таможенные платежи.

Для реализации данной компетенции гражданам, перемещающим через таможенную границу ЕАЭС товары для личного пользования, необходимо знать:

какие товары не относятся к товарам для личного пользования;

какие товары для личного пользования подлежат таможенному декларированию;

перечень документов, которые необходимо представить при таможенном декларировании таких товаров;

какие категории товаров для личного пользования, с учетом пределов стоимостных, весовых и (или) количественных норм подлежат таможенному обложению;

льготы по уплате таможенных платежей;

порядок исчисления таможенных платежей (взимаемых по единым ставкам или в виде совокупного таможенного платежа);

а также уметь:

правильно оформлять пассажирскую таможенную декларацию с приложением необходимого перечня документов;

правильно определять валюту для исчисления таможенных платежей;

правильно исчислять таможенные платежи, взимаемые по единым ставкам, или в виде совокупного таможенного платежа.

Последнее из предложенных умений не является завышенным требованием к финансовой грамотности граждан, поскольку в первую очередь направлено на защиту их прав. Более того, финансово грамотные граждане менее склонны к поощрению коррупционной составляющей и могут обеспечить общественный контроль над качеством работы таможенных органов.

Важно осознавать, что узкое понимание компетенций финансовой грамотности препятствует развитию гражданского общества и правового государства в России. Население России должно быть разносторонне и основательно грамотным, это касается и финансовой грамотности.

Для реализации компетенции *понимания и умения исчислять таможенные платежи* – гражданам, перемещающим через таможенную границу ЕАЭС товары в связи с осуществлением предпринимательской деятельности или уполномоченным действовать от лица участника ВЭД, необходимо знать:

в каких случаях товары подлежат таможенному обложению;
льготы по уплате таможенных платежей;
порядок исчисления таможенных платежей;
какими документами можно подтвердить правильность исчисления таможенных платежей (особенно базы таможенного обложения);
а также уметь:
правильно определять объект и базу таможенного обложения;
правильно определять ставку таможенного платежа;
правильно определять валюту для исчисления таможенных платежей;
правильно исчислять таможенные платежи;
документально подтверждать правильность произведенного исчисления таможенных платежей (особенно базы таможенного обложения).

Предложенные перечни знаний и умений следует считать минимальными, а не исчерпывающими. Вместе они составляют компетенцию понимания и умения исчислять таможенные платежи. Данная финансовая компетенция наряду с обозначенной установкой на выполнение обязанности по своевременной и в полном объеме уплате таможенных платежей призвана обеспечить правильное исчисление таможенных платежей и, как следствие, облегчить работу по администрированию таможенных платежей, в том числе уменьшить количество доначислений и взысканий таможенных платежей и других негативных последствий для граждан и участников ВЭД.

На основании изложенного, представляется необходимым придать нормативное закрепление установки *на выполнение обязанности по своевременной и в полном объеме уплате таможенных платежей* в Стратегии повышения финансовой безопасности, а в Системах (рамках) финансовой компетентности закрепить перечень компетенций в области таможенного обложения, в том числе компетенцию *понимания и умения исчислять таможенные платежи*, что обеспечит не только расширение горизонтов финансовой грамотности, но также - финансовую устойчивость государства и благосостояние его граждан.

Неверова Наталия Владимировна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается деятельность Центрального банка Российской Федерации, направленная на повышение финансовой грамотности населения как важного фактора стабильности и развития финансового рынка.

Тема финансовой грамотности населения в условиях бурного развития финансового рынка не только не теряет актуальности, но и приобретает новое значение. Осознавая, что низкий уровень финансовой грамотности¹ негативно влияет не только на личное благосостояние конкретных граждан, но и препятствует стабильности и развитию финансового рынка в целом, государство, опираясь в том числе и на международный опыт², вывело этот вопрос на уровень стратегических. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р утвержден программный документ – Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы³, впервые определяющий приоритеты, цели и задачи, способы эффективного достижения целей и решения задач в сфере государственного управления отношениями, возникающими в сфере повышения финансовой грамотности населения, создании системы финансового образования и информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации на среднесрочный период.

В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и организаций по реализации Стра-

¹ Лобанова И. Учиться, учиться, и еще раз о финансовой грамотности // Банковское обозрение. 2014. № 10.

² Стахович Л.В., Столярова А.А., Шахназарян Г.Э. Образовательные программы и продукты для молодежи – важнейшее звено системы повышения финансовой грамотности населения за рубежом // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 12; 2011 № 1.

³ СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

тегии создана Межведомственная координационная комиссия¹, основными задачами которой являются координация взаимодействия заинтересованных сторон по реализации Стратегии и контроль за ее реализацией; анализ хода реализации Стратегии и подготовка предложений по ее совершенствованию.

Необходимо отметить, что Центральный банк Российской Федерации озвучен вопросами повышения финансовой грамотности достаточно длительное время. Так, еще в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год»² определялось, что важной частью работы Банка России по дальнейшему совершенствованию правовой базы в части придания нормативного характера положениям о составе и способах раскрытия информации при осуществлении кредитными организациями потребительского (включая ипотечное) кредитования, а также при предоставлении населению других розничных финансовых продуктов будут совместные усилия Банка России и банковского сообщества по повышению финансовой грамотности и информированности населения о банковских услугах, в том числе путем разработки и принятия банковскими ассоциациями стандартов качества раскрытия информации и их применения кредитными организациями.

В том же 2008 г. Банк России в рамках работы по обеспечению законности в сфере потребительского кредитования и повышению финансовой грамотности населения подготовил «Памятку заемщика по потребительскому кредиту» (Приложение к письму Банка России от 05.05.2008 № 52-Т³), где излагалась наиболее существенная информация, которая может помочь заемщику (потенциальному заемщику) при принятии решения о получении потребительского кредита.

Такие реальные шаги в направлении повышения финансовой грамотности были продолжены Банком России в рамках работы по информированию о рисках, связанных с использованием банковских карт, в частности, подготовлена Памятка для держателей банковских карт о мерах безопасного использования банковских карт (приложение к письму Банка России от 02.10.2009 № 120-Т⁴).

Затем уже в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов»⁵ данная тема продолжена с учетом того, что для обеспечения доступности, эффективности и безопасности розничных платежных услуг будет продолжено формирование

¹ Постановление Правительства РФ от 01.02.2018 № 92 «О Межведомственной координационной комиссии по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы» // СЗ РФ. 12.02.2018. № 7. Ст. 1030.

² Вестник Банка России. 2007. № 47.

³ Вестник Банка России. 2008. № 21.

⁴ Вестник Банка России. 2009. № 58.

⁵ Вестник Банка России. 2008. № 66.

политики Банка России, в том числе в области создания единой розничной платежной инфраструктуры, национальной системы платежных карт, а также повышения финансовой грамотности населения в Российской Федерации, что обусловлено возросшими требованиями к финансовому образованию населения в условиях экономических изменений, повышения мобильности трудовых ресурсов.

Для использования кредитными организациями, являющимися операторами по переводу денежных средств, и привлекаемыми ими банковскими платежными агентами в целях повышения уровня безопасности при предоставлении розничных платежных услуг с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Банк России направил рекомендации (приложение к письму Банка России от 05.08.2013 № 146-Т¹), в которых операторам по переводу денежных средств рекомендуется проводить работу, направленную на повышение финансовой грамотности клиентов, в том числе доводить до клиентов информацию о мерах, способствующих повышению уровня безопасности при получении розничных платежных услуг с использованием сети «Интернет», включая использование программно-технических или организационных мер (например, антивирусного программного обеспечения, персональных идентификаторов и пр.).

Банк России в целях содействия расширению сферы применения электронных средств платежа при осуществлении безналичных расчетов, повышения доступности платежных услуг и финансовой грамотности клиентов кредитных организаций рекомендовал (информационное письмо Банка России от 11.03.2016 № ИН-017-45/12²) территориальным учреждениям Банка России проводить с кредитными организациями работу, направленную на повышение информированности клиентов об особенностях оказания услуг по переводу электронных денежных средств, в том числе с использованием Памятки «Об электронных денежных средствах», разработанной в целях получения физическими лицами - клиентами кредитных организаций информации об электронных денежных средствах, о порядке формирования остатка электронных денежных средств, особенностях использования электронных средств платежа для перевода электронных денежных средств, а также о предоставляемых услугах по переводу электронных денежных средств.

Такие непосредственные шаги стали частью общей стратегии Банка России по повышению финансовой грамотности. Задачи повышения финансовой грамотности включены в программные документы Банка России. В частности,

¹ Вестник Банка России. 2013. № 43.

² Вестник Банка России. 2016. № 27.

Стратегия развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15.03.2013, протокол № 4)¹ предусматривает участие Банка России в мероприятиях, направленных на повышение доверия населения и хозяйствующих субъектов к платежным услугам, в том числе посредством содействия повышению финансовой грамотности населения в части пользования платежными услугами. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011)² предполагает помимо повышения эффективности защиты прав потребителей банковских услуг развитие их финансовой грамотности, в том числе формирование ответственного отношения к личным финансам, а также расширение знаний и навыков пользования банковскими услугами.

Полномочия в сфере повышения финансовой грамотности были официально закреплены за территориальными подразделениями Банка России, которые осуществляют организацию мероприятий по повышению финансовой грамотности в рамках реализации Банком России программ повышения финансовой грамотности и информирования населения об институтах и инструментах финансового рынка, а также о существующих на финансовом рынке угрозах и рисках³.

В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2017 год и период 2018 и 2019 годов⁴ обозначено, что меры Банка России, направленные на развитие и повышение эффективности банковского сектора, финансовых рынков, оптимизацию подходов к их регулированию, повышение доступности и степени проникновения финансовых услуг, уровня финансовой грамотности населения и бизнеса, будут способствовать сбалансированному развитию финансовой системы в целом и улучшению условий реализации денежно-кредитной политики, повышая действенность трансмиссионного механизма. Мероприятиям по финансовой грамотности уделено особое внимание и в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов⁵.

В 2016 г. обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения обозначены в качестве одного из ключевых направлений деятельности Банка России в «Основных направлениях

¹ Вестник Банка России. 2013. № 19.

² Вестник Банка России. 2011. № 21.

³ См.: Положение Банка России от 11.04.2016 № 538-П «О территориальных учреждениях Банка России» // Вестник Банка России. 2016. № 39.

⁴ Вестник Банка России. 2016. № 108.

⁵ Вестник Банка России. 2017. № 109-110.

развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов» (одобрено Советом директоров Банка России 26.05.2016)¹. Банк России сделал вывод, что серьезной проблемой, препятствующей как развитию российского финансового рынка, так и удовлетворенности населения финансовыми продуктами и услугами, является недостаточный уровень финансовой грамотности населения². В частности, были поставлены цели стандартизации предложений населению доступных для понимания финансовых продуктов и услуг. В долгосрочной перспективе повышение уровня финансовой грамотности позволит сформировать у населения как культуру потребления финансовых услуг, так и понимание проводимой Банком России денежно-кредитной политики. Кроме того, обозначено, что реализация задачи по повышению уровня финансовой грамотности требует массового подхода, что предполагает введение обязательных учебных занятий по финансовой грамотности в рамках существующих дисциплин в общеобразовательных учебных заведениях, а также взаимодействие с российскими вузами в части создания в их структуре кафедр, занимающихся вопросами финансовой грамотности, а также по разработке соответствующих учебно-методических комплексов.

Ключевым проектом Банка России по повышению уровня финансовой грамотности населения в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов обозначено создание Банком России в соответствии с наилучшей международной практикой специализированного интернет-ресурса, содержащего понятную разным целевым группам информацию по широкому кругу вопросов финансовой грамотности. В 2017 г. данный проект был реализован в виде запуска информационно-просветительского интернет-ресурса «Финансовая культура (fincult.info), предназначенного для самой широкой аудитории, обладающей разным объемом знаний об экономике и разными финансовыми возможностями³.

В рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, а также в целях повышения информационной открытости финансового рынка в Российской Федерации и уровня финансовой грамотности и информированности получателей финансовых услуг о деятельности финансовых организаций Банком России приняты Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых орга-

¹ Вестник Банка России. 2016. № 57.

² См.: Андрущак Г.В., Семенова М.В., Юдкевич М.М. Финансовая грамотность населения // Банковский ритейл. 2008. № 1; Камакин Ю. Финансовая грамотность населения - объективная необходимость // Финансовая газета. 2011. № 36.

³ Годовой отчет Банка России за 2017 год // www.cbr.ru

низаций в сфере финансового рынка, объединяющих микрофинансовые организации (утвержден Банком России 22.06.2017¹), а также Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих кредитные потребительские кооперативы (утвержден Банком России 14.12.2017²).

Целенаправленная деятельность Центрального банка Российской Федерации при эффективном взаимодействии с иными органами создаст необходимую платформу для долгосрочного формирования финансово грамотного поведения населения в целях повышения уровня и качества жизни граждан и развития финансового рынка в целом.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СПС «КонсультантПлюс».

Островская Елена Анатольевна

начальник экономического отдела

*Отделения по Саратовской области Волго-Вятского главного управления
Центрального банка Российской Федерации*

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация. В статье приводится краткое описание новаций в сфере современных цифровых финансовых технологий, рассматривается нормативная база, регулирующая развитие в Российской Федерации цифровой экономики и повышение финансовой грамотности. Обосновывается необходимость обеспечения личной финансовой безопасности и повышения финансовой грамотности граждан России в эпоху цифровизации.

Цифровизация стремительно меняет облик и структуру экономики разных стран, и Россия не исключение. Исчезают одни профессии, возникают другие. Товары и услуги становятся доступнее. Цифровая вовлеченность обеспечивает равные возможности доступа к получению финансовых услуг населением в масштабе страны.

Одним из приоритетных направлений деятельности на ближайшие годы Банк России называет развитие финтех-индустрии. Создана Ассоциация ФинТех, задачей которой является проработка новаций в области внедрения современных финансовых технологий. Банком России в рамках «регуляторных песочниц» реализуется ряд проектов, по итогам которых возможно появление новаций в области платежей, оформления договорных отношений, развития дистанционных каналов банковского обслуживания.

Сейчас в рамках Ассоциации ФинТех разрабатывается концепция платформы быстрых платежей. Ее запуск позволит осуществлять переводы между физическими лицами моментально, удешевит расчеты за счет сокращения комиссий, повысит уровень конкуренции, позволит банкам предложить новые услуги и сервисы клиентам и, как результат, будет способствовать повышению привлекательности безналичных расчетов. Российские банки летом 2018 г. запустят систему удаленной идентификации клиентов. Клиенты смогут открывать счета и вклады, делать переводы и получать кредиты в любом банке через интернет. Для этого клиенту нужно будет один раз прийти в банк для первичной идентификации. Действия по идентификации клиентов будут осуществляться на добровольной основе и максимально безопасно. Закон, в котором

прописан этот механизм, в конце прошлого года подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным¹.

Качественно новый этап развития финансовых рынков, связанный с тотальной цифровизацией, возникновением новых цифровых моделей финансово-кредитных отношений, порождает серьезные вызовы участникам финансового рынка. В России принят целый ряд нормативных документов в этой сфере, в первую очередь государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»² и «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»³. Этими документами определены основные цели, задачи, направления и сроки реализации основных мер государственной политики по созданию необходимых условий для развития в России цифровой экономики.

Российская стратегия в области цифровой экономики и развития цифрового пространства находится, несомненно, в общемировом тренде. К примеру, в 2016 г. в Республике Беларусь принята Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы. Цифровая Стратегия Великобритании была запущена в январе 2017 года в целях стимулирования бизнеса в длительный период выхода Соединенного Королевства из Европейского Союза и упрочения технологического лидерства Великобритании.

Но путь цифровой трансформации требует усилий не только от государства и бизнеса, но и от общества. Одним из условий цифровизации и, одновременно с этим, фактором, сдерживающим его динамику, является уровень образования населения в данной области. Сегодня население нашей страны далеко не всегда достаточно готово к цифровизации. Так, например, снятие наличности с банковских карт пока удерживает доминирующие позиции по сравнению с остальными операциями. Связано это во многом с уровнем финансовой грамотности и, как следствие, недоверием к использованию финансовых инструментов.

С развитием цифровых технологий трансформируются и мошеннические схемы с электронными средствами платежа и атаки на информационные системы. Такие случаи зафиксированы и в Саратовской области. В средствах массовой информации публикуются сведения, свидетельствующие о мошеннических

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 66.

² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

³ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

схемах с применением электронных технологий, мобильной связи, сети интернет. При этом половину всех операций составляет «дистанционное мошенничество». Меняется аудитория мошенников. Если раньше это были преимущественно пожилые люди, то теперь это граждане 25-40 лет – активные пользователи on-line услуг.

Технический прогресс создает благоприятную почву для развития проектов, обещающих инвесторам высокую доходность. Этот риск актуален для отдельных категорий граждан, плохо разбирающихся в особенностях финансового рынка. В результате они могут вкладывать свои средства в «финансовые пирамиды» и другие сомнительные финансовые схемы.

Таким образом, обеспечение личной финансовой безопасности граждан также становится важным фактором экономического благополучия людей в цифровой экономике. А необходимость качественного улучшения уровня образования в сфере финансов, в том числе в цифровой среде, определяется как задачами российской образовательной политики, так и аспектами программы «Цифровая экономика».

Повышение финансовой грамотности российского населения в эпоху цифровизации – задача очень сложная и широкомасштабная. Она может быть решена только благодаря массовым систематическим образовательным мероприятиям на протяжении длительного периода времени. Лучше учить людей правилам грамотного финансового поведения до того, как они стали участниками финансовых сделок. Именно поэтому система финансового просвещения должна начинаться со школьной скамьи и заинтересовывать ребят в получении новых финансовых знаний. Для людей старшего поколения необходима уже другая система обучения. Нужно предостерегать их об опасности, подсказывать, где можно получить помощь.

Во многих странах мира осознание необходимости повышения финансовой грамотности населения привело к формированию национальных стратегий или программ финансового образования. В 2017 году Правительство Российской Федерации выступило инициатором преобразования в сфере повышения финансовой грамотности населения через реализацию Стратегии повышения финансовой грамотности населения через реализацию Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы¹.

Целью Стратегии является создание основ для формирования финансово грамотного поведения населения как необходимого условия повышения уровня и качества жизни граждан, в том числе за счет использования финансовых продуктов и услуг надлежащего качества. В Стратегии обозначены следующие

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

приоритетные целевые группы населения: учащиеся образовательных организаций общего, профессионального и высшего образования; люди с низким и средним уровнем дохода; пенсионеры и люди предпенсионного возраста; лица с ограниченными возможностями здоровья.

Основные направления деятельности Банка России для реализации Стратегии: внедрение элементов финансовой грамотности в учебные программы различных уровней образования; подготовка и апробация учебно-методических материалов по финансовой грамотности для различных возрастных групп; разработка информационных материалов для различных целевых аудиторий; обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации методистов, тьюторов, учителей и преподавателей по финансовой грамотности; организация информирования населения в области защиты прав потребителей финансовых услуг; поддержка информационно-просветительских ресурсов в сети Интернет; создание эффективных механизмов обратной связи для потребителей финансовых услуг.

Реализация Стратегии – это продолжение системной работы Банка России по повышению уровня финансовой грамотности населения, которую он ведет с 2012 года.

Отделение Саратов Волго-Вятского ГУ Банка России (далее – Отделение Саратов) уже много лет занимает лидирующие позиции в деле повышения финансовой грамотности населения Саратовской области. Главная задача – научить жителей Саратовской области грамотно и рационально использовать свои финансовые ресурсы, предостеречь о существующих на финансовом рынке рисках и рассказать, как их избежать.

Особое внимание Банк России в вопросе повышения финансовой грамотности уделяет работе с подрастающим поколением – будущем нашей страны.

Отделение Саратов ежегодно совместно с Саратовским социально-экономическим институтом РЭУ им Г.В. Плеханова проводит «Марафон финансовой грамотности» для учащихся 9-11 классов образовательных учреждений области, открытые уроки на базе музейно-экспозиционного фонда Отделения Саратов в рамках международной акции Global Money Week (Всемирная неделя денег), всероссийской акции – День открытых дверей в Банке России. Сотрудники Отделения Саратов принимают активное участие в мероприятиях, направленных на повышение финансовой грамотности в рамках Всероссийских и региональных акций, проводя открытые уроки в образовательных учреждениях Саратова, Энгельса и Балаково.

Уже традиционным стало сотрудничество представителей Отделения Саратов с Саратовской государственной юридической академией в рамках работы

Юридической клиники, а также при проведении мероприятий по повышению финансовой грамотности студентов.

В октябре 2017 г. Отделение Саратов и Министерство образования Саратовской области подписали Соглашение о сотрудничестве в сфере повышения финансовой грамотности в регионе. Главная цель Соглашения – формирование у подрастающего поколения базовых знаний и навыков управления личными финансами, способности принимать грамотные финансовые решения, обучение потребителей законным способам защиты своих прав. Совместные мероприятия будут способствовать более эффективному внедрению финансовой грамотности в образовательный процесс.

Изменения, происходящие под воздействием цифровых технологий, серьезно трансформируют сложившийся подход к образованию. Современный учебный процесс становится более мобильным. Отделение Саратов также использует все возможности современных средств коммуникации для донесения информации по вопросам повышения финансовой грамотности до всех слоев населения нашей области.

В настоящее время Банк России реализует проект «Онлайн уроки финансовой грамотности. Профессионалы финансового рынка придут в каждую школу». Эксперты, привлеченные Банком России к участию в проекте, в режиме реального времени рассказывают о личном финансовом планировании, инвестировании и страховании, о взаимодействии с налоговыми органами и пенсионной системой, об особенностях кредитования и банковских вкладах. Особое внимание уделяется правилам безопасности на финансовом рынке и защите прав потребителей финансовых услуг. Отделение Саратов является соорганизатором данного проекта на территории области. По итогам 2017 года в онлайн уроках приняла участие 131 школа области, количество прослушиваний составило свыше 5300.

29 марта 2018 г. Отделение Саратов при содействии регионального Отделения Пенсионного фонда России провело занятие для слушателей «On-line Университета третьего возраста» о защитных признаках новых банкнот Банка России достоинством 200 и 2000 рублей. Общее количество слушателей составило более 1100 человек. Эксперт по исследованию денежных знаков Отделения Саратов продемонстрировал новые банкноты, рассказал об их отличительных особенностях и признаках.

В 2017 г. Банк России запустил образовательный курс «Прививаем культуру финансовой грамотности» для пожилых людей. Саратовская область была выбрана первым регионом по проведению этого курса. 25 октября 2017 г. в Саратовском социально-экономическом институте РЭУ им. Г.В. Плеханова курс из 4 занятий стартовал. В апреле этого года Отделение Саратов подхватило эс-

тафету. Один из уроков - «Удаленный доступ к услугам» – проходит в компьютерном классе. На нем граждане пожилого возраста узнают об онлайн-банкинге и оплате услуг через интернет.

Не менее важным каналом донесения до широких слоев населения информации по финансовой грамотности являются информационные площадки региональных СМИ. Отделение Саратов активно участвует в медиакампаниях, проводимых Пресс-службой Банка России и Волго-Вятским ГУ Банка России. Наиболее освещаемыми темами 2017 г. в регионе стали: «Электронное ОСАГО», «Платежная карта «Мир», «Деятельность микрофинансовых организаций».

В апреле 2018 г. прошел Всероссийский онлайн зачет по финансовой грамотности, организованный в рамках ежегодной Всероссийской недели финансовой грамотности для детей и молодежи. Организаторы зачета – Агентство стратегических инициатив, Банк России, Министерство финансов России и Открытая Школа. В нем приняли участие около 300 тыс. человек из всех регионов России и ряда зарубежных стран – Англии, Франции, Бельгии, Сербии. Количество участников, успешно сдавших зачет и получивших персональный сертификат, который подтверждает высокий уровень финансовой грамотности, составило 61 %.

31 августа 2017 г. начал работу информационно-просветительный ресурс в сети интернет fincult.info, созданный Банком России. Его цель – формирование финансовой культуры граждан. На сайте размещены презентации и информационные материалы, тесты. Особо стоит отметить размещение на сайте учебно-методических материалов и программ по преподаванию финансовой грамотности, а также форума для обсуждения актуальных вопросов. Банк России постоянно проводит работы по наполнению своего официального сайта. Здесь каждый может найти информацию по деятельности тех финансовых организаций, контроль за которыми осуществляет Банк России – это банки, микрофинансовые организации, ломбарды, кредитно-потребительские кооперативы, негосударственные пенсионные фонды, страховые и брокерские компании, акционерные общества. Здесь можно оставить жалобу на действие той или иной финансовой организации через интернет-приемную, или задать вопрос и получить ответ через рубрику ответы на вопросы, узнать последние финансовые новости и многое другое.

Особый интерес вызывают введенные в обращение новые банкноты Банка России достоинством 200 и 2000 рублей, которые обладают современным и необычным дизайном, новые защитные элементы и QR-код, расположенный на каждой банкноте. Он содержит ссылку на страницу сайта Банка России www.cbr.ru с подробной информацией о купюре.

Сотрудники Отделения Саратов уделяют внимание расширению собственных знаний в области повышения финансовой грамотности населения. Так, прошли дистанционное обучение по повышению квалификации в сфере финансового просвещения два сотрудника Отделения – в Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования и девять сотрудников - в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации.

Все эти мероприятия направлены на решение фундаментальной задачи – вырастить, воспитать финансово грамотных людей, способных самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность.

Пастушенко Елена Николаевна

доктор юридических наук,

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ПОВЫШЕНИЕ
ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В АСПЕКТЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье проанализированы вопросы формирования и реализации правотворческой политики Банка России в связи с развитием финансовых технологий и изданием Банком России документов технико-юридического характера, не относящихся к нормативным актам Банка России, внесены предложения об упорядочении их издания

Необходимость усиления качества финансово-правового регулирования общественных отношений на финансовом рынке, повышения эффективности законодательства и нормотворчества Центрального банка Российской Федерации в сфере финансового рынка требуют адекватных форм реагирования правового механизма на современные вызовы социально-экономических и политико-правовых реалий. В науке финансового права справедливо подчеркивается важность целеполагания правовых актов в аспекте культуры правотворчества в современной России¹, что подтверждает востребованность в отраслевых юридических науках разработок общей теории права относительно правотворческой политики², в том числе к вопросам реализации публично-правового статуса уполномоченных субъектов финансового права. Изложенное свидетельствует об актуальности исследования вопросов теории и практики формирования правотворческой политики Центрального банка Российской Федерации как метарегулятора финансового рынка применительно к таким новеллам финансово-правовой жизни как финансовые технологии, развитие которых преследует ре-

¹ См.: Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28–34.

² См.: Малько А.В. Правотворческая политика органов исполнительной власти в современной России // Российская правотворческая политика: общетеоретические и отраслевые проблемы: сборник научных трудов по материалам всероссийского круглого стола / под общ. ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко. Пятигорск: РИА-КМВ, 2012. С. 7–9, 14.

шение острых социальных проблем финансовой доступности и соответственно повышения финансовой грамотности потребителей финансовых услуг.

Следует обратить внимание на появление в компетенции Центрального банка Российской Федерации как мегарегулятора финансового рынка полномочий по разработке и проведению политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации в качестве функции Центрального банка Российской Федерации (пункт 1.1. статьи 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 апреля 2018 г., № 87-ФЗ) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ был введен Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (действует с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 июля 2017 г., № 218-ФЗ и 267-ФЗ)²). Программным документом, подлежащем принятию во исполнение указанной функции один раз в три года, были обозначены основные направления развития финансового рынка, направляемые Центральным банком Российской Федерации на рассмотрение Правительству Российской Федерации и Президенту Российской Федерации, а в последующем – Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (статья 45.3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)). Советом директоров Банка России 26 мая 2018 г. были одобрены Основные направления развития финансового рынка на период 2016-2018 годов³. Как положительный факт следует расценить заблаговременную подготовку Центральным банком Российской Федерации следующего по временному интервалу программного документа – Основных направлений развития финансового рынка на период 2019–2021 годов (проект от 01.06.2018)⁴.

Представляется необходимым подчеркнуть взаимообусловленность и взаимовлияние Основных направлений развития финансового рынка на период 2019-2021 годов (проект от 01.06.2018) с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, в частности, со Стратегией государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Россий-

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2018. № 18. Ст. 2557.

² СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4084; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4816.

³ http://cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2016-18.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

⁴ [http://cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21\(project\).pdf](http://cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21(project).pdf) (дата обращения: 22.06.2018)

ской Федерации от 28 августа 2017 года № 1837-р¹, Стратегией повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 года № 2039-р².

В развитие концептуальных идей о цифровизации российской экономики Центральным банком Российской Федерации издан в отсутствие законодательных основ такой программный документ как Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов³, что следует признать весьма своевременным правовым явлением. Следует заметить, что в размещенном на официальном сайте Банка России программном документе Банка России отсутствуют сведения о рассмотрении и одобрении данного документа Советом директоров Банка России, что не способствует реализации единообразного подхода в правотворческой политике Банка России. Наличие сведений об одобрении программного документа Банка России Советом директоров Банка России представляется важным с позиций взаимосвязанности Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации в области безопасности (Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208⁴) и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в сфере цифровизации экономики (программа «Цифровая экономика» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1632-р⁵, а также иными программными документами Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации).

К числу программных документов Центрального банка Российской Федерации, взаимосвязанных с Основными направлениями развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов, представляется обоснованным отнести Стратегию повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов (одобрена Советом директоров Банка России 26 марта 2018 года)⁶. В отношении другого программного документа – Стратегии ИТ Банка России на 2016–2020 годы, положения которой были учтены при разра-

¹ СЗ РФ. 2017. № 37. Ст. 5543.

² СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

³ http://cbr.ru/Content/Document/File/35816/ON_FinTex_2017.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

⁴ СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902

⁵ СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

⁶ http://cbr.ru/Content/Document/File/37470/str_30032018.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

ботке Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов, как сообщается в документе, важно подчеркнуть факт отсутствия Стратегии ИТ Банка России в справочной правовой системе «КонсультантПлюс», что влияет на степень открытости формирования и реализации правотворческой политики Банка России.

Концептуальные акты программного характера Центрального банка Российской Федерации формируют основные начала, подходы решения правотворческой проблемы в правовых актах Центрального банка Российской Федерации, к которым относятся нормативные акты Банка России, правоприменительные акты Банка России, интерпретационные акты Банка России, договорные акты Банка России. Законодательно закреплены три формы нормативных актов Банка России: указания, положения, инструкции (статья 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), правила подготовки которых в соответствии с данным законом определены в нормативном акте Банка России (Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»¹), а также содержались в ранее изданном (ныне утратившем силу с принятием Положения Банка России № 602-П) Положении Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России»².

Однако, по мере развития финансовых технологий в правотворческой политике Центрального банка Российской Федерации встречается издание иных правовых актов, правовая природа которых нуждается в уточнении. Речь идет о таких документах Банка России как порядок, правила, которые не имеют нумерации и не содержат даты издания, не опубликованы в официальном издании Банка России – Вестнике Банка России, положительно, что размещены на официальном сайте Банка России и содержатся в справочной правовой системе «КонсультантПлюс»:

Порядок взаимодействия автоматизированной системы «Центральный каталог кредитных историй» с субъектами и пользователями кредитных историй (вместе с Правилами обработки запросов к АС ЦККИ);

Порядок взаимодействия Банка России с Федеральной нотариальной палатой при предоставлении информации Центрального каталога кредитных историй (вместе с Правилами поиска информации по запросам к АС ЦККИ);

Порядок взаимодействия автоматизированной системы «Центральный каталог кредитных историй «и бюро кредитных историй»;

¹ Вестник Банка России. 2017. № 84.

² Экономика и жизнь. 1997. № 42.

Правила оставления и представления информации в электронном виде, предусмотренной Указанием Банка России от 16 августа 2017 года №4498-У «О порядке передачи уполномоченными банками, государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» органам валютного контроля информации о нарушениях лицами, осуществляющими валютные операции, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования»;

Правила составления и представления в электронном виде информации, предусмотренной Инструкцией Банка России от 16 августа 2017 г. № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учета и отчетности по валютным операциям, порядке и сроках их представления»;

Правила составления и представления информации в электронном виде, предусмотренной Указанием Банка России от 30 августа 2017 г. № 4512-У «Об объеме и порядке передачи уполномоченными банками как агентами валютного контроля информации органам валютного контроля»;

Правила формирования отчетности в формате XBRL и ее представления в Банк России.

Обращает на себя внимание технико-юридический характер приведенных документов Центрального банка Российской Федерации. По данному вопросу следует отметить выделение в теории права социальных и технических норм, представляется важным подчеркнуть характеристику отдельной группы технических норм, которые получают закрепление в правовых актах и таким образом приобретают юридическую силу; их авторы обозначили как технико-правовые нормы, которые свою регламентирующую функцию осуществляют в совокупности с другими правовыми нормами и в этом смысле играют дополнительную (акцессорную) роль¹. Данный вывод теории права наглядно проявляется во взаимосвязи нормативного акта Банка России и издаваемых в соответствии с ним технико-юридических норм.

В качестве примера можно привести Положение Банка России от 30 марта 2018 г. № 639-П «О порядке, сроках и объеме доведения до сведения кредитных организаций и некредитных финансовых организаций информации о случаях отказа от проведения операции, отказа от заключения договора банковского счета (вклада) и (или) расторжения договора банковского счета (вклада) с клиентом, об устранении оснований принятия решения об отказе от проведения

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 4-е изд., испр. и доп. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 207 (автор главы – Н.И. Матузов).

операции, об устранении оснований принятия решения об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), об отсутствии оснований для расторжения договора банковского счета (вклада) с клиентом» (начало действия документа – 24 июня 2018 г.)¹, в пункте 3.3. и 3.4. которого оговорено, что Банк России должен разместить на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» согласованные с уполномоченным органом: перечень сведений, подлежащих включению в электронное сообщение в соответствии с абзацами третьим и четвертым пункта 1.2 настоящего Положения; структуру уведомления территориального учреждения о принятии архивного файла, уведомления территориального учреждения о непринятии архивного файла, уведомления о принятии электронного сообщения, уведомления о непринятии электронного сообщения, а также изменения к ним.

С позиций принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права², представляется необходимым упорядочить издание Банком России технико-юридических норм в официально опубликованном документе Банка России.

Таким образом, развивая положения о формировании и реализации правотворческой политики Центрального банка Российской Федерации в сфере финансовых технологий и финансовой грамотности, является важным разработать нормативный акт Банка России об издании технико-юридических норм, к которым относятся такие документы как порядки и правила Банка России, не закрепленные в соответствии с законодательством как нормативные акты Банка России, с установлением положений об их регистрации (нумерации) и указании о дате издания.

¹ Вестник Банка России. 2018. № 46.

² См.: Земцова Л.Н. Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 63, 71.

Пастушенко Елена Николаевна

*доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

Назейкина Валентина Владиславовна

*магистрант 1 года обучения кафедры финансового, банковского
и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»*

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СТАТУСА ФИНАНСОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО

Аннотация. В статье представлен анализ роли финансового омбудсмана (финансового уполномоченного) в защите прав потребителей финансовых услуг. Проанализированы исторические аспекты, а также проблемы правового регулирования рассматриваемых общественных отношений. Исследованы новеллы Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Становление и развитие рынка финансовых услуг в России привело к вовлечению в него значительной части населения страны. Особенно заметно это на финансовом рынке, где постоянно совершенствующиеся финансовые продукты предъявляют повышенные требования к квалификации лиц, рассматривающих соответствующие категории споров. Развитие области финансовых услуг в Российской Федерации, активный рост потребителей данной сферы выявили особую необходимость в создании института, который осуществляет защиту интересов лиц, участвующих в финансовых правоотношениях. Долгое время правовые средства защиты интересов граждан находились в стадии становления, однако с недавнего времени в российском законодательстве закреплен институт досудебного урегулирования споров между физическими лицами-потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями – институт финансового уполномоченного (омбудсмана).

В мировой практике накоплен достаточно большой положительный опыт деятельности финансовых омбудсменов. Институт финансового омбудсмана берет свое начало в Германии с 1992 года. Несмотря на первоначальное отсутствие законодательного регулирования, данный институт получил свое развитие в таких европейских странах как Великобритания, Франция, Польша, Ита-

лия, Венгрия, Дания и др. Основной задачей омбудсмена на Западе являются не только внесудебное разрешение конфликта, но и доходчивое разъяснение потребителю особенностей финансовых услуг, его прав и обязанностей. Широкое распространение данного института объясняется тем, что процедура рассмотрения спора омбудсменом дает клиентам финансовых организаций возможность получения не только обязательного для исполнения, но и быстрого решения (при сравнении с судебными разбирательствами), а также возможность урегулирования разногласий бесплатно и без какого-либо риска¹. С тех пор институт финансового омбудсмена закрепился как стабильное средство поддержки потребителей финансовых услуг. Его деятельность основывается на общих принципах. Во-первых, омбудсмен обладает независимостью. Под независимостью следует понимать, что финансовый омбудсмен должен быть свободным в принятии решения и не может иметь связей ни с финансовыми структурами, ни с потребителем по конкретной жалобе. Его суждение должно быть независимым². Во-вторых, несмотря на независимость финансового омбудсмена, его действия и варианты урегулирования спора не должны выходить за рамки закона.

Положительный результат деятельности финансового омбудсмена в странах Европы послужил толчком к развитию института финансового уполномоченного в России. В нашей стране институт финансового омбудсмена был сформирован Ассоциацией российских банков (АРБ)³ в целях повышения ответственности финансовых организаций за свою финансовую политику, а также в отношении с клиентами. За период разработки данного проекта был изучен зарубежный опыт, проведен анализ мнений банковского сообщества, законодателей, подготовлен проект внесудебного разрешения споров с участием финансового омбудсмена, разработаны нормативные документы, подобрана кандидатура финансового омбудсмена. Результатом проделанной работы стало принятие Советом АРБв сентябре 2010 года Положения об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене)⁴ и Регламента Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена)¹.

¹ Белоусов А.Л. Проблемы становления института финансового омбудсмена в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 19 (643). С. 14–15.

² Колесников Ю. А., Бочарова Н.Н. Особенности правового положения финансового омбудсмена в России и зарубежных странах: теоретико-методологический аспект // Историческая и социальная образовательная мысль. 2015. № 6–2. С. 211.

³ Негосударственная некоммерческая организация, выражающая интересы российского банковского сообщества. Ассоциированный член Европейской банковской федерации и Международной банковской федерации. Учредительные документы АРБ доступны на ее официальном сайте. URL: <http://arb.ru/arb/about/constituent-documents> (дата обращения: 10.05.2018).

⁴ Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене)

В Положении раскрывается понятие «финансовый омбудсмен» и его полномочия. В соответствии с ним общественный примиритель на финансовом рынке (финансовый омбудсмен) является постоянно действующим общественным органом разбирательств споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами – физическими лицами. К компетенции финансового омбудсмена отнесено разрешение гражданско-правовых споров, заявителем в которых является физическое лицо – потребитель финансовых услуг, когда эти споры возникли в связи с заключением, изменением, исполнением или прекращением договоров, заключенных с финансовыми организациями и не связанными с осуществлением физическим лицом предпринимательской деятельности, а также жалоб, возникающих вследствие или в связи с деятельностью финансовых организаций, если возможность обращения к финансовому омбудсмену предусмотрена в письменных декларациях (заявлениях) сторон спора. Важной отрицательной особенностью является тот факт, что решения финансового омбудсмена были обязательны для исполнения только финансовыми организациями, которые являлись подписантами декларации о передаче рассмотрения споров финансовому уполномоченному с участием их клиентов. Но в то же время подписание декларации не являлось обязательным условием. Лицам, не обладающим специальными знаниями в области финансовых правоотношений, достаточно сложно понять, являлась ли финансовая организация участником, подписавшим подобную декларацию. Такой подход существенно сужал возможности по защите прав потребителей финансовых услуг за счет помощи финансового омбудсмена, так как многие участники рынка не подписывали декларацию. Следовательно, если такого соглашения не было, то спор не рассматривался посредством финансового уполномоченного.

Не маловажным моментом являлась недостаточно высокая эффективность работы финансового омбудсмена, связанная с ограниченным количеством региональных представительств, которые имелись только в Башкирии, Тамбовской, Тюменской, Липецкой области, Пермском и Краснодарском крае. Жители других регионов лишены удобного и бесплатного способа защиты своих прав.

Наконец, еще одной принципиальной проблемой стала низкая осведомленность потребителей о финансовом омбудсмене и его деятельности. Основной причиной этой проблемы является низкая финансовая грамотность граж-

https://arb.ru/b2b/docs/polozhenie_ob_obshchestvennom_primiritele_na_finansovom_rynke_finansovom_ombudsm-412085/ (дата обращения: 21.06.2018).

¹ Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена) // https://arb.ru/b2b/docs/reglament_obshchestvennogo_primiratelya_na_finansovom_rynke_finansovogo_ombudsme-412086/ (дата обращения: 21.06.2018).

дан. Значительной части населения незнакомо даже само слово «омбудсмен», не понятен порядок обращения и возможные результаты рассмотрения спора¹. Таким образом, полноценная деятельность омбудсмена затруднялась отсутствием четко закрепленных прав.

В связи с этим актуальными оставались вопросы расширения компетенции финансового примирителя и наделения его реальными полномочиями по разрешению споров со всеми финансовыми организациями. Целесообразным стало принятие решения о закреплении института финансового омбудсмена на уровне федерального закона².

В докладе президента Ассоциации Российских Банков Г.А. Тосуняна на очередном съезде Ассоциации упомянуто о важности придания государственного статуса институту финансового уполномоченного. «Всем известно, сколько сделано АРБ для становления и развития этого института в России. В течение 7 лет финансовый омбудсмен работал при АРБ и на практике доказал свою востребованность. Именно этот положительный опыт оценил Президент России и поддержал законопроект о финансовом уполномоченном, дав соответствующее поручение Правительству» - отметил докладчик³.

Итогом совместно проделанной работы ученых и практиков, длительного законодательного процесса стало принятие 24 мая 2018 года Государственной Думой Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», подписанный Президентом Российской Федерации⁴ июня 2018 года⁴.

Федеральный закон определяет правовой статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового уполномоченного), порядок досудебного урегулирования им споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, а также правовые основы взаимодействия с ним финансовых организаций.

Должность финансового уполномоченного вводится для рассмотрения обращений потребителей финансовых услуг, об удовлетворении требований

¹ Чудиновских М. В. Методическое обеспечение повышения финансовой грамотности студентов [Текст] // Педагогическое мастерство: материалы IX Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2016 г.). М.: Буки-Веди, 2016. С. 83.

² Белоусов А.Л. Проблемы становления института финансового омбудсмена в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 19 (643). С. 16–17.

³ Доклад Гарегина Тосуняна на съезде АРБ // Вестник АРБ. 2018. №07-08. С. 8 // URL: https://arb.ru/arb/press-on-arb/doklad_garegina_tosunyana_na_sezde_arb10192132/?sphrase_id=322421 (дата обращения: 30.06.2018).

⁴ См: Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // <http://www.pravo.gov.ru/laws/acts/43/4950514510601047.html> (дата обращения: 10.06.2018).

имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги.

Предполагается, что в качестве финансового уполномоченного будет выступать главный финансовый уполномоченный и финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг. Сферы финансовых услуг, для рассмотрения обращений в которых устанавливаются должности финансовых уполномоченных, в соответствии с Федеральным законом, определяются советом директоров Банка России. Закрепляются требования к финансовому уполномоченному, определяется порядок его назначения и освобождения от должности, регламентируются вопросы материального и социального обеспечения его деятельности.

Федеральным законом определяется правовое положение Службы финансового уполномоченного, которая состоит из главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг, Совета Службы финансового уполномоченного, службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного и экспертного совета Службы финансового уполномоченного. Предусматривается формирование фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного.

Регулируется порядок взаимодействия финансового уполномоченного и федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Банка России и иных организаций, а также должностных лиц.

В законе определяется порядок рассмотрения обращений финансовым уполномоченным. Предусматривается механизм участия финансового уполномоченного в достижении соглашения до принятия решения по обращению, регулируются порядок принятия решения финансового уполномоченного, порядок его вступления в силу, исполнения и обжалования. Помимо этого, предусматриваются особенности защиты прав потребителя финансовых услуг в судебном порядке.

В соответствии с Федеральным законом с финансовым уполномоченным обязаны организовать взаимодействие страховые организации (кроме страховых организаций, осуществляющих исключительно обязательное медицинское страхование), микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды, кредитные организации, негосударственные пенсионные фонды. Учитывается, что Банк России ведет реестр финансовых организаций, обязанных организовать взаимодействие с финансовым уполномоченным¹.

¹См: Подписан закон об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг // <http://kremlin.ru/acts/news/57656> (дата обращения: 07.06.2018).

Общественными и политическими деятелями отмечаются преимущества в законодательном урегулировании деятельности финансового уполномоченного. По мнению заместителя председателя Комитета Государственной Думы по финансовому рынку Антона Гетты, благодаря нововведению граждане – потребители финансовых услуг смогут в досудебном порядке решать проблемы, возникающие при обращении за кредитами, а также в спорных ситуациях в сфере страхования. Новшество, кроме того, разгрузит суды от мелких дел и избавит рынок от профессиональных «псевдозащитников»¹. Но помимо положительных отзывов среди практиков встречаются мнения о необходимости доработки Федерального закона².

Таким образом, особую актуальность приобретает необходимость становления и начала полноценного функционирования института финансового примирителя, который получил свое официальное закрепление в России.

¹ См.: В России появится финансовый омбудсмен // <https://rg.ru/2018/05/24/v-rossii-roiavitsia-finansovuj-ombudsmen.html> (дата обращения: 30.06.2018).

² См.: https://arb.ru/b2b/pointofview/nekstati-10207437/?sphrase_id=322421 (дата обращения: 30.06.2018).

Печенкина Анжелика Анатольевна

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
старший преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Омского автобронетанкового инженерного института (филиала)
Военной академии материально-технического обеспечения
имени генерала армии А.В. Хрулева*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГА В СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Специфика методов финансово-правового регулирования напрямую связана с регламентацией финансовым правом финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Особенность налоговых отношений заключается в их волевом, публично-правовом характере, в иерархическом взаимодействии субъектов, чем обусловлена и соответствующая субординация правовых актов и норм.

Наиболее распространенным методом налогового права является императивный метод (метод властных предписаний), который представляет собой отражение императивного метода финансового права. На это обращает внимание и Н.И. Химичева¹. Особое внимание способам регулирования финансовых и налоговых правоотношений уделялось в диссертационной работе и изданной на ее основе монографии И.В. Рукавишниковой². Она отмечает, что метод правового регулирования, используемый в финансовом праве сочетает в себе элементы императивного и диспозитивного начал, с преобладанием в конечном счете властных способов юридического воздействия³. В.В. Гриценко рассматривает

¹ См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебно-методический комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 121; Рукавишникова И.В. Метод финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 21; Гриценко В.В. Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. С. 11; Миронова С.М. Механизм разрешения налоговых споров в Российской Федерации (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 3.

² См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права: монография. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004.

³ См.: Там же. С. 239.

вопрос о различии методов правового регулирования налогового и гражданского права¹.

Императивный метод предполагает подчинение субъектов налоговых отношений императивным нормам, установленным государством. Однако властный характер не ограничивается лишь определенными правами веления, а содержит также и юридические обязанности. Налогоплательщик в налоговом отношении имеет не только обязанности, но и обладает правами по отношению к государству. Властный (императивный) характер данных отношений сложился исторически. На данный момент можно властный характер налоговых отношений сводить к специфической правовой форме, установленной государством, но процесс налогообложения всегда сопровождался насилием.

Следует отметить, что в сфере налогообложения не исключено использование договорных форм (например, при изменении срока уплаты налога). Правовое регулирование налоговых отношений посредством применения диспозитивного метода правового регулирования исследовано в работе Д.С. Барзилова².

Налоговый кодекс РФ предусматривает специальный институт инвестиционного налогового кредита (ст. 66, 67, 68 НК РФ), который является одним из инструментов инвестиционно-правовой политики государства. В то же время наличие такого института, с одной стороны, подчеркивает связь инвестиционных отношений с публичными отраслями права, с другой стороны, дает основания для выделения особого вида инвестиционных соглашений (соглашений о предоставлении инвестиционного налогового кредита), сочетающих в себе и частноправовые и публично-правовые начала³.

В налоговом праве, как и в гражданском, возможны обязательства с отсрочкой, рассрочкой платежа, с предоставлением кредита (в налоговом праве – инвестиционного налогового кредита, а в гражданском праве – денежного и товарного кредита). Различием является порядок самого предоставления. Если в гражданском праве стороны гражданского обязательства в договоре предусматривают сроки исполнения обязанности должника, то в налоговом праве решение на-

¹ См.: Гриценко В.В. Теория российского налогового права: современные проблемы / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2005. С. 18.

² См.: Барзилов Д.С. Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 56.

³ См.: Маркелов Ф.В. Инвестиционное право как правовая общность российского права. Понятие инвестиций. Инвестиционные правоотношения в кн. «Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития» / [Е.В. Покачалова, Ф.В. Маркелов, С.В. Журавлева, О.Г. Тагашева]; под ред. Е.В. Покачаловой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 28.

логового органа будет служить основанием для предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налога. Что касается инвестиционного налогового кредита, то налоговый орган по ходатайству налогоплательщика принимает решение, на основании которого заключается договор об инвестиционном налоговом кредите.

Изменение срока исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налога является одним из немногих примеров регулирования налоговых отношений диспозитивным методом. Очевидно, что обязанность по уплате налога каждым налогоплательщиком должна осуществляться в строго установленные законом сроки. Ненадлежащее исполнение данной обязанности может повлечь за собой весьма серьезные неблагоприятные последствия для налогоплательщика как экономического, так и правового характера. Однако в силу определенных обстоятельств своевременное исполнение налогоплательщиками данной обязанности не всегда возможно. Для положительного решения указанной проблемы налоговым законодательством предусмотрена возможность перенесения срока уплаты налога на более поздний срок.

Но следует оговориться, что диспозитивность присутствует лишь на стадии вступления налогоплательщика в отношения по изменению срока уплаты налога. Принятие решения о предоставлении отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита и контроль за его исполнением – прерогатива налогового органа. Диспозитивный метод регулирования используется, скорее, как исключение, в случаях, прямо предусмотренных налоговым законодательством, и практически всегда только на этапе вступления налогоплательщика в те или иные правоотношения, затем воля сторон налогового правоотношения снова подчинена императивным нормам.

Итак, можно констатировать, что одним из характерных признаков налоговых правоотношений выступает признак правоотношений «власти и подчинения», хотя некоторым налоговым правоотношениям и свойственен элемент договоренности, чему способствует наличие диспозитивных налогово-правовых норм. В целом, эти правоотношения выстраиваются по модели «власти и подчинения», где элемент диспозитивности играет лишь вспомогательную и дополнительную роль, не меняя общего характера этих отношений. Кроме непосредственного получения налогов, все остальные действия финансовых органов являются обеспечительными. В одних случаях они нацелены на организацию механизма функционирования отношений по непосредственному взиманию налогов, вследствие чего реализуются в рамках организационных налоговых правоотношений. В других случаях они направлены на обеспечение точного и единообразного исполнения законов, пресечение фактов их нарушения, восстановление нарушенного порядка и привлечения правонарушителей к юридической

ответственности и потому реализуются уже в рамках правоохранительных отношений.

В связи с этим обычная договорная конструкция возникновения отношений, в основе которой заложен принцип свободного волеизъявления сторон, направленный на возникновение между ними отношений, неприемлема. Неприемлема и деликтная конструкция возникновения отношений, так как налогоплательщик предварительно не совершает никаких действий, направленных на возникновение ущерба у государства, а сам налог не является мерой наказания и возмещения ущерба. Государство с целью инициации возникновения материальных налоговых правоотношений вынуждено прибегать к своему испытанному средству – к политической власти, вследствие чего материальные налоговые правоотношения возникают в императивном порядке и приобретают характер публичных отношений.

Однако при этом следует иметь в виду, что наряду со специфической особенностью правового регулирования налоговых отношений, заключающейся в упомянутом юридическом неравенстве сторон налоговых правоотношений, когда одна сторона имеет властные полномочия по отношению к другой, одновременно основным правилом взаимоотношений участников налоговых правоотношений служит подчинение обеих сторон закону. Следовательно, верховенство закона – основной принцип управления в налоговых правоотношениях. Кроме государства никто не вправе устанавливать, вводить в действие и взимать налоги. Использование диспозитивного метода, позволит более рационально упорядочить налоговые отношения, установить оптимальное соотношение публичных и частных интересов, сформировать баланс интересов государства (публично-правового образования) и налогоплательщика.

Пешкова Христина Вячеславовна

*доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
гражданского процессуального права Центрального филиала ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет правосудия»*

ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИИ: ПОЗВОЛИТ ЛИ ПОВЫСИТЬ ФИНАНСОВУЮ ГРАМОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ?

Аннотация. Статья посвящена анализу сущности концепции «электронный бюджет», роли и значению электронного бюджета для повышения финансовой грамотности населения, информирования граждан о показателях бюджетного метода ведения государственного хозяйства на предстоящий финансовый период.

Настоящая статья представляет собой краткие тезисы доклада автора, подготовленного для выступления на Международной научно-практической конференции «Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты», состоявшейся 31 мая 2018 года в Саратовской государственной юридической академии. В докладе представлены отдельные выводы автора, обоснованные в его диссертационном исследовании на тему «Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция)» (Институт государства и права Российской академии наук, 2014 год), а также опубликованной им в 2017 году монографии «Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства»¹. Выводы – касающиеся понимания бюджета как источника информирования населения о финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Всеобщая информатизация не обошла стороной и сферу бюджетного метода ведения государственного хозяйства. В настоящий период широкое распространение получает подход к реализации принципа гласности бюджета по отношению к населению в форме так называемого «электронного бюджета». Стал ли бюджет, традиционно обнародуемый в прессе публикацией текста закона о бюджете в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», теперь полностью «электронным», ответ на этот вопрос отчасти можно получить из «Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными фи-

¹ Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: научная монография. М. : ИНФРА-М, 2018. (Серия «Научная мысль»).

нансами «Электронный бюджет» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р) (далее – Концепция «Электронный бюджет»)¹.

Электронный бюджет представляет собой государственную систему управления общественными финансами посредством специальных информационных технологий, специальной программы. Это электронный документооборот, который обеспечивает бюджетное планирование, своевременное и качественное формирование отчетности об исполнении бюджетов всех уровней российской бюджетной системы. Электронный бюджет – проект в развитие идей государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»². Основным ожидаемым результатом этой программы – расширение получения населением государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Концепция «Электронный бюджет» предписывает для повышения прозрачности управления общественными финансами, а значит, повышения уровня финансовой грамотности населения, на едином электронном портале бюджетной системы Российской Федерации размещать информацию о поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы, в том числе в государственные внебюджетные фонды; расходах на государственные и муниципальные программы, в том числе реализуемые в пользу населения, программы, нужные для финансирования прав и свобод человека и гражданина; государственных и муниципальных заданиях по государственным и муниципальным учреждениям, осуществляющим хозяйственную деятельность в разных сферах, заключающих экономически договоры с частными хозяйствующими субъектами. Тем самым электронный бюджет обеспечивает возможности доступа граждан к информации о деятельности государственных организаций.

Электронный бюджет – не единственная и не первая попытка информатизации бюджетного планирования и финансирования, государственного хозяйства. Уже накоплен определенный положительный опыт создания межведомственных информационных ресурсов, и этот опыт учтен в создании системы электронного бюджета. Так, с 2011 г. функционирует официальный сайт Российской Федерации в Интернете для размещения информации о заказах для поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и му-

¹ О концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. 3 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4773.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации под названием «Информационное общество (2011-2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ч. 2. Ст. 2159.

ниципальных нужд. Этот сайт обеспечивает доступность информации о закупках для всех заинтересованных пользователей. Другой положительный пример – единый портал государственных и муниципальных услуг. Проект реализован с применением технологии межведомственного электронного взаимодействия и обеспечивает доступ граждан к государственным и муниципальным услугам.

Концепция «Электронный бюджет» связана с реализацией прав граждан на информацию. Речь идет об отраслевой информации об общественных финансах, точнее, о денежных и материальных ресурсах, вовлеченных в бюджетный метод ведения государственного хозяйства. Гражданам должно быть понятно, на что государство расходует деньги, в том числе поступившие в виде налогов и иных обязательных платежей в бюджет, в каком объеме и насколько эффективно выполняются обязательства государственных и муниципальных организаций перед населением. Поскольку функционирование таких организаций по большей части связано с реализацией прав и свобод граждан – прав и свобод конституционно гарантированных – например, в области здравоохранения (медицинские услуги), образования, экологии и так далее, электронный бюджет как электронный ресурс имеет огромное значение для удовлетворения интересов граждан. Хотя здесь еще нельзя не констатировать и такую проблему – не каждый гражданин владеет навыками поиска нужного сайта, хотя сеть Интернет владеет практически каждый. Но речь-то идет о специальной информации, понимание, которой требует специальных навыков. И тут можно вспомнить и о проблеме финансовой грамотности населения, в контексте нашей темы – насаиванием проблем неграмотности в цифровых технологиях с неграмотностью финансовой. Нельзя и не отметить следующее. Да, текст бюджета как совокупность информации о государственных финансах, как закон всегда в открытом доступе. И это не только обеспечивается инструментарием электронного бюджета, но и опубликованием бюджета в средствах массовой информации – Российской газете, специальных изданиях подобия «Собрание законодательства Российской Федерации». Однако как таковое черпание информации из самого бюджета мало что решит в плане проблем с финансированием прав и свобод граждан. Сам бюджет – уже сверстаный документ, да и совсем не понятный гражданам в силу того, что традиционно оперирует специальной финансовой, бюджетной терминологией, суммы денежных поступлений в адрес граждан в нем не указаны – указано распределение денежных потоков между государственными и муниципальными учреждениями, которые впоследствии осуществляют расчеты с гражданами и организациями. Проще говоря, из бюджета как такового не получишь информацию ни о размерах увеличенной пенсии, ни о суммах денег, выделенных больницам, вузам и т.д. Соответственно, информация из электронного бюджета также может быть далека от понимания граж-

данами. Это снижает социальную ценность такого информационного проекта, но ни в коем случае не снижает его ценность для цифровой экономики России. Так сказать, электронный бюджет является ресурсом высокоинтеллектуального порядка, нужным более даже государственным и муниципальным учреждениям для оптимизации их деятельности, а не индивидуально гражданам. Тем не менее, если говорить об электронном бюджете в контексте соблюдения прав граждан, важно отдавать отчет и в том, что электронный бюджет – способ еще и информатизации государственного финансового контроля в сфере экономики, а контроль – всегда гарантия соблюдения сначала обязанностей государственных и муниципальных учреждений и уж потом в связи и в пределах их компетенции – прав и свобод граждан. Ведь эти права и свободы соблюдаются, реализуются в рамках организационных и ресурсных, финансовых возможностей учреждений.

Таким образом, электронный бюджет с позиций повышения финансовой грамотности населения, значимости для финансового обеспечения обязательств государства перед населением играет следующую роль: позволяет: организовать системное изложение всех операций с бюджетными средствами в доступном для населения информационном источнике в сети Интернет; развивать систему межведомственного электронного взаимодействия в области бюджетного планирования для координации принятых финансовых обязательств перед населением. Однако указанные свойства электронного бюджета только тогда достигнут заданный эффект в отношении информирования населения и повышения финансовой грамотности граждан, когда граждане, во-первых, будут осведомлены о существовании «электронного бюджета» и будут интересоваться соответствующим сайтом, во-вторых, будут обладать минимальными познаниями в области бюджетного планирования, чтобы понимать, какой объем и какого содержания информация может им стать известна по результатам вникания в материалы электронного бюджета на сайте.

Покачалова Елена Вячеславовна

доктор юридических наук, профессор

*заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ КАК ОСНОВНОЙ ВЕКТОР ОПТИМИЗАЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопросы повышения финансовой грамотности актуальны сегодня абсолютно для всех – как для профессиональных юристов, так и для простых граждан, поскольку абсолютно все граждане, будь они адвокатами или прокурорами, судьями или налоговыми инспекторами, россиянами или американцами, получающими доход на территории Российской Федерации, являются налогоплательщиками, либо пользуются льготами по налогообложению. И все они заинтересованы оптимизировать ту систему налогообложения или уплаты тех конкретных налогов, которые обязаны перечислять в бюджет (внебюджетные фонды) в соответствии с действующим российским законодательством.

Ни для кого не секрет, что вопросы оптимизации налогообложения, так же как и вопросы защиты прав налогоплательщиков далеко не простые не только для обычного гражданина, но и для любого практикующего юриста. Это связано с рядом причин. И не только с тем, что налоговое законодательство несовершенно либо громоздко. Это объективно обусловлено особенностями и спецификой таких понятий как «налог», «функции налогов», «налоговое право», «налоговое законодательство».

Обратимся, к примеру, к понятию налога. Всем известно, что налог – это индивидуально-безвозмездный платеж физических лиц и организаций, уплачиваемый в бюджет¹.

И, казалось бы, что это определение предельно понятно и не требует дополнительного пояснения и толкования. Однако государство и налогоплательщик рассматривают, а точнее трактуют эти понятия по-разному.

«Налог – цена цивилизованного общества», именно так определяет сущность и смысл налога американское Правительство, и именно эта фраза выбита

¹ При этом сразу оговоримся, что это определение исключительно короткое, не учитывающее всех аспектов данного вида обязательного платежа, однако основной признак налогов, а именно его безвозмездность для конкретного налогоплательщика (в отличие от других платежей, например, сборов или пошлин), в нем содержится.

на фасаде Департамента внутренней налоговой службы США в Вашингтоне. В ней заложена мысль о детерминизме эффективной и продуманной системы налогообложения и прогрессивного развития государства, т.е. каждый налогоплательщик, прочтя ее, должен сразу осознать и понять, что своевременная уплата названных фискальных платежей напрямую увязана и с общественным прогрессом, и с социальным благосостоянием членов общества. Другими словами, налоги, с позиции государства - это «плата» за цивилизацию!

В российском законодательстве легальное определение налогов дано в ст. 8 Налогового кодекса РФ, где закреплено, что под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме *отчуждения* принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления *денежных средств* в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Из данного определения усматривается, что налог - платеж обязательный и основная его функция для государства – фискальная, т.е. связанная с пополнением казны (фиска)! Для граждан, не обладающих специальными финансовыми познаниями, может показаться, что никаких других функций и предназначения кроме «финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований» это платеж не имеет. Безусловно, это не так.

Ведь любой финансово грамотный человек знает, что, помимо законодательно установленной цели и фискальной функции, для налога характерны еще две основные функции: перераспределительная и регулирующая, которые так важны для каждого гражданина, желающего жить в процветающем, цивилизованном обществе. И именно эти знания должны преобладать при принятии налогоплательщиком решения о добровольной, своевременной уплате причитающихся налоговых платежей в полном объеме.

Однако никто не будет спорить, что государство, как суверен, именно фискальной функции отдает предпочтение. Интересно, что с фискальной функцией налогов связано происхождение известного афоризма: «Деньги не пахнут». Этой истине мы обязаны древнеримскому императору Веспасиану (69-79 гг. н.э.), который ввел налоги на «отхожие места». Однако вполне уместным будем вопрос: а почему же фискальная функция важна только для государства? Ведь недополучение казной средств ведет к сокращению доходной части, и соответственно, росту бюджетного дефицита, что в, первую очередь, отразится на самих налогоплательщиках, при этом не важно работают ли они в бюджетных организациях или занимаются предпринимательской деятельностью, ведь спад экономики неизбежно влечет множество негативных процессов! Таким образом, налоговая дисциплина и законопослушность в налоговой сфере – необхо-

димое условие функционирования всего экономического механизма. Кроме того, известно, что уклонение от уплаты налогов ведет не только к дефициту бюджета, но и к нарушению принципа социальной справедливости, поскольку неплательщики налогов переносят собственное «налоговое бремя» на тех, кто исправно выполняет свои налоговые обязательства.

Так почему же криминогенная ситуация в сфере налогов характерна практически для всех без исключения стран? Над этой проблемой задумывались многие ученые, в том числе и специалисты-экономисты, и специалисты-юристы. Некоторые исследователи попытались даже по аналогии с законом Вагнера¹ сформулировать закон роста сопротивления налогам. Ведь даже самое законопослушное население относится к налоговому законодательству с меньшим уважением, чем к другим законам, считая, что государство устанавливает налоги исключительно в своих интересах! И предопределено это мнение такой специфической чертой налогов как принудительный характер изъятия собственности. Попытка защитить свое имущество и доход выступает своего рода естественной реакцией собственника. Этим и объясняется специфика налоговых деликтов и их массовый характер. Таким образом, с позиций предпринимателя любой страны, налоги - это обычная статья издержек или прямой убыток. И для того, что изменить это мнение необходима большая разъяснительная работа, направленная не только на уяснение всеми налогоплательщиками важной для всех (как для государства, так и их самих) роли налогов и их прямой зависимости с условиями жизнедеятельности и благополучием населения в целом и каждого члена общества, в отдельности, но и с оптимальным применением действующего налогового законодательства. Не случайно во многих странах существуют не только такие профессионалы в сфере налогового законодательства как сотрудники налоговых служб и налоговые адвокаты, но и налоговые консультанты. В некоторых странах даже приняты специальные законы, регламентирующие вопросы профессиональной этики в обозначенной сфере (например, закон о налоговых консультантах в Германии²). Указанные специалисты помогают налогоплательщикам избрать наиболее оптимальный для него способ уплаты налогов, избрания наиболее приемлемого вариантов налогового обложения, т.е., другими словами, наиболее выгодного для налогоплательщика из всех возможных альтернативных вариантов. Речь идет о ле-

¹ Немецкий экономист А. Вагнер (1835-1917) в 1892 г. сформулировал закон о постоянном возрастании государственных потребностей, который впоследствии стал носить его имя URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Вагнер,_Адо́льф_\(экономист\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Вагнер,_Адо́льф_(экономист)).

² Официальный правовой портал Федерального Министерства Юстиции и Защиты прав потребителей Федеративной Республики Германия (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) // <http://www.gesetze-im-internet.de/stberg>

гально закрепленных способах оптимизации налогообложения, получения льгот и преференций в соответствии с действующим налоговым законодательством. И это никак не может расцениваться как «уход от налогов», поскольку такие освобождения от налогов предусмотрены самим законодательством и существующей налоговой системой (системой налогов и сборов). И тут открываются большие перспективы для работы налоговых консультантов, а также для налоговых адвокатов при оказании правовой помощи налогоплательщикам при защите их прав в административном порядке (в вышестоящих налоговых органах), либо судебном порядке (в судах общей юрисдикции или арбитражных судах). Ведь односторонний характер налоговых обязательств, фискальный суверенитет государства делают правомерной постановку вопроса о возможности налогового произвола со стороны государства. На практике он может реализовываться в деятельности различных государственных органов или отдельных должностных лиц.

Каковы же основные гарантии защиты налогоплательщика от налогового произвола в современном правовом государстве? И как сформировать у законодателя и контролирующих налоговых органов адекватную позицию относительно права налогоплательщика на оптимизацию налогообложения своей деятельности и доходов? Думается, что ответ на этот вопрос будет положительным лишь при соблюдении режима законности, при верховенстве закона, с которым связан не только налогоплательщик, но и налоговый орган, представляющий интересы государства, поскольку последний не вправе превышать свои полномочия, и обязан выполнять свои функции в строгом соответствии с положениями последнего.

В Российской Федерации все полномочия налогоплательщика закреплены в Налоговом кодексе РФ. В ряде стран так же принимаются меры по систематизации законодательства, касающегося правового статуса налогоплательщиков. Во Франции, например, действует Хартия прав и обязанностей налогоплательщика, которая вручается каждому субъекту налогообложения. Кстати, французские специалисты определяют налоговую оптимизацию не иначе как «законный обход налога», подразумевая под этим «абсолютно законную и добровольную деятельность налогоплательщика, который посредством использования юридической техники, а также используя принцип свободы управления стремится к получению определенного экономического результата, оставаясь в благоприятной для него налоговой ситуации»¹.

¹ Роббез-Массон Ш. Понятие обхода налога во французском праве. - Париж: LGDJ, 1990. С. 312 (Robbez-Masson C. La notion d'evasion fiscale en droit francais. - Paris: LGDJ, 1990. P. 312). Из ст. Гусева Т.А., Толкачев Р.А Разграничение налогового планирования от избежания налогообложения: опыт Франции // Налоговед. 2006. № 9.

Во США основы налогообложения преподают в старших классах школы. Отметим, что в России аналогичное предложение было закреплено в Указе первого Президента РФ, регламентирующем порядок введения в действие ФЗ от 27 декабря 1991 г. «Об Основах налоговой системы в РФ»¹, действовавшем до принятия Налогового кодекса РФ. Однако данное нововведение так и не было реализовано, хотя очевидно, что, в отличие от многих школьных предметов и дисциплин, каждому гражданину предстоит предмет «налоговедение» использовать на протяжении всей своей жизни. В США, кстати, специальный курс налогообложения для школьников был разработан Бюром внутренних доходов (следует иметь в виду, что и уголовная ответственность за налоговые преступления в США на федеральном уровне предусматриваются не Уголовным кодексом, а Кодексом внутренних государственных доходов (разд.26 Свода законов).

В настоящее время в России, когда принята Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25 сентября 2017 г. № 2039-р указанные вопросы становятся предметом обсуждения на самых разных уровнях.

В разделе II названной Стратегии, именуемом «Актуальность повышения уровня финансовой грамотности», особо отмечено, что уже около шестидесяти стран приняли (либо разрабатывают) аналогичные стратегии. При этом каждая страна устанавливает приоритетные цели и конечные результаты: Например, США и Бразилия, ставят глобальные цели при реализации своей национальной стратегии повышения финансовой грамотности, заключающиеся в повышении конкурентоспособности своих экономик, другие, в том числе Испания и Канада – в оказании помощи своим гражданам в понимании усложняющихся финансовых услуг. А в Великобритании и Новой Зеландии ставят цель – изменения психологических установок в сфере личного финансового поведения граждан. При этом в некоторых государства названные стратегии в основном направлены на какие-то конкретные слои населения (учащихся в сфере среднего, либо высшего образования, работающее население, либо, наоборот, на граждан предпенсионного и пенсионного возраста), но в большинстве своем – такие стратегии направлены на всех потребителей финансовых услуг и охватывают всех без исключения граждан.

Важно заметить, что в указанной Стратегии прямо обозначена ее цель – «создание основ для формирования финансово грамотного поведения населения как необходимого условия повышения уровня и качества жизни граждан...».

¹ Об основах налоговой системы в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 27.12.1991г. № 2118-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207/.

И, в минимум, которому, по мнению авторов Стратегии, должен отвечать финансово грамотный гражданин, в первую очередь, должно входить умение следить за состоянием личных финансов и планировать свои доходы и расходы, а также знать и выполнять свои обязанности налогоплательщика!

То есть другими словами, все граждане и их объединения (в т.ч. и при объединении их в коллективы предприятий, учреждений и организаций), нуждаются в знании не только основ налогового права, но и повышении общей финансовой культуры в обозначенной сфере, поскольку все они без исключения являются налогоплательщиками, либо станут таковыми при наступлении определенных условий (достижении определенного возраста, приобретении имущества, прекращении льготного начального периода деятельности и т.п.). Ведь это, непосредственно связано с их личной финансовой стабильностью, а также в целом – со стабильностью экономики государства.

Как отмечается в названной выше Стратегии, «повышение интереса и мотивации граждан к получению новых знаний и навыков в сфере финансовой грамотности», необходимо для «осознания ее важности и практической пользы для личного и семейного финансового благополучия, а также формирования чувства личной ответственности за свое финансовое поведение».

Таким образом, именно повышение финансовой грамотности и финансовой культуры каждого гражданина является основным направлением в преодолении деструктивного отношения к налогообложению его доходов и имущества и, соответственно, должно рассматриваться как основной вектор оптимизации налогообложения в Российской Федерации в целом.

Покачалова Анна Сергеевна

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЭЛЕКТРОННЫХ РЕСУРСОВ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНАМИ
В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ
НАСЕЛЕНИЯ**

С каждым годом взаимодействие граждан с органами государственной власти, включая с финансовыми органами, посредством сети «Интернет» становится все более качественным и продуктивным. Этому способствует поэтапный переход России на электронный формат предоставления государственных услуг, а также информации о деятельности государственных органов. В начале 2000 годов, была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010годы)»¹, которая закрепила правовые основы порядка исполнения государственных функций федеральными органами исполнительной власти посредством использования сети «Интернет», в том числе порядок развития инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также развитие инфраструктуры электронного правительства.

Основными проблемами в данной области на тот период были следующими:

- 1) отсутствие оперативного обновления информации о деятельности государственных (финансовых) органов,
- 2) отсутствие сведений о порядке и условиях получения государственных услуг,
- 3) необходимость личного присутствия для представления запросов и другой информации в бумажном виде.

В последующем данная целевая программа была заменена на государственную программу «Информационное общество»², которой предусматривалось совершенствование системы государственного управления на основе использова-

¹ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002г. № 65//СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

² Распоряжение Правительства от 20 октября 2010 г. № 1815-р // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026. (утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»).

ния информационных и телекоммуникационных технологий. В дальнейшем Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313¹ данная программа была конкретизирована и были выделены 4 подпрограммы, среди которых особо следует выделить «Информационное государство». Так, например, результатами реализации данной подпрограммы должны стать, во-первых, предоставление значимых государственных услуг преимущественно в электронном виде, во-вторых, обеспечение высокого качества предоставления государственных и муниципальных услуг, иных услуг (сервисов) и сведений в электронном виде, в-третьих, осуществление большинства юридически значимых действий в электронном виде.

В 2014 г. принятая Правительством РФ Концепция открытости федеральных органов власти², в развитие закрепленных в государственной программе основных направлений, закрепила необходимость улучшения формата предоставления информации на сайтах (сделать информацию более понятной для граждан), а также создания реальных механизмов для осуществления общественного контроля посредством интернет-ресурсов.

Органы государственной власти, обладающие специальной компетенцией в области финансового контроля и надзора, не остались в стороне от всех этих изменений и достаточно успешно реализовывали цели, поставленные в государственных программах. Например, Федеральная налоговая служба (далее ФНС России)³, начиная с 2002 года, начала активно внедрять электронное взаимодействие между налоговыми органами и налогоплательщиками. ФНС России по сравнению с другими финансовыми органами постаралась максимально обеспечить предоставление государственных услуг через свой официальный сайт, посредством электронных сервисов. Данные сервисы позволяют налогоплательщикам экономить время и затраты при взаимодействии с налоговыми органами, а также оперативно получать информацию об изменениях в налогообложении. Порядок функционирования данных сервисов определяется внутренними актами ФНС России⁴. К настоящему времени ФНС России запус-

¹ СЗ РФ.2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

² Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

³ Официальный сайт ФНС России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2014-2017 годы (дата обращения 10 февраля 2018 г.) // URL https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/fts/activities_fts/ftsefficiency/5071588/

⁴ См., например: Приказ ФНС России от 22 августа 2017 г. №ММВ-7-17/617@ «Об утверждении порядка ведения личного кабинета налогоплательщика»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.12.2017; Приказ ФНС России от 14 января 2014 г. №ММВ-7-6/8@ «О вводе в промышленную эксплуатацию подсистемы

тило более 35 интерактивных сервисов, среди которых особо популярны: «Узнай ИНН», «Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц» и «Личный кабинет налогоплательщика юридического лица». Вместе с тем, есть ряд существенных недочетов, которые усложняют жизнь налогоплательщиков при использовании, например, сервиса «Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц». Так, согласно изменениям внесенными в НК РФ¹, в случае подключения к данному сервису, налогоплательщик автоматически соглашается с условием, что все налоговые уведомления будут приходить в личный кабинет, и бумажных уведомлений больше не будет. При этом граждан об этом условии не уведомляют перед началом регистрации, поэтому ряд налогоплательщиков не знают об этом, и не проверяют сообщения в своем личном кабинете, что достаточно часто приводит к неполучению уведомления и в последствие к неуплате налогов в срок и начислению пеней. Считаем, что уведомление об изменении порядка направления извещения о начисленных налогах при регистрации в Личном кабинете должно в обязательном порядке появляться перед началом регистрации, а также должно быть обязательное уведомление на электронную почту о поступлении налогового уведомления в Личный кабинет. Данные меры обеспечили бы повышение собираемость налогов и отсутствие просрочки уплаты налогов со стороны налогоплательщиков.

Если затрагивать деятельность Министерства финансов РФ, Казначейства России, Счетной палаты Российской Федерации, то можно констатировать наличие сложного интерфейса их сайтов для поиска необходимой информации гражданами. Правовое регулирование порядка размещения информации на сайтах регламентируется издаваемыми финансовыми органами актами². Следует ука-

«Личный кабинет налогоплательщика юридического лица»// Не опубликован. Содержится в СПС «Консультант Плюс».

¹ Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»// СЗ РФ.2014. № 45. Ст. 6157.

²См., например: Приказ Минфина России от 12 ноября 2015 г.№ 435 «Об утверждении Порядка публикации на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации разъяснений по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // Не опубликован. Содержится в СПС «Консультант Плюс»; Приказ Минфина России от 21 апреля 2014 г.№ 120 «О порядке организации в Министерстве финансов Российской Федерации размещения информации на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»// Не опубликован. Содержится в СПС «Консультант Плюс»; Приказ Казначейства России от 3 июня 2010 г.№ 130«Об утверждении Составы и периодичности размещения информации об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на официальном сайте Федерального казначейства в сети Интернет»// Не опубликован. Содержится в СПС «Консультант Плюс»; Приказ Казначейства России от 12 ноября .2010 г.№ 304 «О размещении органами Федерального казначейства на Интернет-сайтах информации о ходе исполнения предъявленных исполнительных документов»// Не опубликован. Содержится в СПС «Консультант Плюс»

зять на такую проблему, как невозможность просматривать всю информацию сайтов на мобильном устройстве, что позволяет наиболее оперативно получать информацию. Также финансовые органы на официальных сайтах размещают отчетность и сведения о своей деятельности в различных разделах, что порой затрудняет поиск необходимой информации. Считаем, необходимым делать отдельную вкладку, которая была бы на стартовой странице и выделена особым цветом, где в краткой форме анонсировалось все, что можно найти на сайте и какие действия невозможно осуществить без личного присутствия в органе.

В целом можно констатировать, что на данный момент необходимо обеспечить повышение доступности финансовой информации, предоставляемой финансовыми органами – Министерством финансов РФ, ФНС России, Казначейством России, Счетной палатой Российской Федерации и др. – через электронные ресурсы. Так, следует регулярно, через СМИ информировать граждан о деятельности сайтов финансовых органов и о способах их использования в целях повышения финансовой грамотности, в свою очередь, финансовые органы должны обеспечить простой способ поиска информации на соответствующих ресурсах, а также максимально оперативно размещать информацию об изменениях в своей работе.

Попов Василий Валерьевич

доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НОВАЦИИ СТАТЬИ 45 НАЛОГОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ИНДИВИДУАЛЬНОСТИ УПЛАТЫ НАЛОГА

Налоги – это существенный признак государства, что нашло отражение в ст. 57 Конституции РФ¹ и обусловлено публично-правовым характером обязанности по их уплате. Данное положение закреплено и в пункте 1 ст. 3 Налогового кодекса РФ² (далее – НК РФ), что каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы.

Сказанное вполне соотносится с Протоколом № 1³ к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года⁴: «...Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов» (ст. 1). И рассмотрение налоговых споров Европейским Судом по правам человека осуществляется именно на основе положений, содержащихся в ст. 1 Протокола № 1⁵.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20–П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

² Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146–ФЗ (в ред. от 19 февраля 2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2018. № 9. Ст. 1291.

³ Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключен в Париже 20 марта 1952 г.) // <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm> (дата обращения: 01.06.2018).

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) // <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm> (дата обращения: 01.06.2018).

⁵ См.: Калинин С.И. Использование правовых позиций ЕСПЧ по налоговым спорам в Российской правоприменительной практике [Электронный ресурс] // Налоговед. 2007. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Теоретиками налогового права еще до принятия НК РФ были разработаны определения налога, что связано с отсутствием подобного определения в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118–1¹ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», где налоги отождествлялись со сборами и пошлинами.

Детальное определение налога дано Н.И. Химичевой: «обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи организаций и физических лиц, установленные в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти или органами местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему с определением их размеров и сроков уплаты»². Законодатель при принятии НК РФ, взяв за основу данную формулировку, существенно скорректировал ее в п. 1 ст. 8 НК РФ. В этом определении четко указывается признак индивидуальности, пусть и с привязкой к безвозмездности.

Как известно, ст. 17 НК РФ наряду с налогоплательщиками закрепляет обязательные для законного установления элементы налогообложения, включая порядок и сроки уплаты налога. При этом в п. 1 ст. 45 НК РФ оговаривается, что плательщик налога должен самостоятельно исполнить свою обязанность, если не предусмотрено иное.

Федеральным законом от 30 ноября 2016 г. № 401–ФЗ³ в ст. 45 были внесены кардинальные изменения, касающиеся возможности уплаты налога за налогоплательщика иным лицом без конкретизации таких субъектов. Стоит указать, что до этого в основе законной уплаты налога находилась позиция Конституционного Суда РФ, отраженная в Определении от 22 января 2004 г. № 41–О⁴: «в целях надлежащего исполнения обязанности по уплате налога налогоплательщик обязан самостоятельно, т.е. от своего имени и за счет своих собственных средств, уплатить соответствующую сумму налога в бюджет. ... важно, чтобы из представленных платежных документов можно было четко установить, что соответствующая сумма налога уплачена именно этим налогоплательщиком и именно за счет его собственных денежных средств.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527; СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3219. Утратил силу.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд. перераб. и доп. М., 2017. С. 373.

³ Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401–ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6844.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 22 января 2004 г. № 41–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2004. № 20.

Иное толкование понятия «самостоятельное исполнение налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога» приводило бы к невозможности четко персонифицировать денежные средства, за счет которых производится уплата налога, и к недопустимому вмешательству третьих лиц в процесс уплаты налога налогоплательщиком, что не только препятствовало бы результативному налоговому контролю за исполнением каждым налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога, но и создавало бы выгодную ситуацию для уклонения недобросовестных налогоплательщиков от законной обязанности уплачивать налоги путем неотражения на своем банковском счете поступающих доходов». Тем самым, речь шла об обязанности плательщика лично уплатить налог.

Об этом же пишет Ю.А. Крохина: для налогоплательщика уплата налога выступает индивидуальной обязанностью. Индивидуальность означает появление обязанности по уплате налога у конкретной организации либо физического лица, соответственно, налогоплательщик должен лично уплатить возложенные на него налоги¹.

Также необходимо обратить внимание, что Конституционный Суд РФ в Определении № 41–О «самостоятельное исполнение налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога» неразрывно связывает именно с возможностью ухода недобросовестных налогоплательщиков от конституционно установленной обязанности по уплате налогов. Следовательно, из вывода высшей судебной инстанции следует, что индивидуализация уплаты налога налогоплательщиком за счет личных средств самого является, пусть и косвенно, критерием, позволяющим судить о добросовестности налогоплательщика, и наоборот.

В то же время, в законодательстве о налогах и сборах нет легального определения понятия добросовестности налогоплательщика. Однако в науке налогового права принцип защиты добросовестного участника налоговых отношений и недопустимости злоупотребления правом выделяется среди налогово-правовых принципов².

Нашел названный принцип поддержку у Конституционного Суда РФ еще до вынесения им Определения № 41–О. Так, в Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П³ Суд констатировал, что налоговые и другие государственные органы власти обязаны осуществлять контроль исполнения налоговых обяза-

¹ См.: Крохина Ю.А. Налоговое право: учебник для вузов / Ю. А. Крохина. 3-е изд. М.: Юрайт, 2010. С. 14.

² См.: Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права: дисс. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. С. 13.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

тельств в установленном порядке и проводить проверку добросовестности налогоплательщиков. В дальнейшем, Конституционный Суд РФ уточнил, что положения указанного Постановления не распространяются на недобросовестных налогоплательщиков, введя в оборот термины добросовестного и недобросовестного налогоплательщиков¹.

Стоит отметить, что после принятия Определения № 41–О Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 12 октября 2006 г. № 53² дал разъяснения термину «добросовестность налогоплательщика» через понятие «налоговая выгода». Налоговая выгода была определена, как уменьшение размера налоговой обязанности вследствие уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также возникновения права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета. Было разъяснено и содержание презумпции добросовестности налогоплательщика, согласно чему действия налогоплательщика, имеющие своим результатом получение налоговой выгоды, должны быть экономически оправданными, а сведения, содержащиеся в налоговой декларации и бухгалтерской отчетности, – достоверными. То есть выделялись в качестве критериев добросовестности налогоплательщика: экономическая оправданность его действий для получения налоговой выгоды, а также достоверность сведений налоговой и бухгалтерской отчетности³.

Лупшинина Е.К. в этой связи резюмировала следующее: «достоинством данного Постановления является признание ВАС РФ презумпции невиновности налогоплательщика, обязанность приведению доказательств обратного возложена теперь полностью на налоговые органы»⁴.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3410.

² Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

³ См. также: Попов В.В., Тришина Е.Г. О проблематике применения понятия «добросовестность» при защите налогоплательщиками своих прав // Вестник Пермского университета. 2013. № 2(20). С. 72-79; Попов В.В., Тришина Е.Г. Добросовестность налогоплательщика как условие правомерного поведения при уплате налогов (вопросы правоприменения) // Налоги-журнал. 2016. № 6. С. 25-28.

⁴ Лупшинина Е.К. Основные тенденции налогового планирования // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой и О.Ю. Бакаевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. С. 64.

Согласно смыслу ст. 57 Конституции РФ порядок и сроки уплаты как элемент налогообложения, по мнению Конституционного Суда РФ, имеет личностную привязку, поскольку с наличием объекта налогообложения приобретает статус налогоплательщика и появляется обязанность по уплате налога, относительно которой индивидуализируется порядок и сроки ее исполнения:

«...именно с наличием объекта налогообложения законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога (п. 1 ст. 38 НК РФ)»¹.

При современном подходе законодателя можно сделать вывод, что в НК РФ посредством внесения изменений в ст. 45 исключена индивидуальность уплаты налогов за счет собственных денежных средств налогоплательщика.

На неограниченный перечень возможных плательщиков налогов за самих налогоплательщиков указала и ФНС России в Письме от 11 мая 2017 г. № ГД-4-8/8767@²: «Требований к источникам формирования средств, за счет которых должна осуществляться уплата налогов (страховых взносов), законодательство Российской Федерации о налогах и сборах не содержит. ...одним из способов решения вопроса погашения задолженности является уплата за налогоплательщика сумм налога (страховых взносов) любым иным лицом».

Таким образом, безусловно, в основе налоговой новеллы находятся фискальные интересы Российского государства, что, тем не менее, влечет отход от принципов, заложенных Конституционным Судом РФ. Ведь согласно нововведениям налог, уплачиваемый иным лицом, тоже будет отождествляться с налогоплательщиком, но не денежные средства, за счет которых платеж будет осуществлен.

Основательная корректировка содержания пункта 1 ст. 45 НК делает жизненно необходимым рассмотрение вопроса добросовестности налогоплательщика не только в рамках научных дискуссий, но и на законодательном уровне, чтобы не дать недобросовестным налогоплательщикам уйти от исполнения обязанности по уплате налогов путем переложения ее на иных лиц с использованием криминальных схем. Подход законодателя к решению проблемы исполнения обязанности по уплате налогов обуславливает и возможную корректировку взглядов на правовую природу налога в связи с отменой одного из его важнейших признаков – индивидуальности уплаты за счет собственных денежных средств, включая легальное определение.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Сотовая компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 статьи 167 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 6.

² Письмо ФНС России от 11 мая 2017 г. № ГД-4-8/8767@² «Об урегулировании задолженности бюджетных учреждений» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220209/ (дата обращения: 01.06.2018).

Проводина Олеся Александровна
*ассистент кафедры административного и финансового права
юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский
федеральный университет»*

ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ СТАТУСОМ КАК ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В настоящей статье предпринята попытка осветить преимущества особых экономических зон как привлекательной платформы для построения бизнеса с учетом региональной заинтересованности государства. Освещается финансовый потенциал индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления деятельности на территориях с особым экономическим статусом.

В настоящее время в России все большее внимание уделяется осуществлению предпринимательской деятельности в рамках специального правового режима, который установлен в отдельных регионах Российской Федерации. Развитие института предпринимательства и положительное влияние ОЭЗ на региональную политику государства, в целом представляют интерес для научного исследования, как двух взаимозависимых элементов.

Особый порядок осуществления предпринимательской деятельности на территориях с особым экономическим статусом заключается в специальном преференциальном режиме, который представляет значительный интерес со стороны индивидуальных предпринимателей, как резидентов.

Безусловно, в данном случае преследуется двойной интерес – со стороны предпринимателя в том, чтобы, реализуя свой потенциал, получить большой доход, со стороны региона – в привлечении как можно большего числа инвесторов, которыми могут являться не только крупные юридические фирмы, но и менее масштабные инвесторы – индивидуальные предприниматели. Акцентируя внимание на такой взаимной заинтересованности, есть необходимость говорить о финансовой грамотности индивидуальных предпринимателей в рассматриваемой сфере, т.к. есть основания усматривать в дальнейшем активное развитие осуществления предпринимательской деятельности на территориях с особым экономическим статусом.

С данной позиции под финансовой грамотностью необходимо понимать совокупность знаний, которые необходимы предпринимателю для принятия грамотных и взвешенных решений в отношении управления своими финансами и достижения поставленных целей, реализуя свою деятельность на территориях

со специальным режимом инвестиционной и предпринимательской деятельности. Эти знания включают в себя не только знания учета доходов и расходов, но и знания планирования бизнеса, ориентирование в основных кредитных инструментах для бизнеса, знание налогового законодательства, а также установленных налоговых и иных преференций, знания управления движения денежными средствами. Все эти сферы финансовой грамотности необходимы предпринимателю для принятия грамотных управленческих решений, позволяющих минимизировать потери и увеличить доходность создаваемого бизнеса.

Но для того, чтобы иметь возможность реализовать свой потенциал в большем эквиваленте, предприниматель (резидент) должен иметь полное представление о том, что представляет та или иная «особая зона» и какой преференциальный режим на ней установлен.

Общее понятие свободной зоны дается в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) от 18.05.1973, которая определяет свободные зоны как часть территорий, где товары находятся вне пределов таможенной территории, таким образом, представляя собой определенный внешнеторговый **полный анклав**¹.

В системе мировой экономики территории с особым экономическим статусом являются определенной формой, ориентированной на эффективное привлечение инвестиций в целях развития экономического и научного потенциала.

Безусловно, основная цель создания данного вида территорий состоит в создании благоприятных условий для масштабного привлечения инвестиций, в т.ч. и иностранных, а также в создании усовершенствованных промышленно-производственных комплексов на соответствующих территориях, которые в первую очередь будут отвечать мировым стандартами и удовлетворять потребности российской национальной экономики.

В ряде федеральных законов РФ, регулирующих порядок создания и функционирования территорий с особым экономическим статусом, определен круг лиц, которые могут выступать в качестве резидентов²:

¹ Анклав (фр. *enclave* от лат. *inclavatus* — «закрытый, запертый») — часть территории государства, полностью окруженная территорией другого государства. Части государства, полностью окруженные другой (одной) страной, называются полными анклавами. Понятие территории включает в себя как сухопутную территорию, так и территориальные воды.

² Резидент – любые физические и юридические лица, предприятия или организации, не имеющие статуса юридического лица, которые по законодательству государства - участника Соглашения подвергаются в нем налогообложению на основании местожительства, постоянного местопребывания, места управления, регистрации и создания либо любой другой аналогичной характеристики.

- на территории, обладающей статусом «особая экономическая зона» это индивидуальные предприниматели и коммерческие организации (за исключением унитарных предприятий)¹;
- на территории со статусом «территория опережающего социально-экономического развития» – индивидуальные предприниматели и юридические лица²;
- в зонах территориального развития резидентами могут быть как юридические лица, так и физические, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей³.

Безусловно, отдельного внимания заслуживает положение индивидуальных предпринимателей, а точнее стимулирование предпринимательской деятельности на данных территориях. В своей основе, стимулирование осуществляется за счет использования определенных льгот, содержание которых, в свою очередь, зависит от типа той или иной зоны.

Льготы по налогам и сборам (налоговые льготы) – определенные преимущества, предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и (или) плательщиков сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор, либо производить уплату в меньшем эквиваленте. Безусловно, данные льготы направлены на стимулирование конкретных видов предпринимательской деятельности. Налоговые льготы могут затрагивать налогооблагаемую базу, отдельные ее компоненты, а также уровень налоговых ставок.

К безусловным, или общим налоговым льготам для всех типов зон относят:

- Во-первых, установление относительно низкой (пониженной) ставки налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты соответствующих субъектов РФ;
- Во-вторых, освобождение от уплаты налога на имущество сроком от 5 до 10 лет, при условии нахождения и использования, создания или приобретения имущества на территории соответствующей зоны;
- В-третьих, послабление по транспортному налогу устанавливается соответствующим субъектом РФ, а предоставление льгот по транспортному налогу осуществляется с момента регистрации транспортного средства;

¹ Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2005. № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Российская газета. № 162. 27.07.2005.

² О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. № 299. 31.12.2014.

³ О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Российская газета. № 278. 09.12.2011.

– в-четвертых, освобождение инвесторов от уплаты земельного налога сроком от 5 до 10 лет с момента возникновения права собственности на земельный участок.

Внешнеторговые льготы – предусматривают введение особого таможенно-тарифного режима, в том числе снижение или отмена экспортно-импортных пошлин.

Финансовые льготы – заключаются в установлении относительно низких цен на коммунальные услуги, льготных кредитов, а также снижении арендной платы за пользование земельными участками и пр.

Сущность **административных льгот** выражается в предоставлении упрощенной процедуры регистрации предприятий со стороны администрации особой зоны, послаблений режима въезда-выезда иностранных граждан, а также оказания различного рода услуг.

В данном случае, рассматривая вышеперечисленные льготы в более детальном виде, речь идет об установлении своеобразного льготного экономического климата, который, состоит из отдельных компонентов: налоговые «каникулы»; льготное налогообложение реинвестируемой прибыли; частичное или полное освобождение от уплаты таможенных пошлин (исходя из специализации особой зоны); долгосрочная аренда земельных участков и льготные ставки по уплате за землю и помещения; пониженные ставки платы за использование природных ресурсов; ускоренная амортизация производственных фондов, соответствующих требуемому техническому уровню и т.д.

Для решения поставленных целей перед государством стоит задача установления продуманного инвестиционного механизма на территориях с особым экономическим статусом, учитывая тот фактор, что формирование данного механизма должно предусматриваться как на федеральном, так и на региональном уровнях, а соответственно включать в себя **национальную и региональную составляющие**.

Таким образом, для полноценной реализации инвестиционного механизма территорий с особым экономическим статусом, необходимы комплексные инструменты:

1) инструменты мотивации и побуждения инвесторов к вложению средств в производство на территориях с особым экономическим статусом.

Для осуществления любого вида деятельности нужна мотивация, в любой деятельности нужен «двигатель». А инвестирование – это тоже деятельность. Для того чтобы у индивидуальных предпринимателей была заинтересованность инвестировать свой капитал на определенной территории, необходимо для него создать долгосрочный горизонт планирования.

2) инструменты развития инвестиционного потенциала, которым обладают территории с особым экономическим статусом. Говоря о данном инструменте, необходимо сказать, что развитие инвестиционного потенциала должно быть направлено не на одного конкретного инвестора, а на улучшение условий инвестирования всех инвесторов.

3) инструменты информирования инвесторов о состоянии инвестиционной среды территорий с особым экономическим статусом. Как правило, этот инструмент должен срабатывать до того, как начнет формироваться инвестиционная среда, до инвестора необходимо донести всю необходимую информацию для принятия им решения в пользу вложения инвестиций.

4) инструменты по сопровождению инвестиционного проекта до момента окончания срока действия соглашения о его реализации или осуществления деятельности на территориях с особым экономическим статусом.

Таким образом, в современную эпоху, характеризующуюся глобализацией и меняющейся структурой мирового хозяйства, для ведения бизнеса большую роль играет выбор территории с действующими на ней системой налогов, таможенных пошлин и административным участием. Безусловно, чем комфортнее условия ведения бизнеса, тем привлекательнее место для инвесторов. Создание особых экономических зон оправдано для государства и выгодно предпринимателям и инвесторам. Со стороны государства эта оправданность выражается прежде всего притоком частного отечественного и иностранного капиталов; увеличением числа рабочих мест; реализацией курса импортозамещения, что в свою очередь, делает возможным восстановление и создание отечественного производства. Со стороны резидентов, которыми в частности могут выступать индивидуальные предприниматели, это уменьшение собственных расходов на производство, что характеризуется снижением ставок по таможенным пошлинам, по налогам и т.п., а также использование созданной государством инфраструктуры, что также является привлекательным условием ведения бизнеса и уменьшения расходов на отдельные административные вопросы.

Разгильдиева Маргарита Бяшировна

доктор юридических наук, профессор

кафедры финансового, банковского и таможенного права

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

НРАВСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНА

Аннотация. В статье освещаются отдельные аспекты, отражающие актуальность научного осмысления отражения финансовыми нормативно-правовыми актами нравственных ценностей.

Финансовая культура – это свойство субъекта права, который может обладать или не обладать ею. Формирование правовой культуры – это задача государственной политики, но, преимущественно, она достигается внеправовыми средствами: образованием, воспитанием, сложившейся в обществе системой ценностей, сложившимися социально-экономическими практиками и т.д.

Но культура – это и необходимое свойство самой правовой материи, самого финансового закона. Именно он способен выступать, хотя и не единственным, но важнейшим фактором формирования правовой культуры общества и индивидов. Он способен выполнять эту задачу, если отражает ценности общественной культуры, ее базисные положения, не противоречит им, а значит, не вызывает у субъектов неприятия и несогласия.

Поэтому возник вопрос о нравственных основах финансового закона, поскольку нравственные положения, справедливость, как самое очевидное из них, должны определять его содержание.

К примеру, современная проблема высоких процентов по микрозаймам совсем не нова. В исторической ретроспективе она сопровождала человечество с древнейших времен. В зарубежной литературе встречается указание на то, что практически все известные социальные конфликты и волнения со времен до рождения Христа были связаны с непомерными долгами из-за высоких процентов¹. Известны и способы решения этой проблемы: в наиболее критические моменты, угрожающие социальным взрывом, долги аннулировались и прощались. Церковь однозначно рассматривала ростовщическую деятельность как недопустимую.

Сложная и противоречивая тема соотношения нравственности и права не нова. Так, П.И. Новгородцев отмечал, что «право и нравственность являются

¹ См.: Гребер Д. Долг: первые 5000 лет истории. М.: Ад Маргинем Пресс, 2014.

силами, обуздывающими произвол человеческих страстей, противопоставляя эгоизму частных стремлений интересы общего блага и требований справедливости»¹.

Понимание нравственности и ее отражения законом – достаточно дискуссионная научная проблема: существуют разные подходы как к ее сущности, так и к оценке возможностей ее обеспечения правовыми средствами. В рамках настоящей статьи ее решение задачей не является. Необходимо первоначально обозначить хотя бы отдельные аспекты актуальности данной проблематики в обоснование необходимости ее научного осмысления в рамках финансово-правовой науки.

Проблема нравственного наполнения особенно актуальна для финансового закона. В данном случае финансовый закон я понимаю широко и обобщенно: как правовой акт, который определяет параметры распределения доходов в экономике, в том числе регламентирующий предоставление финансовых услуг, т.е. правовой акт, регламентирующий вопросы денежных отношений не только в императивном, но и в диспозитивном порядке.

Финансовый закон, особенно императивный, формирует нормативную основу для распределения и перераспределения денежных потоков национальной и межгосударственных финансовых системах. Если такой закон лишен нравственной составляющей, то он будет направлен на обеспечение интересов малой группы, класса или иного сегмента экономических субъектов, способных влиять на принятие законодательных актов, переключая денежные потоки на себя. Безнравственный финансовый закон формирует финансовую основу для социального неравенства.

Проблема современного социального неравенства хорошо известна: несмотря на общий экономический рост, число бедных людей не уменьшается, а продолжает увеличиваться даже в экономически развитых странах. Причины этого явления усматриваются в различных источниках: коррупция, влекущая хищение бюджетных средств или их неэффективное использование, уклонение от уплаты налогов, не позволяющее формировать достаточные публичные фонды и иные, безусловно, не отражающие нравственного состояния действия.

Однако, в этом ряду современных болезней общества ключевой является другая – обеспечиваемая национальным законодательством система распределения доходов в экономике в пользу владельцев частного капитала. Как отмечается в современных исследованиях, когда уровень доходности капитала устойчиво превышает показатели роста производства и доходов, капитализм ав-

¹ См.: Новгородцев П.И. Право и нравственность // Правоведение. 1995. № 6. С. 103–113.

томатически создает произвольное неравенство и ставит под угрозу меритократические ценности, лежащие в основе демократических обществ¹.

Не случайно в науке и общественном обсуждении поднимается проблема разработки «нравственной экономики» как нового типа хозяйствования, охватывающего поведение бизнеса, властей, граждан в экономической сфере². Этот ракурс не случаен и связан с выявленной склонностью экономических субъектов к оппортунистическому поведению, т.е. поведению с применением хитрости и коварства, не обремененному нормами морали³.

Подобный тип поведения характерен не только для субъектов на основе договора, но и может быть включен в правовое регулирование или вытекать из него.

Например, немыслимо высокие проценты по микрозаймам: в итоге судебная практика сформировала основу для корректировки правового регулирования. В 2015 г. законодательство было уточнено конкретными параметрами: сумма % не может превышать 4-кратного размера суммы займа. Но это произошло через 5 лет после принятия закона! Справедливость была восстановлена, но почему она была нарушена? Какие механизмы в современном правовом пространстве можно и нужно формировать в целях обеспечения, казалось бы, таких очевидных требований справедливости и равенства?

В этом же ряду можно указать проблему формирования зарплатного фонда в организациях бюджетной сферы, когда правовое регулирование допускает формирование заработной платы руководства в десятки раз больше, чем зарплата сотрудников⁴.

В рамках финансовой системы государства в императивном порядке подобное распределение осуществляется не только в пользу бюджета, но все чаще – в пользу частных лиц для обеспечения публичных целей. Это, например, гарантийные фонды в системе обязательного пенсионного страхования, негосударственных пенсионных фондов, национальной платежной системы, а также компенсационные фонды СРО, застройщиков, туроператоров, операторов связи.

¹ См.: Пикетти Т. Капитал в XXI веке / пер. с фр. А. Дунаев. М.: Ад Маргинем Пресс, 2016. С.

² См.: Гончарова О.Ю., Сидоренко И.Н. Нравственность чиновника – важный ресурс повышения эффективности экономики // Государственное и муниципальное управление. 2012. № 2. С. 14-15.

³ См.: Аузан А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017. С. 17–18.

⁴ См.: Это нравственное преступление: ярославцы обсуждают зарплаты руководителей больниц URL: https://www.yarnews.net/news/show/yaroslav1-region/47325/eto_nravstvennoe_prestuplenie_yaroslavcy_obsuzhdayut_zarplaty_rukovoditelej_bolnic.htm?utm_referer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 15.07.2019).

Нравственные параметры, подлежащие обеспечению, в данном случае, усматриваются в том, что подобный закон должен формировать ясное представление не только о том, что взимается (размер платежа и прочих его характеристиках), но и зачем взимается, какие публичные цели должны достигаться, кем и в каком порядке достижение этих целей может быть оспорено, кто и за счет каких ресурсов несет ответственность за их недостижение. Правовое регулирование таких потоков и фондов должно быть максимально прозрачным и ясным, прежде всего, для общественного контроля.

Возможно, в этой части можно говорить о необходимости формирования правового принципа, как требования, обращенного к законодателю сформировать четкое правовое регулирование.

Подобное требование – совсем не ново для законодательства. Оно существует, вроде бы само по себе, в силу конституционных требований. Однако его специальное закрепление в рамках налогового закона, например, оказывается совсем не лишним, гарантируя защиту интересов налогоплательщиков. Думается, что специальное закрепление подобного принципа в каждом законе, предусматривающим уплату обязательных платежей императивного характера в пользу государства или частных лиц также необходимо.

Еще одна специфика финансового закона, на которой следует обратить внимание в аспекте этических требований к финансовому закону – сложность правового регулирования финансовых инструментов, которая идет не столько от законодателя, сколько от самого субъекта, предоставляющего финансовую услугу.

Например, встречается информация, что финансовые институты обращаются к астрофизикам для формирования сложной схемы финансовой услуги. Цель очевидна: сложность определяет отсутствие прозрачности, а значит, невозможность оценки последствий на этапе предложения этой услуги¹.

В нашем законодательстве мы встречаем отдельные ограничения на этот счет. Например, Закон о микрофинансовой деятельности², предусматривает, что на первой странице договора должно быть указано, что проценты не могут превышать 4-кратного размера займа. Очевидно, чтобы сама микрофинансовая организация не забыла об этом.

Усложнение схемы финансовой услуги и ее описания в договоре – используется не только для обмана потребителя, что само по себе, конечно, недопустимо и ни в какие нравственные ворота не пристраивается. Представляется, что требование о ясности и понятности надо обращать не только к законодателю,

¹ См.: Гребер Д. Указ. работа. С. 16.

² Федеральный закон от 02 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

но и к субъектам, предоставляющим финансовые услуги, оформляемые договором, сопровождая их соответствующими мерами ответственности.

С позиции более глобального взгляда на подобную уловку ее можно расценить как несправедливое распределение финансовых ресурсов. Например, исследование Высшей школы экономики 2015 г. показало, что из тех выплат, которые осуществляют страховые организации, только 1/3 направляется клиентам, а 2/3 – банкам как агентам по заключению страховых договоров при выдаче банковских кредитов. Комиссия банков от стоимости страховки составляет от 20 до 40 процентов стоимости полиса и обычно не раскрывается для потребителя¹.

Потребитель финансовых услуг, плательщик обязательных платежей выступает той финансовой основой, чьи доходы распределяются, при этом он имеет очень слабые возможности влиять на этот процесс, независимо от того, складывается он на основе закона или договора. И это состояние потребителя финансовых услуг тоже, как представляется, не соответствует нравственным основам справедливости.

В доктрине гражданского права разрабатывается концепция слабой стороны договора², применяемой и в практике. Так, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 определено, что с учетом содержания договора и обстоятельств его заключения суд может признать условие договора в отношении слабой стороны несправедливым и отказать в его применении. Очевидно, необходимо вести ее проработку и с позиции публично-правового регулирования отношений с участием потребителей финансовых услуг.

Отмеченное в данной статье представляет собой несистематизированную подборку ситуаций, которые свидетельствуют о недостаточной проработке нормативного материала с точки зрения обеспечения интересов одной из сторон денежного правоотношения. Однако, как замечено Т. Пикетти, история неравенства зависит от представлений экономических, политических и социальных агентов о том, что справедливо, от взаимоотношений между этими агентами и коллективного выбора, который из этого проистекает³. Базовые параметры духовно-нравственной культуры, справедливости, прежде всего, в правовом регулировании современных демократических государств, безусловно, присутст-

¹ <https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=5212706> (дата обращения: 15.04.2018)

² Шеховцова А.С. Принцип защиты слабой стороны договора с участием субъектов предпринимательской деятельности // Власть Закона. 2018. № 4. С. 243-251; Сеницын С.А. Защита интересов слабой стороны договора: исключение из принципа относительности договорных обязательств как проявление тенденции социализации в развитии современного гражданского законодательства? // Адвокат. 2015. № 10. С. 14-21.

³ См.: Пикетти Т. Указ. работа. С. 39.

вуют. Но постоянная ревизия правового пространства на этот счет необходима, что выступает важнейшей научной задачей.

Можно в полной мере согласиться с суждением Ю.Г. Швецова о том, что более эффективной будет являться экономика, основанная на непреходящих человеческих ценностях: порядочности, чести, интеллигентности, доброте, великодушии¹. Но эта задача должна обеспечиваться правовым регулированием как на уровне финансового закона, так и его правоприменения. Это направление должно стать постоянным объектом исследования финансово-правовой науки.

¹ См.: Швецов Ю.Г. Нравственность как экономическая категория // Угрозы и безопасность. 2012. № 40. С. 50-51.

Решетняк Анастасия Евгеньевна

*аспирант кафедры финансового банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы повышения финансовой грамотности потребителей финансовых услуг и развития финансово-правовой культуры в деятельности микрофинансовых организаций, объясняются негативные последствия низкой финансовой дисциплины российского общества, приводятся статистические данные по затронутой проблематике, освещаются проводимые государством меры по повышению финансовой грамотности граждан. Внедрение института финансового уполномоченного, поведенческого надзора, совершенствование требований к распространению преддоговорной информации и рекламе финансовых продуктов а также иные меры по защите прав потребителей финансовых услуг микрофинансовых организаций и по повышению финансовой культуры и грамотности, позволят повысить информированность населения об основах оказания финансовых услуг, рисках, связанных с их получением, а также об имеющихся возможностях защиты прав на финансовом рынке.

Потребительское кредитование является основной социально-экономической функцией микрофинансовых организаций. Микрофинансовые организации представляют собой звено финансовой системы России, обеспечивающее доступность населения к кредитным финансовым ресурсам.

Поскольку у пяти миллионов граждан в Российской Федерации заработная плата ниже прожиточного минимума¹, возможность получения краткосрочного кредита актуальна для большого числа населения, в том числе и работающего.

В данной связи особенно актуально становится вопрос финансовой грамотности и финансово-правовой культуры в деятельности микрофинансовых организаций.

По мнению О.И. Ереминой, финансовая грамотность – владение базовыми финансовыми понятиями, знания о финансовых институтах и предлагаемых ими продуктах, умения пользоваться финансовой информацией и принимать

¹ См.: URL: <https://ria.ru/society/20170112/1485549826.html> (дата обращения 30.06.2018).

рациональные решения для достижения жизненных целей, обеспечения собственного благосостояния и финансовой безопасности¹.

В проекте Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019-2021 годов отмечается, что финансовая грамотность является фундаментом, на котором основывается доверие потребителей к финансовому рынку, и первым рубежом защиты потребителя от возможных злоупотреблений со стороны продавцов финансовых услуг².

Министерство финансов Российской Федерации, на официальном сайте³, выделяет следующие компоненты, входящие в понятие финансовой грамотности:

- финансовые знания;
- финансовые навыки, представляющие специфическую деятельность;
- финансовые компетенции, предполагающие возможность применения человеком знаний, умений, и накопленного практического опыта при решении задач в области личных финансов.

Наиболее активную роль в повышении финансовой грамотности населения России оказывают Центральный банк Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации. Так, на сегодняшний день, приняты Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2016-2018 гг. (одобрены Советом директоров Банка России 26 мая 2016 г.)⁴, утверждена Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р⁵, проведено более двух тысяч уроков в образовательных учреждениях⁶, запущен портал fincult.info, призванный

¹ См.: Еремина О.И. Финансовая грамотность населения и пути ее повышения / О.И. Еремина // Современные проблемы и перспективы развития банковского сектора России: материалы II всероссийской научно-практической конференции с международным участием (заочной), г. Тамбов, 21 апреля 2017 г. Тамбов, 2017. С. 179-184.

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019-2021 годов/проект от 01.06.2018 г. URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf (дата обращения – 30.06.2018).

³ См.: Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/06/main/Ramka_kompetentsii_vzroslogo_naseleniya.pdf (дата обращения - 30.06.2018).

⁴ См.: URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2016-18.pdf (дата обращения: 30.06.2018).

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 г. № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

⁶ См.: URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf (дата обращения: 30.06.2018).

повысить финансовую грамотность населения, созданы центры по обработке типовых обращений граждан и многое другое.

Необходимо отметить, что услуги, предоставляемые микрофинансовыми организациями, наиболее востребованы в моменты снижения платежеспособности населения. Данная ситуация формирует потребность населения в услугах микрофинансовых организаций, что в свою очередь, требует большего усилия в повышении финансовой грамотности именно в данной сфере.

Согласно данным Банка России¹, в 2017 г. совокупное количество действующих заемщиков микрофинансовых организаций за предыдущие 12 месяцев увеличилось на 77,0 %, а количество договоров микрозайма, выданных микрофинансовыми организациями, выросло на 25,4 % по сравнению с показателем за аналогичный период предыдущего года.

Не до конца осознавая все риски микрофинансирования, с каждым годом все большее число граждан по различным причинам вынуждены обращаться за получением займа в микрофинансовые организации.

В свою очередь услуги микрофинансовых организаций могут быть действительно незаменимыми, особенно, когда потенциальному заемщику отказывает в выдаче кредита банк.

Потребительские займы, выдаваемые микрофинансовыми организациями, имеют ряд преимуществ, которые так и привлекают своих потенциальных клиентов. Первое, и видимо, самое главное преимущество – отсутствие «строгих» требований к самому заемщику, поскольку при получении займа микрофинансовые организации, как правило, не требуют предоставления справки о доходах, месте работы и другое. Все, что нужно для получения займа – это паспорт, по которому идентифицируется будущий клиент. Весь процесс получения займа в микрофинансовой организации занимает небольшой промежуток времени, что также является немалым преимуществом, так как в большинстве случаев клиентам микрофинансовых организаций деньги требуются срочно. Кроме того, в микрофинансовой организации есть возможность получить займ в небольших размерах, в то время как в банках установлены минимальные суммы кредита.

В настоящее время Банк России является мегарегулятором, осуществляющим, в том числе, функции по регулированию, контролю и надзору за микрофинансовыми организациями.

Как уже отмечалось выше, на Совете директоров Банка России 26.05.2016 года были одобрены Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2016-2018 гг. Основным из приоритетных направлений в

¹См.: URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/review_mfo_17Q3.pdf (дата обращения: 29.06.2018).

данной программе указывается именно повышение финансовой грамотности населения¹.

Проект Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2019–2021 гг. содержит промежуточные итоги реализации нынешней программы, а также собственно основные направления повышения финансовой грамотности на указанный период. Как указано в самой программе, Банк России сохранит преемственность с Основными направлениями развития, действовавшими в период 2016–2018 гг., однако конкретного плана действий по повышению финансовой грамотности в проекте не имеется. Возможно к моменту их одобрения, будут разработаны более точные направления развития в указанной сфере.

Однако в проекте имеется много нового в сфере защиты прав потребителей, по сравнению с предыдущими Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации. Так, например, планируется создание альтернативного механизма разрешения споров между потребителями и финансовыми организациями, а именно внедрение института финансового уполномоченного. Кроме того, в период 2019–2021 годов Банком России планируется внедрение поведенческого надзора, под которым подразумевается процедура контроля за поведенческими моделями участников рынка с фокусом на процесс взаимодействия поставщиков и потребителей финансовых услуг².

К концу 2021 года Банк России также планирует усовершенствовать требования к распространению преддоговорной информации и рекламе финансовых продуктов в части ограничения распространения информации о нелегальных услугах на финансовом рынке. Помимо прочего, по результатам работы по реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов должна быть создана система регулирования и надзора за финансовыми агентами, непосредственно взаимодействующими с потребителями финансовых услуг в качестве представителей финансовых организаций.

Все указанные в проекте меры по защите прав потребителей финансовых услуг, в той или иной степени обеспечат понимание потребителем выбираемых финансовых продуктов и услуг, а также будут способствовать формированию у населения культуры потребления финансовых услуг.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов / проект от 01.06.2018. URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf (дата обращения: 30.06.2018).

Банк России, добросовестно исполняя возложенные на него функции, в январе 2017 года вступил в Международную организацию по защите прав потребителей финансовых услуг, ответственным подразделением по взаимодействию с которой была назначена Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Центрального банка Российской Федерации.

Кроме того, на официальном сайте Банка России существует специальный раздел, посвященный финансовому просвещению. В данном разделе также отдельное внимание уделяется микрофинансированию, а именно дается понятие микрофинансовой организации, рекомендации по ее выбору, определены понятие и виды микрозаймов, погашение микрозаймов, а также другие услуги МФО. Помимо этого, на сайте в разделе «Финансовое просвещение» можно найти законы, регулирующие деятельность микрофинансовых организаций, а также способы защиты нарушенных прав заемщиков.

Все материалы находятся в свободном доступе, их можно копировать и распечатывать, тем самым обеспечивается распространение информации о финансовых услугах среди населения, что в свою очередь позволит гражданам узнать об особенностях получения займа в микрофинансовых организациях, недобросовестных участниках рынка финансовых услуг, адекватно оценить финансовые предложения и сделать осознанный выбор.

Банк России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 2016 года ведут системную работу по повышению уровня финансовой грамотности обучающихся. В рамках этой работы подписано соглашение о сотрудничестве в области повышения финансовой грамотности населения Российской Федерации от 8 сентября 2016 года и утвержден перечень мероприятий в области повышения финансовой грамотности обучающихся образовательных организаций в Российской Федерации на 2017 – 2021 годы, включающий:

внесение изменений в части включения основ финансовой грамотности в федеральные государственные образовательные стандарты и примерные основные образовательные программы на всех уровнях образования;

подготовку методических рекомендаций в области дополнительного профессионального образования;

подготовку и повышение квалификации педагогических работников, участвующих в реализации образовательных программ по финансовой грамотности.

Стоит отметить, что в перечень мероприятий Министерства образования и науки Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в области повышения финансовой грамотности обучающихся образовательных

организаций в Российской Федерации на 2017–2021 годы¹ включены также мероприятия в области дополнительного образования детей. С 2018 г. планируется разработка примерных дополнительных общеобразовательных программ по основам финансовой грамотности и основам предпринимательства; разработка методических рекомендаций по внедрению дополнительных общеобразовательных программ по финансовой грамотности и основам предпринимательства в образовательную деятельность образовательных организаций; а с 2020 г. – организация апробации и внедрения дополнительных общеобразовательных программ. Данные меры позволят в большей степени повысить финансовую грамотность у подрастающего поколения.

Подводя итог, следует отметить, что реализация Центральным банком Российской Федерации программ по повышению финансовой грамотности как актуального направления финансово-правовой политики, а также иные меры по повышению финансовой культуры и грамотности, позволят повысить информированность населения об основах оказания финансовых услуг, рисках, связанных с их получением, а также об имеющихся возможностях защиты прав на финансовом рынке, в том числе в сфере микрофинансирования.

¹ URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/19092/map_2017-04-13.pdf (дата обращения: 30.06.2018).

Рогачев Александр Игоревич

магистрант 1-го курса Института магистратуры

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье рассмотрены основные признаки нормативно-правового понимания финансовой грамотности, отдельные аспекты понятия, интерпретация финансовой грамотности и финансово-правовой культуры в банковском секторе. Определен комплекс мер по повышению уровня финансовой грамотности и влияние уровня финансовой грамотности на банковский сектор и экономику России в целом.

25 сентября 2017 г. Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 гг.¹, которая определяет в среднесрочной перспективе способы повышения финансовой грамотности населения, создания системы финансового образования и информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации. Утверждение подобной стратегии на государственном уровне свидетельствует о значительной роли финансовой грамотности населения в жизни российского общества и необходимости координации деятельности отдельных представителей государственного, частного и некоммерческого секторов.

Несмотря на многочисленные исследования в мировой и отечественной науке вопросов финансовой грамотности, само понятие «финансовая грамотность» закреплено только на уровне подзаконного правового акта – приказа Федеральной службы по финансовым рынкам:

«Под финансовой грамотностью населения понимается способность граждан России:

1. эффективно управлять личными финансами;
2. осуществлять учет расходов и доходов домохозяйства и осуществлять краткосрочное и долгосрочное финансовое планирование;
3. оптимизировать соотношение между сбережениями и потреблением;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 г. № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 гг.» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

4. разбираться в особенностях финансовых продуктов и услуг (в том числе инструментов рынка ценных бумаг и коллективных инвестиций), иметь актуальную информацию о ситуации на финансовых рынках;
5. принимать обоснованные решения в отношении финансовых продуктов и услуг и осознанно нести ответственность за такие решения;
6. компетентно планировать осуществлять пенсионные накопления.»¹

Дополнением к статичному определению Федеральной службы по финансовым рынкам является дефиниция, содержащаяся в Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 гг., которая определяет финансовую грамотность в качестве результата процесса финансового образования, который определяется как сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений и в конечном итоге для достижения финансового благополучия.

Интерпретация финансовой грамотности в качестве социальной установки человека позволяет выделить три основных составляющих финансовой грамотности: отношение к личным финансам, знания о финансовых услугах, практические навыки². Применительно к банковской деятельности компоненты финансовой грамотности претерпевают трансформацию в следующие:

1. выработка осознанного отношения к ведению учета доходов и расходов домохозяйства, ответственность при погашении кредита, планирование семейного бюджета, понимание роли банковских инструментов в формировании семейного и личного бюджетов;
2. обладание необходимым объемом знаний о банковской деятельности, банковских услугах, функциях финансовых институтов, пределах взаимной ответственности, принципах банковского права, роли государственных институтов регулирования банковской сферы;
3. личный опыт потребления банковских услуг: способность искать информацию о банках, читать и понимать содержание договора, сравнивать предложения различных банков на рынке, защищать нарушенные права в претензионном и судебном порядках и т.д.

Актуальность повышения финансовой грамотности в банковской деятельности обуславливается расширением перечня оказываемых банками услуг, усложнением финансовых инструментов, процессом глобализации и влиянием blockchain-технологий на развитие финансовой сферы. Также необходимо учитывать экономический кризис, повышающий ценность рационального исполь-

¹ Приказ ФСФР от 24.09.2009 г. № 09-237/пз «Об утверждении основных направлений деятельности, направленной на повышение уровня финансовой грамотности населения»

² Дмитриева О.Ю., Дмитриева Н.А. Повышение финансовой грамотности населения региона // Деньги и кредит. 2017. № 12. С. 81–84.

зования финансов, и несоответствие реалиям XXI века финансовых знаний большей части населения, получившей образование в условиях административно-командной экономической системы Советского союза.

По данным, изложенным в Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 гг., еще одной особенностью проявления финансовой культуры населения Российской Федерации является недостаточный уровень ответственности и дисциплины, связанные с принятием самостоятельных решений. Более 37 % респондентов считают, что возвращать банковский кредит не обязательно в случае наступления непредвиденных обстоятельств (переезд, расторжение брака, заболевание или потеря работы). Более 20 процентов потребителей банковских услуг считают, что небольшая задержка по внесению очередных платежей по кредиту не имеет значения. Кроме того, каждый 5-й имеющий кредит респондент считает, что выплаты по кредиту занимают более 30 % доходов, а 68 % из них отметили, что отдают более 50 % своих доходов. Результаты социологических исследований¹ демонстрирует недостаточный уровень финансовой грамотности населения и как следствие – значительный объем рисков как для банковского сектора, так и для потребителей финансовых услуг.

Повышение уровня финансовой грамотности и финансово-правовой культуры населения обладает реальной возможностью купировать риски банков, связанные с потребительским, ипотечным кредитованием, а также кредитованием малого и среднего бизнеса, т.к. в конечном итоге позволит сократить количество невозвратных кредитов через «воспитание» ответственности и осознанного планирования доходов и расходов с учетом использования финансовых инструментов.

В части влияния повышения уровня финансовой грамотности и финансово-правовой культуры непосредственно на население Российской Федерации необходимо отметить следующее:

1. Способность искать информацию о кредитных организациях и читать и понимать содержание договора сокращает риск совершения мошеннических действий в отношении физических лиц.
2. Способность защищать нарушенные права в претензионном и судебном порядках приведет к снижению уровня необоснованных переплат по кредитам и объема навязанных дополнительных услуг.
3. Умение со стороны населения сравнивать предложения различных банков в условиях рыночной экономики приведет к стимулированию конку-

¹ Инициативный всероссийский опрос НАФИ проведен в июне 2015 г // <https://nafi.ru/analytics/protivorechivaya-finansovaya-gramotnost-rossiyan/>

ренции внутри банковского сектора, и как следствие – повышению качества оказываемых банками услуг.

4. Ответственное планирование доходов и расходов, понимание принципов тех или иных финансовых инструментов содействует увеличению сбережений населения, которое является фактором стабилизации экономики и стимулирования экономического роста.

Отдельно необходимо отметить отсутствие мотивации со стороны населения в повышении финансовой грамотности в связи с недоверием к существующей финансово-банковской системе страны и неумения ориентироваться в многообразии предлагаемых на рынке банковских услуг¹.

В долгосрочной перспективе повышение уровня финансовой грамотности сформирует понимание денежно-кредитной политики Банка России и культуру потребления финансовых услуг у населения Российской Федерации, что в совокупности с иными процессами и мероприятиями сможет способствовать сглаживанию колебаний покупательной и инвестиционной способности населения, что положительно отразится на обеспечении устойчивого экономического роста, сдержанного роста цен и накопления капиталов в качестве ресурсной базы в финансовом секторе².

Повышение уровня финансовой грамотности и финансово-правовой культуры в банковском секторе со стороны потребителей банковских услуг требует в среднесрочной и долгосрочной перспективах реализацию сложного комплекса мер:

- 1) обязательные учебные занятия по финансовой грамотности в рамках существующих дисциплин в общеобразовательных учебных заведениях (например, в рамках дисциплины «Обществознание»),
- 2) разработка образовательных стандартов для введенных дисциплин,
- 3) организация курсов повышения квалификации педагогических работников общеобразовательных учебных заведений,
- 4) разработка учебно-методического комплекса на базе профильных кафедр высших учебных заведений,
- 5) общедоступный специализированный интернет-ресурс с учебно-методическими материалами, направленными на просвещение населения в финансовой сфере,

¹ Новиков А.В., Газарян А.Ю. Об уровне финансовой грамотности российского населения как показателе его качества жизни // Совершенные тенденции развития науки и технологий 2016. № 7-4. С. 112–116.

² Банк России Основные направления развития финансового рынка РФ на период 2016–2018 годов // http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onrfr_2016-18.pdf. С. 27.

б) оценивание уровня финансовой грамотности населения для корректировки проводимой в этом направлении политики.

Необходимо отметить, что Банк России в настоящий момент реализовал в той или иной мере каждый из названных выше пунктов и иные меры по повышению уровня финансовой грамотности в банковском секторе.

С точки зрения повышения уровня финансово-правовой культуры в банковском секторе значительную роль играет повышение уровня корпоративной культуры и информационной прозрачности банков, этической культуры сотрудников банковского сектора. Практика демонстрирует существование прямой взаимосвязи между слабой корпоративной культурой и недобросовестным поведением.¹ Данная связь проявляется на примере действий отдельных сотрудников кредитных организаций по введению потребителей в заблуждение, которые подрывают доверие потребителей финансовых услуг к отечественному финансовому рынку и действиям регулятора банковского сектора. Следствием снижения уровня доверия населения к банковскому сектору может стать деградация уровня финансовой грамотности, поэтому создание перед Банком России стоит задача обеспечения «среды доверия» в банковском секторе.

Таким образом, повышение финансовой грамотности и финансово-правовой культуры способно оказать существенное влияние не только на банковский сектор, но и на экономику Российской Федерации в целом, обеспечив устойчивый экономический рост, сдержанный рост цен и стабилизацию колебаний покупательной и инвестиционной способности населения. Подобный эффект возможно достичь только реализацией сложного комплекса разнонаправленных мер со стороны Банка России, органов исполнительной власти, представителей коммерческого и некоммерческого секторов.

¹ Банк России Основные направления развития финансового рынка РФ на период 2019-2021 годов // http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf С. 15.

Рукавишникова Ирина Валерьевна

*доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой финансового и административного права
ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет
(РИНХ)», заместитель Председателя Законодательного Собрания
Ростовской области – председатель комитета
Законодательного Собрания Ростовской области
по законодательству, государственному строительству и правопорядку*

К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы повышения финансовой грамотности потребителей финансовых услуг в контексте современного состояния финансового рынка. Предложены возможные средства и механизмы повышения финансовой грамотности. Рассмотрены новеллы правового регулирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

В силу особенностей экономического развития нашей страны большинство населения России имеет слабое представление о закономерностях функционирования финансовых рынков и возможностях инвестирования, испытывает колоссальное недоверие к финансовым институтам. Так, согласно исследованиям Национального агентства финансовых исследований, порядка 45 % россиян хотели бы повысить уровень своей финансовой грамотности. Граждане не всегда хорошо понимают те или иные аспекты работы с финансовыми организациями и их продуктами, а организации, в свою очередь, переоценивают уровень финансовой грамотности своих клиентов. При этом приоритетными в этой сфере названы вопросы финансового мошенничества (39 %), защиты прав потребителей (29 %), оценки рисков на рынке финансовых услуг (29 %).¹

Более 80 % граждан не знают, какие организации в России занимаются защитой прав потребителей на финансовом рынке и признают, что не ориентируются в данной проблеме. Порядка 40 % респондентов почти не пользуются безналичными платежами и современными мобильными и электронными сервисами.² Только четверть населения России понимает, что человек в большей степени сам отвечает за то, чтобы размера его дохода, а также будущей пенсии

¹ www.nafi.ru

² Там же

хватало для поддержания привычного уровня жизни¹. Среди наиболее финансово уязвимых категорий граждан следует назвать потребителей с низким уровнем образования, молодежь, жителей сельской местности, пенсионеров, трудовых мигрантов.

В то же время следствием низкой финансовой грамотности населения выступает рост кредиторской задолженности. Количество выданных населению кредитов растет лавинообразными темпами, при этом среди них лидируют ипотека и микрозаймы. Так, в сравнении с 2016 г. только в Ростовской области объем кредитной задолженности вырос на 20 %, на 5 % увеличился размер просроченной задолженности. А в целом по России, по данным Центрального Банка, примерно треть российских домохозяйств имеет непогашенную задолженность по займам. На 2017 год количество потенциальных банкротов – граждан, просроченный долг которых более 500 тысяч рублей и превышает 90 дней, составлял 690 тысяч человек².

Кроме того, серьезными проблемами современного рынка финансовых услуг выступают злоупотребления со стороны финансовых институтов. Это и завуалированные условия договоров, значительно увеличивающие стоимость потребительских кредитов, и ростовщические проценты по микрозаймам. Так, например, предельные значения полной стоимости потребительских кредитов микрофинансовых организаций доходят до 800, а то и 900 % годовых. Вместе с тем популярность этих услуг у населения продолжает расти. Так, рост объемов займов в микрофинансовых организациях, так называемых займов «до зарплаты», с 2015 года увеличился почти на 75 %. По данным Национального бюро кредитных историй, только за первый квартал 2018 г. суммарный объем предоставленных микрофинансовых займов населению вырос на 10,2 % и по данным на апрель составил 181,2 млрд. руб.³

Бесспорно, что в настоящее время необходимы серьезные и целенаправленные преобразования, способные переломить указанные негативные тенденции, создать благоприятную среду для всех участников финансовых отношений. В связи с этим актуальным и своевременным документом выступает принятая Правительством России в 2017 г. Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы⁴. Ее целью является создание основ для формирования финансово грамотного поведения населения,

¹ <https://news.rambler.ru/economics/37430602-25-rossiyan-ponimayut-chto-sami-dolzny-zabotitsya-o-buduschey-pensii/>

² www.cbr.ru

³ www.nafi.ru

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 – 2023 годы» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

которое, в свою очередь, признается необходимым условием повышения уровня и качества жизни граждан. Основными задачами Стратегии признаны: 1) повышение охвата и качества финансового образования и информированности населения, а также обеспечение необходимой институциональной базы и методических ресурсов образовательного сообщества с учетом развития современных финансовых технологий; 2) разработка механизмов взаимодействия государства и общества, обеспечивающих повышение финансовой грамотности населения и информированности в указанной области, в том числе в части защиты прав потребителей финансовых услуг, пенсионного обеспечения и социально ответственного поведения участников финансового рынка.

Кроме того, в Стратегии повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов¹, разработанной Банком России, финансовая грамотность населения признана одним из существенных факторов, влияющих на повышение доступности финансовых услуг. В связи с чем в Стратегии признается необходимость в проведении скоординированной работы всех заинтересованных сторон, направленной на формирование у населения базы общих знаний об основных продуктах и услугах финансового рынка, а также о рисках, сопровождающих их использование, об имеющихся возможностях защиты прав потребителей на финансовом рынке, на формирование соответствующих навыков, а также на эффективное продвижение финансовой грамотности с помощью широкого набора инструментов.

В контексте основных направлений реализации указанных стратегических документов следует обратить внимание на ряд важных, на наш взгляд, средств и механизмов повышения финансовой грамотности.

Прежде всего, с целью предотвращения негативных последствий для всех участников финансового рынка первый шаг навстречу потребителю необходимо делать социально ответственным финансовым институтам. Необходимо налаживать разъяснительную работу с клиентами, укреплять взаимодействие с юридическим сообществом, с государственными органами и учреждениями, участвующими в процедурах урегулирования конфликтов между потребителями и финансовыми организациями.

В связи с этим возрастает потребность современного рынка юридических услуг в специалистах финансово-правового профиля, юристах, способных компетентно оказывать консультации в различных сферах финансовых услуг – страховых, банковских, услуг ломбардов, пенсионных фондов. Специфика данной сферы, находящейся на стыке экономики и права, предполагает их особую про-

¹ Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов. Одобрена Советом директоров Банка России 26.03.2018 // www.cbr.ru

фессиональную подготовку, в связи с чем серьезные задачи по формированию соответствующих профессиональных компетенций у обучающихся стоят и перед образовательным сообществом. Финансово-правовая профилизация юридического образования, разработка актуальных магистерских программ, образовательных программ дополнительного профессионального образования становятся важными векторами развития современного юридического образования.

Во-вторых, финансово-правовую тематику необходимо встраивать и в действующие программы и проекты по повышению правовой культуры и правовой грамотности населения на региональном уровне. Так, с 2014 г. по инициативе Законодательного Собрания Ростовской области, при участии Правительства и областных органов власти, органов местного самоуправления, юридического и образовательного сообществ в регионе реализуется социально-гуманитарный проект «Дни правового просвещения в Ростовской области». Два раза в год по всей территории области проходят серии различных мероприятий – открытые лекции, семинары, круглые столы, форумы, и, что самое важное, бесплатные правовые консультации для всех жителей. Из всего спектра обращений граждан примерно треть касается экономических, финансовых вопросов. Значительное количество жалоб и обращений, связанных с защитой прав граждан на рынке финансовых услуг, поступает и в Законодательное Собрание. Поэтому повышение финансовой грамотности населения, оказание финансово-правовых консультаций выступает одним из важных направлений проекта. Очередной этап его реализации планируется акцентировать на вопросах правовой помощи потребителям финансовых услуг, привлекая адвокатов, специалистов Роспотребнадзора, членов Ростовского регионального отделения Ассоциации юристов России.

Конечно, решение многих проблем в сфере защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг связано с совершенствованием действующего законодательства.

Одним из таких ожидаемых законодательных актов является недавно принятый Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»¹. Закон закрепляет правовой статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг как специального субъекта, осуществляющего досудебное урегулирование споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями. Таким образом, в скором времени в сфере разрешения финансовых конфликтов будет действовать специализированный институт финансовых омбудсменов.

¹ <http://www.pravo.gov.ru>, 04.06.2018.

Принятию указанного закона предшествовала длительная подготовительная работа. С 2014 года он активно обсуждался на различных правовых площадках, в Государственной Думе, прошел согласительные процедуры с участием представителей Правительства, Счетной палаты, Центробанка, профильных министерств. Свои предложения по его совершенствованию давали и представители регионального юридического сообщества, депутаты Законодательного Собрания Ростовской области на IV Донском юридическом форуме «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в контексте современного правотворчества и правоприменения», а также на состоявшемся в г. Ростове-на-Дону «круглом столе» по вопросам защиты прав и интересов потребителей финансовых услуг в России.

Так, в частности, активной критике подвергся заложенный в законопроекте механизм «ступенчатого» рассмотрения споров граждан с финансовыми организациями, ограничивающий право граждан на судебную защиту своих прав без процедуры предварительного рассмотрения финансовым уполномоченным. Однако требование обязательного соблюдения досудебного порядка урегулирования спора (в случае, если размер требований не превышает 500 тыс. руб.) сохранено в принятой редакции закона.

Насколько эффективен заложенный в законе механизм административного порядка защиты прав потребителей финансовых услуг, покажет время. Без сомнения, его появление будет способствовать разрешению многих проблем правоприменения в сфере финансового рынка и создаст условия для улучшения финансового благосостояния граждан как одного из приоритетов современной государственной политики.

Садчиков Михаил Николаевич

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРАВО ГОСУДАРСТВА УСТАНОВЛИВАТЬ КРИТЕРИИ НАЛОГОВОГО РЕЗИДЕНТСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы установления государством критериев налогового резидентства с учетом распространения практик «резидентство в обмен на инвестиции» и «гражданство в обмен на инвестиции». Отмечается, что некоторые государства предоставляют в упрощенном порядке статус налогового резидентства и освобождение от налогообложения доходов, полученных такими налоговыми резидентами от внешних источников. Целью научной статьи является квалификация практики «резидентство в обмен на инвестиции» для применения норм международного налогового права. На основе анализа национального налогового законодательства и международных налоговых практик сделан вывод о недопустимости использования упрощенного порядка получения статуса налогового резидентства с целью избежания применения правил автоматического обмена информацией.

Налоговое резидентство является одним из основных институтов налогового права, так как он определяет взаимные права и обязанности государства и налогоплательщика. Налоговое резидентство создает основу налоговых отношений между конкретным налогоплательщиком и государством. Вопросы определения налогового резидентства, содержания данного института уже достаточно основательно рассмотрены в отечественной и зарубежной научной литературе. Не умаляя значение трудов других авторов, представляется необходимым в настоящей статье отметить такие работы как: «Резидентство в правовом регулировании налогообложения физических лиц в Российской Федерации» А.А. Шахматъева¹, «Налоговое резидентство иностранных организаций в России: критический анализ новелл российского законодательства» Б.Я. Брук², при рассмотрении вопросов налоговой юрисдикции и налогового суверенитета к проблематике налогового резидентства обращались такие авторы как Д.В. Винницкий, И.И. Кучеров, И.А. Хаванова.

¹ Шахматъев А.А. Резидентство в правовом регулировании налогообложения физических лиц в Российской Федерации // Современное право. 2008. С. 89–91.

² Брук Б.Я. Налоговое резидентство иностранных организаций в России: критический анализ новелл российского законодательства // Закон. 2015. № 2. С. 73–84.

Представляется, что налоговое резидентство – это устойчивая экономико-правовая связь налогоплательщика и государства, которая определяет правовой статус налогоплательщика применительно к конкретному государству. Известно, что государства по-разному определяют условия признания налогоплательщика своим налоговым резидентом. В частности, такими критериями могут выступать время пребывания на территории определенного государства, сосредоточение центра жизненных интересов и некоторые другие критерии, которые определяет государство, реализуя свой налоговый суверенитет. Безусловно, что право определять критерии налогового резидентства, так же, как и право устанавливать и взимать налоги в пределах своей территории, является суверенным правом государства.

С развитием международного сотрудничества в сфере борьбы с уклонением от уплаты налогов появляются новые подходы к оценке статуса налогового резидентства, что определяет актуальность исследований по данной тематике.

Реализация государством налогового суверенитета в условиях развития международной экономической деятельности затрагивает права и интересы иных суверенных субъектов. Отношения между суверенными участниками строятся на основе принципов равенства, сотрудничества, добросовестного выполнения принятых обязательств по международным договорам и др. принципов международного публичного и международного налогового права.

Международное сотрудничество государств по вопросам налогообложения предусматривает также взаимодействие по информационному обмену налогово-значимой информацией, в частности правила автоматического обмена информацией¹. Правила автоматического обмена информацией предусматривают обязанность публичных финансовых институтов определять налоговое резидентство своих клиентов и передавать информацию уполномоченному финансовому ведомству для последующего обмена с заинтересованным государством.

В аспекте правил автоматического обмена информацией актуальным является вопрос политики некоторых государств «налоговое резидентство» взамен на инвестиции.

Например, Республика Кипр помимо правила пребывания на территории Республики в течение 180 дней, предусмотрела правило упрощенного порядка получения статуса налогового резидентства. Для получения статуса резидента необходимо пребывать на территории Республики 60 дней, осуществлять предпринимательскую деятельность или быть трудоустроенным на территории Кипр и не быть резидентом другого государства. В Италии с 2017 года действует режим *non-dom*, согласно которым иностранцы, инвестирующие в Италии освобо-

¹ См.: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/>

ждаются от уплаты налогов из внешних источников при условии внесения разового платежа – 100 000 евро. Схожий режим действует в Великобритании.

В таких условиях возникает вопрос о эффективности правил автоматического обмена информацией. Упрощенный порядок получения статуса налогового резидента позволяет налогоплательщикам предоставлять отчитывающимся институтам официальное подтверждение выгодного для них резидентства и, соответственно, избежать невыгодного.

В связи с названными обстоятельствами возникают вопросы:

Является ли налоговое резидентство меняющимся статусом?

Существуют ли границы у права государства устанавливать критерии налогового резидентства?

Ответы на поставленные вопросы на первый взгляд – очевидны. Налоговое резидентство является не постоянным статусом. С изменением центра жизненных интересов, места постоянного пребывания и других обстоятельств, резидентство может меняться. А право государства устанавливать критерии налогового резидентства является абсолютным, так как является частью его налогового суверенитета.

Тем не менее, если обратиться к принципу запрета на злоупотребление правом, то ответы на поставленные вопросы будут связаны условием.

Традиционно инструмент запрета на злоупотребление правом применяется к налогоплательщикам. Так, например, Многосторонняя Конвенция по реализации мер по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли, основной целью имеет: ограничение злоупотребления двухсторонними соглашениями в сфере налогообложения (статья 6)¹. Запрет на злоупотребление правом содержится в национальном законодательстве. Например, статья 54.1 Налогового кодекса РФ: «Пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы...» предусматривает, что уменьшение налоговой базы и (или) суммы налога недопустимо по сделке (операции), единственной целью которой является неуплата (неполная уплата) и (или) зачет (возврат) суммы налога. Таким образом, если основной целью изменения налогового резидентства является избежание применения правил автоматического обмена информацией в отношении определенной юрисдикции, то данное деяние подлежит квалификации как злоупотребление правом.

Но данная квалификация затрагивает права «принимающего» резидента государства. Признание таким государством налогоплательщика своим рези-

¹ <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm>

дентом не признается другим заинтересованным государством. В отношениях между суверенными субъектами в данном случае действуют два принципа:

- принцип уважения суверенитета другого государства;
- принцип самоограничения налогового суверенитета.

Представляется необходимым отметить, что правило на запрет злоупотребления правом не применимо к отношениям между государствами. Государство – суверенный субъект права и право определять критерии налогового – исключительное право такого государства.

Однако принцип уважения суверенитета другого государства определяет, что государство не должно предоставлять статус налогового резидента налогоплательщику только с той целью, чтобы помочь взамен на определенные инвестиции такому налогоплательщику избежать правила, направленные на борьбу с уклонением от уплаты налогов (в частности, правила об автоматическом обмене информацией).

Представляется, что налоговое резидентство – это относительно мобильный правовой статус. Время пребывания, центр жизненных интересов и некоторые другие критерии обладают свойством устойчивости. Необходимо время пребывания, время на выстраивание центра жизненных интересов и т.д. Т.е. налоговое резидентство – относительно устойчивое правовое свойство налогоплательщика. Существенное сжатие по времени условий для получения такого статуса не должно нарушать права других суверенных государств, претендующих на получение налогов с тех налогоплательщиков, которые имеют более существенную экономико-правовую связь с такими другими государствами.

Организация экономического развития и сотрудничества в рамках работы по эффективному автоматическому обмену информацией обратила внимание на проблему, связанную с проведением некоторыми государствами политики «резидентство взамен на инвестиции». Данный вопрос вынесен на обсуждение в консультационном документе, опубликованном на сайте ОЭСР 18 февраля 2018 года, – Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS¹.

В Консультационном документе отмечается, что все больше и больше государств проводят политику резидентство взамен на инвестиции (residence by investment) или гражданство взамен на инвестиции (citizenship by investment). Соискатели налогового резидентства или гражданства другого государства преследуют различные цели: они выбирают государство с лучшим политическим климатом, лучшими образовательными услугами или резидентство другого го-

¹<http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/consultation-document-preventing-abuse-of-residence-by-investment-schemes.pdf>

сударства необходимо им для более свободного перемещения между государствами определенного региона. Однако, некоторыми лицами преследуются цели, выходящие за рамки правомерной деятельности, например, избежание антиотмывочного законодательства или уклонение от уплаты налогов. Отмечается, что правила CRS предполагают идентификацию всех налоговых резидентств налогоплательщика. Получение резидентства по программам RВI не исключает статус основного резидентства. Кроме того, не все RВI и СВI режимы представляют угрозу. Потенциально опасными являются режимы со следующими признаками:

режим не лимитирует по времени пребывания новых резидентов;

режим предполагает низкую налоговую нагрузку (или ее отсутствие), исключает налогообложение доходов налогового резидента от иностранных источников, предоставляется право на использование специальных налоговых режимов и или юрисдикции не являются участниками CRS.

Лицам, обеспечивающим сбор информации в рамках CRS, рекомендовано в связи с поставленным вопросом:

устанавливать фактический адрес постоянного пребывания налогоплательщика (не почтовый) для целей применения CRS Правил и истребовать письменные доказательства такого адреса;

требовать от владельцев счетов указания всех юрисдикций, резидентство которых им принадлежит;

правила идентификации отчитывающихся финансовых институтов должны предусматривать, что формы самоидентификации владельцев счетов, предоставление ими письменных доказательств недостаточно, если у ответственных сотрудников есть основания полагать, что они не соответствуют действительности.

Данные рекомендации получили широкий отклик от представителей финансовых организаций (отчитывающихся институтов), финансовых ведомств некоторых государств, а также исследователей международного налогового права¹.

UKFinance, AFME и EFAMA отмечают, что более детальная проверка на предмет наличия у клиентов налогового резидентства нескольких государств для финансовых организаций – достаточно трудная операция. Предлагается на национальном уровне законодательно обязать владельцев счетов предоставлять финансовым организациям документы, сведения о всех государствах, которые предоставили им статус налогового резидента. Специалисты международной консалтинговой компании BDO PANAMA выдвигают следующие предложения:

¹<http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/public-input-received-misuse-of-residence-by-investment-schemes-to-circumvent-the-common-reporting-standard.pdf>

установить презумпцию, согласно которой получение статуса налогового резидента по программам RВI или СВI, не прекращает как минимум два года предыдущий статус налогового резидента;

обязать налогоплательщиков указывать в заявлениях о самоидентификации налоговое резидентство всех государств, статус которых им принадлежит, с учетом правила о двухлетнем сроке, указанном в предыдущем пункте;

в заявлениях о самоидентификации включить предупреждение об ответственности за введение в заблуждение в отношении налогового резидентства.

Ассоциация программ гражданство в обмен на инвестиции предлагает дополнительно затребовать следующие документы:

перечень стран, в которых есть постоянные или временные визы;

перечень стран, гражданством которых обладает владелец счета;

перечень стран, в которых налогоплательщик проживает более 89 дней в течение предшествующих 12 месяцев;

перечень стран, в которых налогоплательщики заявили о своем резидентстве.

Financial Transparency Coalition рекомендует осуществлять следующие действия:

запрос информации о всех предыдущих гражданствах и резидентствах клиентов;

запрос копии свидетельства о рождении и информации о гражданстве родителей;

запрос доказательств нахождения в стране заявленного резидентства: отметки в паспорте, обучение детей в школе и т.д.

Проверку предоставляемых сведений предлагается проводить по санкционным спискам; государственным регистрам юридических лиц, прав на недвижимое имущество, регистрам государственных органов (например, картотекам судебных дел, объявлениям о банкротстве).

CS Global Partners обращает внимание на многообразие правовых статусов и официальных документов, подтверждающих их. Так, выделяют *purecitizenship*, буквально «чистое гражданство», *non-purecitizenship* – статус, который предполагает предварительное или одновременное получение статуса резидентства и гражданства. Статус *pure citizenship* подтверждается документом, который называется сертификат о регистрации, который не свидетельствует о статусе налогового резидента. Компания отмечает, что признак «время фактического пребывания» не является определяющим для *pure citizenship*, так как данный статус дает право, но не обязанность проживать в определенной юрисдикции.

KPMG предлагает следующие рекомендации:

обмен информацией между юрисдикциями RВI/CВI и юрисдикцией основного налогового резидентства (дата рождения, IDномер и т.д.);

дальнейшая передача отчетов по финансовым счетам в отношении тех налогоплательщиков, которые получили новый статус по правилам RВI/CВI, финансовым ведомствам государств основного налогового резидентства.

На основе принципа запрета на злоупотребление правом и рекомендаций ОЭСР можно сделать вывод о недопустимости использования особых правил получения статуса налогового резидента только с целью избежания мер в рамках международного сотрудничества по борьбе с уклонением от уплаты налогов. Однако национальные и международные правила, направленные на противодействие уклонению от уплаты налогов, не должны препятствовать достижению тех целей, которые поставлены перед программами RВI/CВI и чрезмерно обременять финансовые организации обязанностями по проведению контроля самоидентификации клиентов. Думается, что необходима унификация правил оформления налогового резидентства, с учетом программ RВI/CВI, и совершенствование обмена информацией по соответствующим вопросам.

Силантьева Инна Александровна

сотрудник отдела аспирантуры службы проректора по научной работе
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Аннотация. В статье проведен анализ правоотношений, возникающих в процессе рассмотрения и утверждения проектов бюджетов, выявлены особенности рассмотрения и утверждения проекта бюджета в муниципальных образованиях, выработаны предложения по совершенствованию правового регулирования этой стадии бюджетного процесса в муниципальных образованиях с целью повышения ее качества и результативности.

Порядок рассмотрения и утверждения, которому посвящена глава 21 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)¹, в целом одинаков для бюджетов всех публично-правовых образований государства.

Вместе с тем, как отмечалось автором в предыдущих публикациях², порядок составления, рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов аналогичен порядку составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета с учетом особенностей правового регулирования бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Так, в соответствии с БК РФ порядок рассмотрения и утверждения проекта решения о бюджете определяется муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования (ст. 187), в связи с чем для него характерна некоторая вариативность.

Основные характеристики бюджета, иные показатели, которые должны содержаться в решении о бюджете, в силу принципа самостоятельности бюджетов также устанавливаются муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (ст. 184.1 БК РФ).

Однако правовое регулирование указанной стадии на муниципальном уровне нельзя признать совершенным, поскольку правовые акты представительных органов местного самоуправления о бюджетном процессе зачастую

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 4 июня 2018 г. № 142-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2018. № 24, ст. 3409.

² См.: Силантьева И.А. Стадия составления проекта местного бюджета: особенности правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 159.

копируют нормы Бюджетного кодекса РФ без учета особенностей местного устройства. Во многих муниципальных образованиях порядок рассмотрения и утверждения проекта решения о бюджете нуждается в детализации.

Предварительное рассмотрение проекта местного бюджета по общему правилу начинается с его передачи главой муниципального образования председателю представительного органа, который, в свою очередь, направляет его в комиссии по бюджету при их наличии. Положительным представляется, что во многих муниципальных образованиях действуют на постоянной основе профильные комиссии, которые осуществляют подготовку и внесение предложений и поправок в проект бюджета. В случае же отсутствия внутренней структуры представительного органа, т.е. комитетов и комиссий, местный бюджет рассматривается и утверждается всеми представителями данного органа.

Проект решения о бюджете подлежит вынесению на публичные слушания и обязательному официальному опубликованию по результатам рассмотрения его профильными депутатскими комиссиями. При этом нередки случаи, когда городские и сельские поселения в силу слабой материальной базы не имеют возможностей для его опубликования. В этом случае они обязаны обеспечить жителям возможность ознакомления с проектом решения о бюджете любыми доступными способами, например, с помощью досок информации, через газету муниципального района и т.д. Отметим, что какой-либо ответственности за нарушение указанного требования бюджетным законодательством не предусмотрено, что не способствует реализации принципа прозрачности бюджетного процесса.

Соглашаясь с Л.И. Алиевой, отметим, что к «недостаткам муниципальных правовых актов, касающихся организации бюджетного процесса, следует также отнести отсутствие в них в большинстве случаев указания представлять для обсуждения общественностью одновременно с проектами решений о бюджетах приложений к ним и других сопутствующих материалов, что весьма затрудняет анализ самих проектов. В этой связи закрепление на федеральном уровне минимального перечня бюджетной документации, обязательной для опубликования одновременно с проектом бюджета, позволит сделать бюджет более понятным, а, следовательно, и прозрачным для граждан»¹.

В процессе проведения публичных слушаний собираются и анализируются мнения и предложения населения и общественных организаций. Основная за-

¹ Алиева Л.И. Информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» как одно из средств реализации принципа прозрачности бюджетного процесса // Инновации в научных исследованиях современного общества: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 125-летию А.В. Чаянова. Ярославль-М.: Канцлер, 2013. С. 476.

дача публичных слушаний – обеспечение баланса частных и публичных интересов при принятии бюджета муниципального образования, так как именно с этой целью проводится обсуждение его проекта с участием граждан. Публичные слушания, по сути, являются формой обратной связи, исходящей от населения, при принятии местного бюджета.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и другими муниципальными правовыми актами. Думается, что относительно вопроса регламентации организации и проведения публичных слушаний федеральное законодательство предоставляет излишнюю свободу представительным органам муниципальных образований, что зачастую ими трактуется не в пользу интересов населения.

Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ нормы о публичных слушаниях, в том числе и в муниципальных образованиях, является серьезным пробелом, несмотря на то, что проведение публичных слушаний по проекту бюджета на местном уровне предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Как справедливо отмечает в этой связи О.А. Дементьева, «введение в Бюджетный кодекс РФ таких положений не нарушает принципа самостоятельного формирования, утверждения и исполнения органами местного самоуправления местных бюджетов, поскольку последние входят в единую бюджетную систему Российской Федерации и бюджетная деятельность местных органов должна строиться в соответствии с ее принципами»².

Дополнительным аргументом в пользу такой позиции служит тот факт, что из анализа правовых актов, касающихся организации бюджетного процесса, некоторых муниципальных образований вообще не усматривается необходимость вынесения проекта решения о бюджете на публичные слушания³.

Рекомендательный характер результатов публичных слушаний зачастую приводит к игнорированию мнения жителей муниципального образования в процессе рассмотрения проекта решения о бюджете, что является одной из основных причин их неэффективности.

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 3 июля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2018. № 28, ст. 4145.

² Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 52.

³ См., например, Решение Собрании депутатов Лаганского РМО Республики Калмыкия от 19 октября 2015 г. № 2-3 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Лаганском районном муниципальном образовании Республики Калмыкии» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс Регион».

После подведения итогов публичных слушаний проект решения о бюджете передается в представительный орган муниципального образования для рассмотрения. На данном этапе также прослеживается некоторая вариативность. Так, например, заключение о результатах публичных слушаний в Якутскую городскую Думу предоставляется только ко второму чтению проекта местного бюджета¹.

Сама процедура рассмотрения местного бюджета состоит, как правило, из двух этапов (чтений). По этому пути пошло большинство муниципальных образований, что представляется вполне обоснованным. Вместе с тем, в ряде муниципальных образований принято решение о рассмотрении проекта решения о бюджете муниципального образования в одном чтении².

В первом чтении согласовываются основные характеристики бюджета. На данном этапе могут возникнуть разногласия между администрацией и представительным органом, для разрешения которых создается согласительная комиссия. В отдельных муниципальных образованиях порядок формирования и работы согласительных комиссий достаточно подробно регламентирован соответствующими муниципальными правовыми актами³.

По итогам рассмотрения проекта бюджета в первом чтении может быть принято решение о принятии проекта либо его отклонении. Бюджетное законодательство предлагает в качестве вариантов последствий отклонения проекта бюджета муниципального образования в первом чтении возврат его на доработку в администрацию либо передачу законопроекта в согласительную комиссию. Заметим, что в БК РФ отсутствует указание на основания для выбора того или иного из этих вариантов. Соглашаясь с А.Г. Паулем, думается, что в качестве таких оснований должны учитываться причины отклонения проекта бюджета и объем необходимых доработок⁴. В этой связи представляется, что в

¹ Нормативный правовой акт Якутской городской Думы от 25 декабря 2013 г. № 164-НПА (с изм. от 19 июня 2017 г.) «Положение о бюджетном процессе в городском округе «город Якутск» (принято решением Якутской городской Думы от 25 декабря 2013 г. № РЯГД-5-4) // Эхо столицы. 2013. № 108, 31 декабря.

² См., например Решение Чучковской районной Думы Рязанской области от 4 сентября 2014 г. № 247 (с изм. от 15 декабря 2017 г.) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании - Чучковский муниципальный район Рязанской области в новой редакции» // Информационный бюллетень муниципального образования – Чучковский муниципальный район. 2014. № 22 (том I), 5 сентября.

³ См., например, Решение Владимирского городского Совета народных депутатов от 19 июля 2001 г. № 151 (с изм. от 26 марта 2014 г.) «О Регламенте согласительной комиссии по рассмотрению предложений и замечаний к проекту решения о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс Регион».

⁴ См.: Пауль А.Г. Рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете по доходам // Финансовое право. 2012. № 3. С. 16.

Бюджетном кодексе РФ должны быть более четко прописаны основания использования той или иной процедуры.

При рассмотрении проекта местного бюджета во втором чтении утверждаются расходы бюджета по статьям и видам расходов, распределение бюджетных ассигнований по распорядителям и получателям бюджетных средств. Во втором чтении проект решения о бюджете принимается окончательно.

На втором этапе также осуществляет свою деятельность согласительная комиссия. С теоретической точки зрения закрепление в Бюджетном кодексе РФ возможности создания согласительных комиссий, деятельность которых осуществляется в режиме отдельных согласительных процедур в бюджетном процессе, свидетельствует об использовании в бюджетно-правовом регулировании метода согласования¹.

Поскольку правовой режим согласительных процедур в рамках бюджетного процесса на муниципальном уровне детально не определен, можно сделать вывод о том, что сама возможность создания в ходе бюджетного процесса согласительных комиссий предопределяет возможность применения к ней нормы ст. 203 БК РФ, регламентирующие действия согласительной комиссии по уточнению основных характеристик федерального бюджета в случае, если Государственной Думой Федерального Собрания РФ отклонен проект федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении.

В случае передачи проекта бюджета муниципального образования в согласительную комиссию, которая состоит из представителей законодательной и исполнительной власти местного самоуправления, комиссия разрабатывает согласованный вариант основных характеристик местного бюджета на следующий год и представляет проект решения о бюджете на рассмотрение законодательного (представительного) органа муниципального образования повторно. Рассмотрение поправок по предмету второго чтения рассматривается профильными комиссиями.

Следует обратить внимание, что контрольный орган муниципального образования также проводит экспертизу бюджетного проекта и дает свое заключение по проекту бюджета.

В случае если разногласия были преодолены, бюджет подлежит утверждению во втором чтении. Принятое решение о бюджете направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования и вступает в силу с 1 января очередного финансового года.

¹ См.: Советское финансовое право / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987. С. 57.

Однако в практике деятельности муниципальных образований могут возникнуть ситуации, когда разногласия местной администрации и законодательного (представительного) органа не будут преодолены во втором чтении и бюджет муниципального образования не утверждается до начала финансового года. В этом случае вводится режим временного управления бюджетом, в рамках которого действуют определенные правила, позволяющие даже при отсутствии решения о бюджете осуществление расходов и поступление доходов в соответствии с положениями постоянно действующих муниципальных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Подводя итоги, отметим, что рассмотрение и утверждение проекта решения о бюджете является значимым этапом бюджетного процесса на местном уровне, в рамках которого утверждаются основные бюджетные показатели, разработанные при составлении проекта бюджета, а также нормы, необходимые для исполнения бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде. С целью снижения потенциальной возможности возникновения в процессе рассмотрения и утверждения проекта решения о бюджете конфликтных ситуаций, Минфином России разработаны модельные муниципальные правовые акты о бюджете, достаточно подробно регламентирующие организацию бюджетного процесса в муниципальных образованиях, в том числе и на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета, которые, как показывает анализ муниципальных правовых актов, призванных регулировать бюджетные правоотношения, зачастую игнорируются муниципальными образованиями.

Симашков Дмитрий Юрьевич

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

КОНТРОЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ МЕХАНИЗМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИБЫЛИ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ

Аннотация. В статье рассматривается контрольно-информационная цель правил КИК, в частности, отмечаются два ее аспекта: получение информации от налогоплательщиков и понуждение других государств к обмену налоговой информацией.

С 1 января 2015 г. в России вступили в силу правила о налогообложении прибыли контролируемых иностранных компаний (далее – КИК)¹. В общих чертах режим налогообложения КИК заключается в пропорциональном отнесении части прибыли КИК на организацию, признаваемую контролирующим лицом. Режим КИК является одним из средств борьбы с эрозией налоговой базы и перемещением прибыли из родительской юрисдикции (страны резидентства контролирующего лица) в страны с низким налогообложением.

Основными целями внедрения данного налогового механизма являются ограничение либо полная отмена отсрочки налогообложения, борьба с уклонением от уплаты налогов, фискальная цель (увеличение доходов бюджетов посредством получения дополнительных средств через взимание налогов), а также контрольно-информационная цель. Именно на последнюю хотелось бы обратить внимание в данной работе.

Как отмечают ученые, контрольно-информационная цель правил КИК подразумевает обеспечение получения информации об иностранных активах и операциях налогоплательщиков². Такое назначение правил КИК предполагает, что, помимо подачи стандартной налоговой отчетности (в том числе связанной с декларацией по КИК), на резидента возлагается обязанность по предоставле-

¹ См.: Федеральный закон от 24.11.2014 № 376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» (с изм. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 2014. № 48. ст. 6657.

² См.: Старженецкая Л.Н. Правовое регулирование налогообложения контролируемых иностранных компаний: опыт зарубежных стран и России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 47.

нию в налоговые органы дополнительной информации об иностранных активах, счетах, операциях и тому подобном¹.

Имплементация этих положений связана с тем, что эффективность применения правил КИК в значительной степени зависит от доступности и наличия у налоговых органов необходимой информации. Тем не менее, в связи с недостаточной развитостью обмена налоговой информацией даже на настоящем этапе² налоговым органам зачастую сложно самостоятельно получить необходимую информацию о наличии у налогоплательщика зарубежных активов, в том числе об участии (владении) последнего в иностранном лице.

В таких условиях для обеспечения эффективности правил КИК потребовалось установить дополнительные требования к налогоплательщикам касательно сообщения об их участии в иностранных лицах, иностранной активности и так далее, то есть было допущено некоторое смещение бремени доказывания с налоговых органов на налогоплательщиков³.

Такого рода положения можно найти, например, в законодательствах Китая, Германии, Ирландии, Мексики, Польши, Венесуэлы, США⁴ и, забегая впе-

¹ Там же. С. 49.

² Межгосударственный обмен налоговой информацией может осуществляться на основе соглашений об избежании двойного налогообложения (далее – СИДН), которые включают себя соответствующие положения. В качестве одной из моделей для этих положений можно указать ст. 26 Модельной конвенции ОЭСР по налогам на доход и капитал. См.: OECD. Model Tax Convention on Income and on Capital 2014 (Full Version). Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239081-en> (дата обращения 25.06.2017). Еще одним из вариантов обмена налоговой информацией являются договоры, заключенные между государствами на основе Модельного соглашения ОЭСР об обмене информацией в сфере налогообложения. См.: OECD. Agreement on Exchange of Information on Tax Matters. URL: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/2082215.pdf> (дата обращения: 25.05.2018). Такой обмен информацией основывается на системе запросов. Однако обмен информацией в указанных случаях подвергался ряду ограничений. Кроме того, для предоставления информации по системе запросов важное значение имеет исходная информация, которая указывается в этом запросе. В данном случае, учитывая возможную нехватку исходных данных у запрашивающего налогового органа, получение необходимой информацией могло стать затруднительным.

Автоматический и инициативный обмен налоговой информацией, основывающийся на Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам, также имеет свои сложности и ограничения. Так, для начала автоматического обмена информацией между государствами необходимо, чтобы две (или более) стороны достигли согласия на обмен информацией друг с другом, что далеко не всегда выполнимо. См.: OECD, Council of Europe. The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol. Paris: OECD Publishing, 2011. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en> (дата обращения: 25.05.2018).

³ См.: Старженецкая Л.Н. Указ. соч. С. 48.

⁴ См.: Deloitte. Guide to Controlled Foreign Company Regimes. 2015. P. 12, 25, 31, 45, 53-54, 72, 75.

ред, России¹. Примечательно, что нарушение такого рода обязанностей может влечь за собой достаточно строгую ответственность. К примеру, в США даже за несвоевременную подачу соответствующей формы установлен штраф в 10 000 долларов США².

При этом необходимо отметить, что обязанность сообщения тех или иных требований компетентным органам может не ограничиваться лишь сведениями о наличии лиц, которые признаются КИК. Так, китайское законодательство обязывает компании-резиденты ежегодно уведомлять налоговые органы о зарубежных инвестициях. В Исландии режим КИК также содержит обязанности по раскрытию информации, касающейся коммерческих операций, относящихся к подконтрольным структурам. Более того, аудиторы и юридические консультанты должны вести список клиентов, имеющих участие (долю) в иностранном зависимом лице. Кроме того, финансовые компании должны предоставлять налоговым органам информацию о коммерческих операциях компаний, которые имеют подразделения либо дочерние организации в низконалоговых юрисдикциях³.

Таким образом, введение правил КИК в некоторых случаях может стать поводом и основанием для получения компетентными органами государства большего объема информации о зарубежной деятельности своих резидентов или подконтрольных им лиц. Такие нормы согласуются с подходом ОЭСР, которая в своем докладе в рамках плана BEPS, посвященного обязательному раскрытию информации налогоплательщиками, введение такого рода требований к налогоплательщикам рассматривает в качестве средства предупреждения действий, направленных на уклонение от уплаты налогов⁴.

В результате возложение на налогоплательщика рассматриваемой обязанности по раскрытию информации становится, по мнению автора, не только целью, но и неотъемлемым элементом конструкции механизма КИК, обеспечивающим его эффективное функционирование, поскольку, как уже говорилось выше, международный обмен информацией не всегда результативен, хотя, безусловно, необходим⁵. Представляется, что данный вопрос должен решаться в единстве применения как международных, так и односторонних (внутригосударственных) мер. Таким образом, требование о предоставлении налоговым ор-

¹ См.: ст. 25.14. НК РФ.

² См.: U.S. Code. Title 26. Subtitle F. Chapter 61. Subchapter A. Part III. Subpart A. § 6038. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/6038> (дата обращения: 25.05.2018).

³ Deloitte. Op. cit. P. 12, 31.

⁴ См.: OECD. Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241442-en> (дата обращения: 25.05.2018).

⁵ Вопрос связи правил КИК и международного обмена информацией будет рассмотрен дальше.

ганам определенной информации в связи с КИК составляет как цель, так и необходимость для механизма КИК.

Тем не менее, представляется, что получение информации от налогоплательщиков является лишь одним из аспектов контрольно-информационной цели КИК. По нашему мнению, введение института контролируемых иностранных компаний в некоторых случаях рассматривается в качестве способа принуждения к обмену информации, особенно в отношении к низконалоговым юрисдикциям¹.

Здесь можно вспомнить, что ОЭСР среди признаков налоговых гаваней и преференциальных налоговых режимов выделяла недостаток эффективного обмена информацией. Наличие такого фактора указывает на возможное участие государства в недобросовестной налоговой конкуренции².

Если проанализировать существующее законодательство о КИК, то можно увидеть, что некоторые государства отсутствие эффективного обмена информацией с той или иной страной рассматривают в качестве основания для применения правил КИК относительно контролируемых лиц из этих таких стран. Например, в Польше одним из оснований для применения правил КИК является регистрация либо место эффективного управления в юрисдикции, которая не заключила с Польшей либо ЕС соглашения, позволяющего обмениваться информацией³. Кроме того, ряд государств в качестве основания для применения норм о КИК рассматривает внесение страны в так называемый «черный список», в которых можно обнаружить юрисдикции, традиционно не осуществляющие обмен информацией. В добавок, отсутствие обмена информацией может повлиять на применения тех или специальных положений в рамках режима КИК⁴.

И наоборот, наличие возможности для обмена информацией с юрисдикцией контролируемого лица может быть одним из оснований для исключения его из-под действия законодательства о КИК⁵.

Как можно увидеть, обмен информацией играет важную роль в рамках режима КИК. Отсутствие такого обмена влечет своего рода «негативные последст-

¹ Avi-Yonah R. S., Halabi O. US Subpart F Legislative Proposals: A Comparative Perspective // University of Michigan Law & Economics Research Paper. 2012. № 12-003. P. 5.

² См.: OECD. Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Paris: OECD Publishing, 1998. P. 23, 27. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264162945-en> (дата обращения: 25.05.2018).

³ Deloitte. Op. cit. P. 52.

⁴ Так, зачет суммы налога, уплаченного КИК в стране своего резидентства, доступен для польских контролируемых лиц в случае, если между Польшей и соответствующим государством заключено СИДН либо существуют иные основания для обмена налоговой информацией. См.: Deloitte. Op. cit. P. 53.

⁵ Такие положения можно найти, к примеру, в Финляндии, Греции, Исландии и ряде других стран. См.: Deloitte. Op. cit. P. 20, 27, 31.

вия» для юрисдикции лица в виде применения правил КИК в отношении прибыли ее резидентов либо иных негативных последствий в рамках этих правил, что, как представляется, может отрицательно сказаться, хотя и опосредованно, на таких государствах. В связи с этим полагаем, что не будет ошибкой заявить, что некоторые варианты режима КИК в том числе направлены на принуждение к обмену налоговой информацией. При этом, как видно на примере Польши, направленность на обмен информацией может касаться не только низконалоговых юрисдикций, но, по сути, любого государства, которое не имеет механизмов обмена информацией. Отсюда следует, что контрольно-информационная цель КИК включает в себя два аспекта: 1) получение информации от налогоплательщиков и 2) понуждение других государств к обмену налоговой информацией.

Скобелева Екатерина Александровна

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

УЧАСТНИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ КОНТРАКТОВ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ

Аннотация. Данная статья посвящена изучению такой категории налогоплательщиков как участники региональных инвестиционных проектов. В работе рассматривается процесс получения организациями статуса такого участника. Затрагивается проблематика при толковании и применении налогово-правовых норм, которые посвящены вопросам приравнивания к участникам региональных инвестиционных проектов участников специальных инвестиционных контрактов.

В настоящее время региональные инвестиционные проекты являются достаточно новым институтом в налоговом праве. Инвестиционным проектам на региональном уровне уделяется большое внимание, что связано с их позитивным влиянием на развитие экономической деятельности субъектов РФ в определенных сферах. Именно благодаря таким проектам региональные бюджеты получают дополнительные налоговые доходы.

В части 1 ст. 25.9 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) приводится перечень налогоплательщиков, которые являются участниками региональных инвестиционных проектов (далее – РИП), а также прописываются основные требования, которые в дальнейшем предъявляются к участникам РИП¹.

Подробно изучив данную статью, можно разделить участников РИП на три категории.

1. Российская организация, которая получила статус участника регионального инвестиционного проекта и которая отвечает одновременно следующим требованиям:

государственная регистрация осуществлена на территории субъекта РФ, в котором реализуется РИП;

не имеет обособленных подразделений, расположенных за пределами территорий субъектов РФ, в которых реализуется РИП;

не применяет специальных налоговых режимов;

¹ Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2018. № 9. Ст. 1291.

не является участником консолидированной группы налогоплательщиков;
не признается некоммерческой организацией, банком, страховой организацией (страховщиком), негосударственным пенсионным фондом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, клиринговой организацией;

не выступает резидентом особой экономической зоны (далее – ОЭЗ) любого типа или территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР);

ранее организация не была участником РИП и не является участником (правопреемником участника) иного реализуемого РИП.

2. Российская организация, которая обратилась в налоговый орган с заявлением о применении налоговой льготы по налогу на прибыль организаций и (или) с заявлением о применении налоговой льготы по налогу на добычу полезных ископаемых в порядке, отвечает одновременно следующим требованиям:

местом нахождения организации либо местом нахождения ее обособленного подразделения является территория одного из 15 субъектов Российской Федерации, указанных в списке пп. 1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ;

не применяет специальных налоговых режимов, предусмотренных частью второй НК РФ;

не является участником консолидированной группы налогоплательщиков;

не выступает резидентом ОЭЗ любого типа или ТОСЭР;

не является участником (правопреемником участника) иного реализуемого РИП.

3. Налогоплательщики – участники специальных инвестиционных контрактов.

К участникам специальных инвестиционных контрактов относятся инвесторы, являющиеся стороной специального инвестиционного контракта, заключенного от имени Российской Федерации определенным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в сфере промышленной политики или иным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на заключение специальных инвестиционных контрактов в отраслях промышленности, в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹.

Данные категории участников региональных инвестиционных проектов различаются не только требованиями, предъявляемыми к ним, но и процессом получения организациями статуса участника регионального инвестиционного

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (в ред. от 01.02.2018) // СЗ РФ. 2015. № 1 (Часть I). Ст. 41; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 70.

проекта. Так, первая категория получает статус участника РИП со дня включения ее в реестр участников региональных инвестиционных проектов.

Вторая категория получает подобный статус, начиная с налогового периода, в котором впервые одновременно соблюдены условия, предусмотренные п. 2 ст. 284.3-1 НК РФ, а именно:

а) признана «налоговая» прибыль от продажи товаров, произведенных в результате реализации РИП;

б) участником РИП выполнено требование к минимальному объему кап-вложений, установленное пп. 4.1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ;

в) участник РИП обратился в налоговый орган с заявлением о применении налоговой льготы¹.

В соответствии с пп. 1 п. 3 ст. 25.9 НК РФ включение организации в реестр участников РИП не требуется.

Третья категория становится участником РИП со дня включения ее в реестр участников РИП.

Хотелось бы отметить, что сложности в толковании и применении правовых норм НК РФ, посвященных РИП, связаны с решением приравнять к налогоплательщикам – участникам РИП налогоплательщиков – участников специальных инвестиционных контрактов (далее – СПИК).

Предусматривая налоговые преимущества для участников СПИК, деятельность которых направлена на развитие сферы промышленной политики, законодатель решил не создавать отдельные правовые нормы, регулирующие правовой статус налогоплательщика – участника СПИК, а приравнивал его к правовому статусу участника РИП².

Возможно отметить, что несмотря на оговорки, которые существуют в ст. 25.9 НК РФ относительно факта, что статус участников СПИК регулируется Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации», эта правовая формулировка не исключает толкования, при котором ограничения, предусмотренные для РИП, могут распространяться на СПИК. В указанном случае проявляется недостаток НК РФ, регулирующего в отношении к РИП, как налоговые, так и гражданские отношения.

Важным является и то, что СПИК может быть заключен на федеральном уровне, при этом субъект РФ привлекается в качестве одной из сторон контракта, а также на уровне субъекта Федерации с привлечением муниципального об-

¹ См.: Баянова Л.И. Об особенностях налогообложения при реализации РИП // Налог на прибыль: учет налогов и расходов. 2016. № 12. С. 41–50.

² См.: Цыганков Э.М. Правовые формы осуществления инвестиционной деятельности // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2017 URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.05.2018).

разования в качестве стороны договора. Это определяется участниками и уровнем государственной поддержки. Хотелось бы обратить внимание, что нормы НК РФ регулируют СПИК, заключенный только на федеральном уровне.

Помимо Налогового кодекса РФ на федеральном уровне СПИК регулируется Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2015 года № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности»¹, а порядок заключения СПИК на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе, соответственно, региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами².

В отличие от РИП СПИК направлены только на модернизацию и создание производства промышленной продукции, а заключение СПИК осуществляется только для отраслей Министерства промышленности и торговли РФ.

Подводя итог, можно резюмировать, что Налоговый кодекс РФ не содержит правовых норм, предусматривающих однозначное правило о применении ограничений для РИП к инвестиционным проектам, реализуемым в рамках СПИК. Распространение на налогоплательщиков – участников СПИК статуса налогоплательщиков – участников РИП предусмотрено исключительно для целей налогообложения и не предполагает распространения требований, предъявляемых к РИП, на инвестиционные проекты, реализуемые в рамках СПИК. СПИК может заключаться, как на федеральном, так и на региональном, и муниципальном уровнях. Из всех категорий участников РИП конкретно СПИК направлены на создание производства промышленной продукции на федеральном и региональном уровнях, что способствует увеличению налоговых доходов и развитию российской экономики.

¹ Постановление Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» (в ред. от 06.01.2017) // СЗ РФ. 2015. № 30 (Часть I). Ст. 4587; 2017. № 1. Ст. 220.

² См. также: Попов В.В. Вопросы реализации прав муниципальных образований в сфере налогообложения // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 5 (75). С. 152–154; Попов В.В. Налоговые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1 (71). С. 186–189.

Смирнов Дмитрий Анатольевич
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Трофимов Максим Сергеевич
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ У ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Аннотация. В статье раскрывается понятие и структура финансовой культуры в Российской Федерации, а также выявляются проблемы финансового правосознания участников финансовых правоотношений. Авторы обращают внимание на проблемы формирования финансовой грамотности населения России на примере Ставропольского края и предлагает ряд мер по укреплению финансовой культуры.

С 2011 года законодатель обратил внимание на необходимость повышения правовой грамотности и правосознания¹, а в 2017 году непосредственно определил стратегическую важность финансовой грамотности², от которой зависит состояние финансовой культуры.

Правовая культура занимает достойное место в трудах юристов, но финансовая культура выступает одним из самых малоизученных явлений. Как правило, в юридических трудах используется термин «финансовая культура» без раскрытия его содержания. Обычно ученые уделяли внимание лишь малой части финансовой культуры, а именно налоговой культуре³. В то же время финансовая культура выступает составной частью правовой культуры.

¹ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. 2011. № 151.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

³ Существуют труды, посвященные понятию налоговой культуры, учитывающие субъективные и объективные моменты развития российского общества и государства См., например: Пансков В. Мы в политику играть не собираемся // Налоги. 2004. № 5. С. 1; Грицен-

Существует множество научных определений правовой культуры. При этом большинство ученых отмечают, что структура правовой культуры может быть представлена такими правовыми категориями как законность, правосознание, уровень развития законодательства и юридической практики¹. Некоторые указывают на связь с правовым режимом².

Не углубляясь в общетеоретические проблемы, отметим, что наша цель состоит в изучении финансовой культуры как правовой категории. По нашему мнению, финансовая культура представляет часть общенациональной культуры государства, связанная с деятельностью участников отношений, регулируемых финансовым законодательством, отражающая уровень знания и соблюдения финансового и гражданского законодательства, знание своих прав, исполнение своих обязанностей, складывающаяся из понимания всеми гражданами важности для государства и общества повышения финансовой грамотности. В условиях цифровизации услуг, оказываемых населению государством и иными субъектами правоотношений состояние финансовой грамотности и финансовой культуры особенно актуальны.

Финансовая культура имеет гражданско-правовые и финансово-правовые аспекты. Гражданско-правые основы финансовой культуры представлены нормами права, регулирующими договорные отношения между физическими лицами – гражданами России как потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями и учреждениями (банками, микрофинансовыми организациями, Пенсионным фондом России и др.). Финансово-правовые аспекты финансовой культуры представлены участием граждан России и иных физических лиц, проживающих на территории нашего государства, в финансовых правоотношениях, например, налоговых, банковских, страховых. Последний аспект финансовой культуры является публичным и характеризует, в том числе, уровень участия государства в регулировании финансовых рынков.

Представляется, что финансовая культура состоит из следующих элементов, которые следует рассматривать применительно к мировому уровню развития, используя в том числе сравнительно-правовой метод исследования: 1) финансовое правосознание населения и представителей государства (местного самоуправления), а также финансовых организаций и учреждений России;

ко В.В. Теория российского налогового права: современные проблемы. Саратов, 2005. С. 362–377.

¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: в 2 т. Свердловск, 1974. Т. 1. С. 179–180; Семитко А.П. Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс. Свердловск, 1990. С. 21.

² См., например: Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 5-е изд., стереотипное. М., 2006. С. 143.

2) финансовое законодательство; 3) юридическая практика; 4) законность и правопорядок.

Каждый из элементов финансовой культуры нуждается в совершенствовании. Однако особое внимание следует уделить формированию финансового правосознания.

Правосознание занимает особое место в юридической надстройке: «Оно не только ее, относительно самостоятельная, отличная от других частей надстройки, часть, но и всепроникающий ее элемент. В силу того, что право связано с сознательной деятельностью людей ... ни одна область юридической надстройки не обходится без правосознания, не существует и не может существовать без него»¹. Правосознание как сумма правовых идей предшествует и непосредственно определяет всю ту практическую деятельность, которая имеет юридическое значение. К тому же правосознание отражает юридическую практику, ее результаты, нормы права, правоотношения, законность и т.п.²

Примитивное развитие финансовой культуры в России имеет свои исторические причины. В дореволюционной России уплата налогов рассматривалась как признак низкого сословного происхождения подданных и характеризовалась как «тягло». В советский период правосознание физического лица как налогоплательщик и участник финансовых правоотношений не имело представления о важности такого понятия как финансовая (налоговая) культура, поскольку основным участником подобных отношений выступало юридическое лицо. К концу 20-го века ситуация изменилась, возникла необходимость активного участия физических лиц в многочисленных финансовых правоотношениях, которые со временем усложнялись.

Современное финансовое правосознание нуждается в совершенствовании, что является результатом негативных факторов в правовом бытии, а также материальных и политических условий существования граждан России. Как известно, правосознание подразделяется на индивидуальное и общественное. В свою очередь правосознание делится на правовую психологию и правовую идеологию. Индивидуальное финансовое правосознание находится в тесной связи с общественным. Индивидуальное финансовое правосознание меняется, но крайне медленно. В силу сложности финансового законодательства уровень финансовой грамотности населения России низок вне зависимости от пола. Возрастной критерий финансовой грамотности также имеет свое место: финансовая безграмотность возрастает вдвое у лиц старше 60 лет, а молодежь слабо разбирается в финансовой системе.

¹ Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963. С. 39.

² См.: Там же. С. 40.

Общественная психология есть совокупность социальных чувств, настроений, переживаний, привычек, мыслей, иллюзий и т.д., вырабатывающихся стихийно, непосредственно под влиянием повседневных условий существования. Современная общественная психология в финансовой сфере отличается низким уровнем ответственности за свои действия.

Финансовая идеология вырабатывается образованными представителями экономической и юридической науки. Она складывается не стихийно, а является результатом предшествующего развития теоретической мысли. В современной российской финансовой идеологии присутствуют компоненты общепризнанных, прогрессивных форм понимания финансового права. Налоговые идеи, взгляды, теории, воззрения и доктрины известны из многочисленной литературы, учебников, диссертаций и докладов на научных конференциях, но знакомы они, прежде всего, ученым и юристам-практикам, а также студентам юридических учебных заведений. Обыденные потребители финансовых услуг с финансовой идеологией либо не знакомы, либо слабо знакомы.

Задача ученых и теоретиков как прогрессивных представителей общества сформировать достойный уровень общественной психологии и индивидуального финансового правосознания. Профессорско-преподавательский состав Юридического института Северо-Кавказского федерального университета (далее СКФУ) принял активное участие в повышении финансовой грамотности населения России. Так, в 2014 г. был выигран конкурс, объявленный Министерством финансов РФ, на тему «Подпроект «Просвещение, консультирование и юридическая помощь по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в Северо-Кавказском федеральном округе «Финграмота СКФО» Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». В результате реализации проекта в 2015–2016 гг. была проведена масса мероприятий по повышению финансовой грамотности и финансовой культуры населения России. В 2017–2018 гг. работа была продолжена в рамках нового проекта «Создание и распространение информационных материалов и проведение информационных мероприятий по актуальным вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в Ставропольском крае».

Работа коллектива Юридического института СКФУ была основана на предварительных результатах рассмотрения социально-экономической ситуации в Ставропольском крае, а также на исследовании судебной практики взаимоотношений потребителей с поставщиками финансовых услуг. Коллектив Юридического института, определяя формы проведения очных мероприятий, для лиц среднего и старшего возраста считал предпочтительнее использовать такие формы мероприятий, как консультации, мастер-классы, традиционные

лекции, беседы в форме круглых столов. Из перечисленных форм самой эффективной оказалась беседа. Во время проведения мероприятий за очными консультациями обращались участники мероприятий, но подходили к специалисту уже кулуарно, после окончания мероприятия и не желали публично обсуждать свою проблему. Приглашенные специалисты вызывали интерес к тематике вопроса и такие формы были продуктивными. Заявленные лекции с такой возрастной группой неминуемо перерастали в беседы. Люди среднего, а тем более старшего возраста после первых 30 минут изложения материала обязательно начинают рассказывать ситуации, произошедшие с ними или знакомыми и родственниками, а некоторые пожилые люди, пользуясь возможностью общения, и дать советы окружающим (так, произошло при проведении мероприятия в с. Кочубеевском на тему «Как защитить себя от мошенничества в сфере финансовых услуг»). Очень важно не позволять увести беседу в другое нетематическое направление, но поддержать нужную тему.

Среди лиц старшего возраста чрезвычайно эффективно проходят информационные мероприятия в развлекательной форме. Подача материала проходит ненавязчиво, а информационной составляющей предшествует легкая игровая форма, исполнение песни, раздача призов за разгадывание тематической загадки или ребуса. Такую форму лучше приурочить к праздничному мероприятию (например, Вечер финансовой грамотности в так называемый Старый новый год 13 января проведен в санатории «Москва» г. Кисловодск, санаторий является профсоюзным и путевки предоставляются по льготной цене или бесплатно как социальные путевки, соответственно, в большинстве своем участники принадлежат к группе лиц со средним или низким уровнем дохода).

Для лиц старшего возраста действительно важной оказалась тематика платежей услуг, безопасности пользования банковскими картами. Сельское население активно пользуется терминалами при оплате коммунальных услуг, зачислении денежных средств, оплачивают покупки в магазине. Представление о правилах безопасности достаточно слабое. Слабое представление о правилах безопасности имеют те лица, которые пользуются Интернет-услугами при осуществлении платежей и денежных переводов.

Данные факторы выявлены были Консультантом еще на этапе проведения фокус-групп и учитывались по тематике при формировании планов первой и второй волны информационных мероприятий.

При реализации проекта было выявлено также, что узкая направленность темы не всегда продуктивна. Например, тематика добровольных пенсионных накоплений сводилась к вопросам общего характера пенсионного обеспечения (например, мероприятие 22 сентября 2017 г. в учительской среде на тему «Порядок обращения, оформление и определение размера накопительной пенсии»),

а узкая тема «автокредит» к правилам потребительского кредитования (Блиц-курс «Безопасный проезд по дороге автокредита 7 ноября 2017 г.). Специалисты, понимая возможность вопросов по смежной тематике, готовы были ответить на интересующие участников вопросы. При этом, поставленные задачи при проведении заявленного мероприятия не ущемлялись. Информационные материалы, разработанные в рамках проекта, и направленные не только на аспекты правильного выбора и пользования финансовыми продуктами, но и на защиту прав потребителей в случае нарушения их прав со стороны финансовых организаций, вызывали интерес жителей. Пожилые люди просили дать им дополнительные комплекты для соседей, детей, знакомых. Специалисты, проводившие мероприятия в такой среде, благодарили участников за то, что они, по сути, являются своеобразными трансляторами информации.

Исходя из того, что население Ставропольского края имеет слабое представление о действиях административного и юридического характера, которое потребитель должен предпринять в случае нарушения прав, важной составляющей при информировании населения Ставропольского края в первой и второй волне информационных мероприятий стало детальное описание механизма и алгоритма защиты прав потребителей финансовых услуг на территории Ставропольского края. Специалистами обращалось внимание участников на включение в информационные материалы ссылок на соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, общественные организации, в полномочия и компетенцию которых входит защита прав потребителей.

В среде молодежи эффективнее использовать такие источники, как мероприятия в сети Интернет (конкурс репостов, онлайн-конкурс информационных баннеров, Интернет-флешмоб). Просветительские массовые мероприятия с элементами развлекательного характера в молодежной среде показывают себя также успешными и, одновременно, содержательными (молодежная квест-игра, мировое кафе).

Верным оказалось привлечение для оказания правовой помощи населению структурного подразделения юридического института СКФУ – Юридическую клинику. Опыт оказания бесплатных консультаций по различным спорам, в том числе по защите прав потребителей финансовых услуг, оказался востребованным как на информационно-образовательном портале Финграмота СКФО, так и на портале краевой программы повышения финансового уровня населения Ставропольского края Финграм26.

В результате проведенной работы по повышению финансовой грамотности и правосознания следует отметить, что значительная масса населения России не имеет представления о порядке и правилах осуществления финансовых операций и предоставляемых им финансовых услугах, не понимает сущности по-

следствий нарушения финансово-правовых и гражданско-правовых норм, направленных на регулирование финансовых рынков и услуг, связанных с функционированием последних. Государству требуется значительное количество финансовых и иных ресурсов для реализации стратегии по повышению финансовой грамотности и финансовой культуры, но замедлять и останавливать процесс, начатый еще в 2011 г. совместно с Международным банком реконструкции, не допустимо. Цифровизация жизни и права, следствием которой является появление новых финансовых категорий (криптовалюта, токен, смарт-контракт и др.) требует особого внимания со стороны государства к повышению финансовой грамотности и формированию достойного уровня финансовой культуры. Достичь высоких результатов возможно путем подготовки и проведения мероприятий, затрагивающих различные сферы жизнедеятельности населения России. Государственную политику, в том числе и финансово-правовую, следует реализовывать с помощью долгосрочной федеральной целевой программы по воспитанию финансово-грамотного гражданина России, а также представителя государства, отличающегося высоким уровнем морали и правосознания.

Солянкин Сергей Евгеньевич

*аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ

В современном российском обществе уделяется особое внимание необходимости формирования финансовой культуры и финансовой грамотности населения. С целью реализации данной цели Правительством Российской Федерации, органами законодательной и исполнительной власти различных уровней принимается ряд мер, направленных на формирование финансовой культуры у широких слоев населения.

В числе особо ярких примеров можно привести Стратегию повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 25 сентября 2017 г. № 2039-р. Одним из основных направлений вышеуказанной стратегии является образовательное направление, целью которого выступает информирование населения о вопросах финансовой грамотности путем формирования у граждан культуры ответственного финансового поведения. С целью реализации указанной стратегии Банком России совместно с Минфином России 3 декабря 2018 г. утвержден соответствующий план мероприятий, в соответствии с которым обязанности по актуализации существующих и разработке новых учебных программ и учебно-методических материалов образовательных курсов и (или) модулей, обеспечивающих формирование универсальной компетенции в области экономической культуры, в том числе финансовой грамотности, возложены, в числе прочих, на Министерство науки и высшего образования РФ, Минфин России, Банк России.

Указанные направления государственной политики реализуются в Российской Федерации с 2006 года, что неоднократно подчеркивал в своих выступлениях Президент РФ. Однако особо остро указанный вопрос встал после опубликования в ноябре 2016 г. результатов международного сравнительного исследования финансовой грамотности, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития, в соответствии с которыми Россия заняла 25-

е место из 30 по уровню финансовой грамотности населения в мире¹. 14 февраля 2019 г. в рамках Российского инвестиционного форума НАФИ представлен рейтинг финансовой грамотности регионов России в 2018 году. Одним из выводов проведенного исследования стало то, что Россия занимает 9 место по уровню финансовой грамотности среди стран Большой двадцатки «G20»². Таким образом, вопросы финансовой грамотности населения, а следовательно, финансовой культуры, остро стоят перед современным обществом и требуют особого внимания.

При этом повышение уровня финансовой культуры населения возможно не только путем информирования о возможностях и способах получения тех или иных финансовых услуг и обучения основам финансовой грамотности, успешно реализуемых Минфином России посредством проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» и федерального портала «<https://vashifinansy.ru/>», но и путем надзора за соблюдением бюджетного законодательства РФ. Так, в соответствии со статистическими данными об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2018 г опубликованными на официальном сайте ведомства³ в указанный период органами прокуратуры выявлено 108 616 нарушений бюджетного законодательства, что на 11,1 % меньше чем в 2017 г., при этом, нарушения бюджетного законодательства в сфере противодействия коррупции в 2018 году уменьшились на 34 % по сравнению с аналогичным периодом 2017 года.

Несмотря на снижение уровня выявленных нарушений, по-прежнему наблюдается негативная ситуация, связанная с низкой финансовой культурой различных слоев общества, выражающейся в безответственном отношении к финансам, в том числе при формировании и исполнении бюджетов различных уровней. По результатам прокурорского вмешательства отменено или изменено более 21 тысяч незаконных правовых актов, не соответствовавших требованиям федерального законодательства. Основными нарушениями, выявляемыми в ходе прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства, являлись хищения бюджетных средств и различные должностные преступления, в том числе, нецелевое использование бюджетных средств, халатность и зло-

¹ НАФИ аналитический центр. Россия занимает 25-е место по уровню финансовой грамотности в мире. URL: <https://www.nafi.ru/analytics/rossiya-zanimaet-25-e-mesto-po-urovnyu-finansovoy-gramotnosti-v-mire/> (дата обращения: 05.11.2019).

² НАФИ аналитический центр. Рейтинг финансовой грамотности регионов России 2018 год. URL: <https://nafi.ru/projects/finansy/rejting-finansovoy-gramotnosti-regionov-rossii-2018/> (дата обращения: 05.11.2019).

³ Генеральная прокуратура РФ URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/>(дата обращения: 05.11.2019).

употребление полномочиями. Указанные противоправные деяния, совершенные отдельными лицами, негативно сказываются на формировании правовой и финансовой культуры всего общества; их выявление, пресечение и устранение последующих негативных последствий является приоритетной задачей на пути к обеспечению социальной стабильности и повышению уровня экономики в целом. Квалифицированное осуществление Федеральным казначейством и прокуратурой РФ надзорных мероприятий, а также гласность их результатов позволяют не только устранить нарушения действующего бюджетного законодательства и нормализовать финансовые отношения, но и позитивно влияют на формирование идей правомерного поведения граждан в области финансовых отношений, что является основой финансовой культуры.

В современном российском праве понятия надзора за соблюдением бюджетного законодательства РФ не имеется. Основной кодифицированный нормативный правовой акт – Бюджетный Кодекс РФ (далее – БК РФ) устанавливает, например, общие принципы бюджетного законодательства, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок применения бюджетных мер принуждения, но таких понятий как бюджетный надзор либо надзор за соблюдением бюджетного законодательства не содержит. Однако стоит отметить, что отсылки к указанным понятиям содержатся в п. 3 ст. 166.1 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которым Федеральное казначейство осуществляет в числе прочих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в соответствии с полномочиями, установленными БК РФ, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Аналогичная норма закреплена в п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, в соответствии с которым Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим, помимо прочего, в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. При этом, исходя из анализа полномочий Федерального казначейства, его следует относить, как представляется, не к надзорному, а в основном к контролирующему органу с отдельными надзорными полномочиями.

Что же касается надзора, то основным органом, осуществляющим надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации по-прежнему остается Прокуратура Российской Федерации, которая призвана осуществлять надзор за исполнением законов всеми министерствами, ведомствами, в том числе органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также органами финансового контроля. Указанная деятельность осуществляется прокурором на основании действующей

щего законодательства и приказов Генерального прокурора РФ, которые наделили его полномочиями проводить проверки, а в случае выявления нарушений приносить протесты на противоречащие действующему законодательству правовые акты, требовать их изменения или отмены, вносить представление в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, а в случаях не устранения либо несвоевременного устранения выявленных нарушений обращаться с иском заявлением в суд, а также возбуждать производство об административном правонарушении¹.

Прокурор уполномочен проводить проверки соблюдения действующего (в том числе бюджетного) законодательства в отношении широкого круга субъектов. При этом, закон наделил прокурора значительной частью независимости и максимальным, по сравнению с другими органами, перечнем оснований для инициирования указанной проверки. Однако, несмотря на широкий спектр полномочий надзор за соблюдением бюджетного законодательства является одним из множества приоритетных направлений деятельности прокуратуры, вытекающих из ее общих задач по обеспечению законности на территории Российской Федерации, а следовательно, лишь косвенно урегулирован действующими нормативными правовыми актами, что не позволяет в полной мере концентрировать на нем усилия с целью выявления оснований для прокурорского вмешательства.

Стоит отметить, что вопросы осуществления прокуратурой главенствующей надзорной роли неоднократно освещались в современной научной литературе. Так, в силу анализа статей 21 и 26 Закона о прокуратуре установлено, что среди субъектов, подпадающих под прокурорский надзор (соответствующих органов публичной власти и органов управления), обособленно выделены контролирующие органы. Это позволяет «не только определить, что предмет надзора составляют как государственные (муниципальные), так и негосударственные (немуниципальные) органы, выполняющие контрольную функцию, но и

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; приказы № 144 от 17 сентября 2007 г. «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»; № 155 от 02 октября 2007 г. «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; № 400 от 28 декабря 2009 г. «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»; №243 от 24 ноября 2008 г. «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления»; № 195 от 7 декабря 2007 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и др.

расширить перечень поднадзорных прокуратуре лиц, выполняющих контрольную функцию. Такое толкование дает возможность отнести к предмету прокурорского надзора в пределах выполнения возложенной законом контрольной функции Счетную палату РФ, Центральную избирательную комиссию (иные избирательные комиссии), Центральный банк РФ и др.»¹.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что контролирующим и надзорным органам помимо образовательного направления необходимо уделять особое внимание вопросам соблюдения действующего бюджетного законодательства, как основы финансовой и социальной политики государства, направленной, в том числе, на формирование финансовой культуры населения как совокупности традиций, норм и идей правомерного поведения людей в области финансовых отношений. При этом представляется необходимым для усиления эффективности указанных мероприятий внести в Бюджетный кодекс РФ следующие дополнения: закрепить понятие надзора за соблюдением бюджетного законодательства, отличное от понятия финансового контроля, а также четко разграничить предмет данного надзора между органами прокуратуры РФ и Федеральным казначейством.

¹ См.: Скачкова А.Е. Внешние пределы прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства // Законность. 2015. № 12. С. 12–15.

Тихонов Константин Алексеевич

кандидат юридических наук,

*преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ФИНАНСОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ «ПЕРСПЕКТИВЫ СИСТЕМЫ ГАРАНТИРОВАНИЯ СБЕРЕЖЕНИЙ ПАЙЩИКОВ В КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВАХ»

Аннотация. Статья посвящена вопросу гарантиям возмещения сбережений пайщикам кредитных потребительских кооперативов. Проведено сравнительное исследование с системой страхования банковских вкладов. Предложены варианты обеспечения сохранности средств пайщиков в кооперативах с учетом оптимизации финансовой нагрузки на кооперативы.

В условиях современной экономики, которая характеризуется вовлечением значительного числа денежных средств, сбережений населения в финансовую систему России, особую значимость приобретает вопрос сохранности вкладов граждан в денежные фонды различных участников финансового рынка – банков, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов и др. Поэтому финансовая грамотность населения в сфере кредитной кооперации, а в частности пайщиков кредитных потребительских кооперативов, является очень актуальным вопросом в последнее время.

Как отмечают Е.Н. Пастушенко и Д.С. Пастушенко, от эффективности финансовой системы России «в значительной степени зависят успех в преодолении кризиса в экономике, снижение инфляции и финансовая стабилизация»¹. Поэтому задача оптимизации финансовой системы России в условиях современного финансового кризиса, привлечение свободных средств частных лиц (граждан, лиц без гражданства, иностранных граждан, организаций) для увеличения денежного оборота в сфере финансового рынка является одной из приоритетных для государства.

В рамках данного исследования особый интерес представляют кредитные потребительские кооперативы (далее – КПК), статус которых урегулирован Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»

¹ Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С. Актуальные вопросы государственного контроля в сфере потребительского кредитования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1. С. 221.

(с изм. от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ)¹ (далее – Закон о кредитной кооперации). Сфера кредитной кооперации с момента принятия Закона характеризуется интенсивным ростом денежного оборота: по сообщению главного управления рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности Банка России, по итогам 2014 года объем рынка кредитной потребительской кооперации достиг 53 млрд рублей, а количество клиентов КПК – 1,24 млн².

Для поддержания роста оборота денежных средств и формирования доверительного отношения пайщиков (в том числе потенциальных) к субъектам кредитной кооперации одной из главных задач является обеспечение сохранности сбережений в денежных фондах КПК. С этой целью законодатель предусмотрел ряд мер, как обязательных, так и добровольных (то есть совершаемых по собственному усмотрению КПК).

К обязательным мерам относятся: создание резервного фонда КПК³, отчисления в компенсационный фонд, формируемый за счет платежей (взносов) членов саморегулируемой организации КПК⁴.

К необязательным мерам отнесены: создание иных фондов КПК, направленных на обеспечение финансовой устойчивости КПК (например, страхового фонда), создание ассоциаций и союзов КПК, страхование риска ответственности КПК за нарушение договоров, на основании которых привлекаются денежные средства членов кредитного кооператива (пайщиков) в страховых организациях и обществах взаимного страхования⁵.

Приведенный перечень мер позволяет судить о том, что в настоящее время гарантий возврата сбережений пайщикам не имеется, существует лишь незначительная возможность возврата средств в случае банкротства или ликвидации КПК. По этому критерию КПК, а также микрофинансовые организации, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, жилищные накопительные кооперативы и иные субъекты финансового рынка отличаются от банков, в которых гарантия возврата вкладов при соблюдении ряда условий обеспечена в полном объеме.

Как отмечает Покачалова Е.В., в отношении всех банков на государственном уровне разработана система мер, способствующих повышению надежности сохранности населением и хозяйствующими субъектами своих денежных средств, внесенных в качестве вкладов:

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4357.

² ЦБ: объем рынка небанковских профессиональных кредиторов достиг 130 млрд рублей // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=8000439> (дата обращения: 29.03.2018).

³ Предписание п. 1 ч. 4 ст. 6 Закона о кредитной кооперации.

⁴ Участие КПК (кроме КПК второго уровня) в саморегулируемых организациях КПК является обязательным в соответствии с ч. 3 ст. 35 Закона о кредитной кооперации.

⁵ Данные права КПК установлены ч. 7, 8 ст. 6 Закона о кредитной кооперации.

- 1) все банки в обязательном порядке должны страховать вклады клиентов;
- 2) все банки должны держать обязательные резервы в Банке России;
- 3) Банк России определяет и порядок формирования обязательных страховых фондов банков;
- 4) другие меры¹.

Аналогичная система в отношении КПК не предусмотрена, тем не менее, вопрос ее создания активно обсуждается на уровне Центрального банка РФ, главного регулятора финансового рынка России.

Так, вариантами системы страхования сбережений пайщиков КПК являются:

- создание фонда «с нуля»;
- создание его на базе Фонда защиты прав вкладчиков и акционеров².

В обоих вариантах для формирования денежного фонда компенсаций выплат пайщикам КПК потребуются, во-первых, обязательные отчисления в фонд от всех действующих в установленном законом порядке КПК, во-вторых, достаточное количество времени для накопления денежных средств в фонде в достаточном размере (с учетом того, что рынок кредитной кооперации к концу 2014 года уже составил 53 млрд рублей, и к концу 2015 года указанное значение должно было возрасти).

Гарантия возврата банковских вкладов, в свою очередь, обеспечивается за счет средств фонда обязательного страхования вкладов, источниками формирования которого Е.В. Покачалова называет страховые взносы, пени за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов; денежные средства и иное имущество, которые получены в результате удовлетворения прав требования Агентства по страхованию вкладов, приобретенных в результате выплаты им возмещения по вкладам; средства федерального бюджета в случаях, установленных законом; доходы от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств фонда и другие доходы, не запрещенные законодательством³.

¹ См. подробнее: параграф 5 гл. 22: Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2004.

² См.: Кредитные кооперативы могут создать свою систему гарантирования. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/04/14/kreditnie-kooperativi-mogut-sozdat-svoyu-sistemu-garantirovaniya> (дата обращения 29.03.2018 г.).

Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров – некоммерческая организация, призванная осуществлять компенсационные выплаты вкладчикам, пострадавшим в результате противоправных действий нелегализованных финансовых компаний. См. подробнее: URL: <http://www.fedfond.ru/> (дата обращения: 29.03.2018).

³ См. подробнее: параграф 6 гл. 22: Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012.

Если при создании аналогичного фонда в сфере кредитной кооперации в качестве будет повторен путь образования фонда обязательного страхования вкладов, то значительно возрастет финансовая нагрузка на КПК, 1/3 из которых уже либо прекратила деятельность, либо находится в стадии ликвидации¹, и удельный вес таких КПК будет только расти.

Нельзя не учитывать и наличие обязанности КПК по внесению взносов в компенсационный фонд саморегулируемой организации, в которой состоят кооперативы, а также нагрузку, которую возлагает данная обязанность на денежные фонды КПК. Это признает и представитель Центрального банка РФ, М. Мамута, который предлагает «реформировать систему, заменить отчисления кредитных кооперативов в компенсационные фонды саморегулируемых организаций отчислениями в систему страхования сбережений кредитных коопераций, которая может быть создана централизованно под надзором Банка России»².

С учетом изложенного, для формирования в кратчайшие сроки фонда гарантированной компенсации сбережений в сфере кредитной кооперации, способного покрыть убытки пайщиков КПК (вернуть их сбережения) в полном объеме, по мнению автора, существует два пути:

1. Создать отдельный фонд гарантированного возмещения сбережений пайщиков (либо на базе Фонда защиты прав вкладчиков и акционеров). При этом необходимо обеспечить снижение имеющейся финансовой нагрузки на КПК и ввести обязательное отчисление взносов всеми без исключения КПК в созданный фонд. Непосредственное управление процессом предлагается возложить на отдельный орган или подразделение Центрального банка РФ при содействии со стороны саморегулируемых организаций КПК. Компенсационные фонды саморегулируемых организаций КПК либо упразднить, либо использовать в иных целях (например, ответственность КПК за правонарушения, не связанные с невозвратом сбережений).

2. Создать фонд гарантированного возмещения сбережений пайщиков на базе компенсационных фондов всех действующих саморегулируемых организаций КПК. Урегулировать размеры, порядок и сроки отчислений кооперати-

¹ В настоящее время общая численность действующих КПК составляет 2745, численность КПК, признанных банкротами – 44, еще 1194 КПК ликвидированы или находятся в стадии ликвидации без процедуры банкротства, что, тем не менее, не исключает в качестве причины недостаточную финансовую устойчивость. Таким образом, 68,9 % созданных кооперативов продолжают функционировать, оставшиеся оказались не соответствующими предъявляемым требованиям или не выдержали конкуренции на рынке. См. подробнее: Центральный банк Российской Федерации. Реестр кредитных потребительских кооперативов. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?PrtId=sv_micro (дата обращения 29.03.2016).

² Кооператив «АСВ-2». URL: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=8000646> (дата обращения: 29.03.2018).

вами взносов в компенсационные фонды (поскольку в настоящее время совокупный объем денежных средств в компенсационных фондах недостаточен для обеспечения гарантий сохранности средств пайщиков)¹. Основной объем полномочий предлагается возложить на саморегулируемые организации, координацию деятельности и надзор возложить на соответствующее подразделение Центрального банка РФ, а также на его территориальные органы.

Данные предложения способствуют также и развитию финансовой грамотности у пайщиков КПК.

¹ См. подробнее: URL: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=8000646> (дата обращения: 29.03.2018).

Тишаков Антон Сергеевич

*студент 1 курса магистратуры института современного прикладного права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

**К ВОПРОСУ О РАССМОТРЕНИИ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ
ПРИ ДОКАЗЫВАНИИ НЕОБОСНОВАННОЙ
НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ В СВЯЗИ С ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 18 ИЮЛЯ 2017 г. № 163-ФЗ**

Аннотация. В представленной работе рассмотрены вносимые изменения в налоговое законодательство в связи с вступления в силу Федерального закона от 18.07.2017 № 163-ФЗ, касающиеся процесса рассмотрения налоговых споров, связанных с доказыванием использования налогоплательщиками «агрессивных» схем налоговой оптимизации и необоснованной налоговой выгоды.

Неоднозначное толкование отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ, Кодекс) налогоплательщиком и налоговым органом, а также необоснованная минимизация налогов и возмещение налога на добавленную стоимость (далее – НДС) из бюджета порождают многочисленные налоговые споры, порядок разрешения которых видоизменялся на протяжении последних лет.

В отличие от ряда зарубежных стран в РФ в настоящий момент не существует специальных налоговых судов, исключительной функцией которых будет являться рассмотрение налоговых споров. Однако следует отметить, что в некоторых западных государствах специализация судей развита настолько, что существуют суды по отдельным категориям налогов. Например, в Великобритании споры по НДС рассматриваются специальными судами, а в Германии налоговые споры разрешаются специализированными финансовыми судьями, имеющими наилучшую квалификацию в своей отрасли права. Важным этапом разрешения налоговых споров стало создание отделов досудебного урегулирования налоговых споров, сформированных ранее в территориальных и региональных налоговых органах, а ныне только в Управлениях ФНС России. Деятельность подразделений налогового аудита при рассмотрении жалоб в первую очередь направлена на снижение количества споров с участием государственных органов в арбитражных судах, количество которых ранее постоянно возрастало.

В соответствии с принятой к исполнению Концепцией¹ устанавливалась цель работы территориальных подразделений налогового аудита. А именно, обеспечение надлежащего рассмотрения налоговых споров на двух основных стадиях досудебного урегулирования: при рассмотрении возражений налогоплательщиков по акту проверки в ходе рассмотрения материалов проверки; при рассмотрении заявлений и жалоб налогоплательщиков на действия (бездействие) налоговых органов (должностных лиц), а также на ведомственные акты ненормативного характера.

В соответствии с законодательством ряда зарубежных стран приоритет при разрешении споров имеют досудебные способы урегулирования конфликтов. Большинство спорных ситуаций могут быть разрешены без судебного вмешательства, что в принципе будет способствовать быстрому рассмотрению возникшего спора и разгрузаемости судов. Рассматривая процедуру досудебного урегулирования налоговых споров в России, можно отметить, что урегулирование разногласий происходит как на уровне территориального налогового органа, вынесшего обжалуемый ненормативный акт, так и в вышестоящем налоговом органе.

Так, первый этап урегулирования разногласий происходит после составления акта проверки путем подачи налогоплательщиком возражений в территориальный налоговый орган. Руководитель (или заместитель руководителя) налогового органа, составившего акт проверки, рассматривает возражения налогоплательщика, а также заслушивает доводы налогоплательщика (или его представителя) при рассмотрении материалов проверки. В процессе рассмотрения материалов проверки обязательно ведется протокол, в котором отражаются устные доводы или пояснения.

После рассмотрения акта налоговой проверки, представленных налогоплательщиком возражений на акт, результатов дополнительных мероприятий налогового контроля (если они проводились), руководитель (или заместитель руководителя) налогового органа принимает решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, тем самым не принимая (или принимая частично) доводы налогоплательщика, или решение об отказе в привлечении к ответственности, а случаях, когда оснований для привлечения к ответственности выявлено не было.

Дальнейшее обжалование решения территориального налогового органа происходит в апелляционном порядке на основании ст. 139.1 НК РФ, путем подачи апелляционной жалобы в вышестоящий налоговый орган. В случае если

¹ Концепция развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов Российской Федерации на 2013-2018 годы, утвержденная Приказом ФНС России от 13.02.2013 № ММВ-7-9/78@.

налогоплательщиком был пропущен срок на подачу апелляционной жалобы, в порядке ст. 139 НК РФ он вправе обратиться с жалобой на вступившее в законную силу решение территориального налогового органа.

Существенную часть налоговых споров составляли и составляют споры, связанные с доказыванием использования налогоплательщиками «агрессивных» схем налоговой оптимизации и необоснованной налоговой выгоды. Так налоговым органам следует уделять особое внимание сбору и оценки всех доказательств и доводов, как на стадии проведения мероприятий налогового контроля, так и на стадиях подачи возражений и досудебного обжалования в вышестоящий налоговый орган.

На протяжении более 10 лет в НК РФ не было закреплено понятие необоснованной налоговой выгоды и пределов осуществления прав по исчислению налоговой базы. Выявление обстоятельств, свидетельствующих о необоснованной налоговой выгоде, было урегулировано Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) от 12.06.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» (далее – Постановление № 53). По совокупности толкований положений Постановления № 53 следует, что налоговая выгода может признаваться необоснованной в случае, если: во-первых, налоговым органом будет доказано (применительно к поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг), что поставка товаров не осуществлялась, услуги не оказывались, работы не выполнялись, либо были выполнены самим проверяемым налогоплательщиком; во-вторых, налоговая выгода может быть признана необоснованной в случае, если налоговым органом представлены доказательства, что хозяйственные операции учтены налогоплательщиком не в соответствии с их действительным экономическим смыслом; в-третьих, налоговая выгода может быть признана необоснованной, если налогоплательщиком при заключении договоров со спорными контрагентами не проявлена должная осмотрительность.

Обобщая судебную практику, сформировавшуюся за период действия Постановления № 53, следует отметить, что само по себе подписание первичных документов неустановленным лицом не может однозначно свидетельствовать о том, что налогоплательщиком не проявлена должная осмотрительность, либо реальные хозяйственные операции отсутствовали. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ), на налоговом органе лежит бремя доказывания обстоятельств, свидетельствующих о невозможности осуществления спорных операций с учетом времени, места нахождения имущества или объема материальных ресурсов, экономически необходимых для производства, выполнения работ или оказания услуг («Обзор судебной практики ВС РФ № 1 (2017)» (утв. Президиумом ВС РФ 16.02.2017). Указанная позиция

соответствует ранее сформированной позиции ВАС РФ, изложенной в постановлениях от 09.03.2010 № 15574/09¹, от 25.05.2010 № 15658/09². Таким образом, налоговым органам, в первую очередь, необходимо было доказывать нереальность финансово-хозяйственных операций. Кроме того, следует учитывать, что доказательства получения необоснованной налоговой выгоды рассматриваются в их совокупности.

Недостаточность правового регулирования отношений при исчислении налоговой базы и превышение налогоплательщиками пределов исчисления налоговой базы порождало огромное количество споров. Вступлением в силу Федерального закона от 18.07.2017 № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 163-ФЗ) часть первая Кодекса была дополнена ст. 54.1, установившей пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и суммы налога, сбора, страховых взносов, а также п. 5 ст. 82 НК РФ, устанавливающего порядок доказывания обстоятельств, нарушения которых, предусмотрено ст. 54.1 НК РФ.

Введение статьи 54.1 направлено на недопущение использования «агрессивных» схем налоговой оптимизации. Указанная статья не является кодификацией положений Постановления № 53, а является новым подходом к исчислению пределов осуществления прав при налоговой оптимизации. Были изменены условия, при которых действия налогоплательщиков признаются превышающими пределы осуществления прав. Главные изменения состоят в том, что в новой норме закреплены конкретные действия налогоплательщиков, которые признаются злоупотреблением правом, а также условия, соблюдение которых необходимо для возможности учесть расходы и заявить вычеты. Однако сохраняется принцип добросовестности налогоплательщика.

Пунктом 1 статьи 54.1 НК РФ установлен запрет на уменьшение налогоплательщиком налоговой базы и суммы подлежащего уплате налога в результате искажения сведений о фактах хозяйственной деятельности налогоплательщика, а также об объектах налогообложения. Данное положение направлено на определение условий для предотвращения создания схем для незаконного уменьшения налогового бремени.

В силу п. 2 ст. 54.1 НК РФ при отсутствии обстоятельств, перечисленных в пункте 1 указанной статьи, налогоплательщик вправе уменьшить налоговую базу и сумму налога, в соответствии правилами установленными Кодексом, при условиях, что основной целью совершения сделки не является неуплата или неполная

¹ Постановление Президиума ВАС РФ № 15574/09 от 09.03.2010 (А79-6542/2008; 01АП-1896/09).

² Постановление Президиума ВАС РФ № 15658/09 от 25.05.2010 (А60-13159/2008-С8; 17АП-8753/08; Ф09-84/09).

уплата налога и зачет (возврат) суммы налога, а также обязательство исполнено лицом, являющимся стороной договора, заключенного с налогоплательщиком, или лицом, обязательство которому передано в силу договора или закона. Следует отметить, что необходимо соблюдение одновременно двух условий, а установление нарушения данных условий является отдельным основанием для доначисления налогов и отказа в вычете. Положения п. 2 ст. 54.1 Кодекса не предусматривают для налогоплательщиков негативных последствий за неправомерные действия контрагентов второго, третьего и последующих звеньев.

В каждом конкретном случае совокупность доказательств, собранных в рамках мероприятий налогового контроля, зависит от конкретных обстоятельств, установленных в ходе проведенных мероприятий.

В пункте 3 ст. 54.1 Кодекса закреплены положения, исключающие из практики налоговых органов формальный подход при выявлении обстоятельств занижения налоговой базы или уклонения от уплаты налогов. В частности, предусмотрено, что такие обстоятельства, как подписание первичных документов неустановленным или не уполномоченным лицом, нарушение контрагентом налогоплательщика законодательства о налогах и сборах, наличие возможности получения налогоплательщиком того же результата экономической деятельности при совершении иных, не запрещенных законодательством сделок (операций), не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания для признания уменьшения налогоплательщиком налоговой базы и (или) суммы подлежащего уплате налога неправомерным. Из положений норм следует вывод, что исключается формальный подход к сбору доказательств, при котором у налоговых органов имеются претензии только к контрагентам.

В новых нормах не предусмотрено оценочное понятие «не проявление должной осмотрительности».

Так, ранее судами было указано на то, что выводы налоговых органов о нарушениях налогового законодательства были сделаны без наличия достаточных оснований и без учета фактических обстоятельств дела. При этом не были оценены представленные налогоплательщиком доводы, опровергающие позицию налоговых органов. Подобная позиция содержится в выводе суда по делу № А26-2438/2016¹. Из материалов дела следует, что по результатам камеральной налоговой проверки был сделан вывод о создании налогоплательщиком формального документооборота для получения возмещения НДС. Согласно материалам дела, налогоплательщик заключил договор на покупку кабельно-проводниковой продукции технического назначения. Налоговый орган, на ос-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.08.2017 N Ф07-6547/2017 по делу № А26-2438/2016.

новании ответов заводов-изготовителей кабельной продукции, которые не смогли подтвердить факт отгрузки кабеля, либо подтверждали факт отгрузки кабелей третьим лицам, а не контрагентам налогоплательщика, сделал вывод о невозможности предоставления указанной продукции в виду отсутствия необходимых ресурсов со стороны контрагента. В материалы дела налогоплательщиком представлены акты освидетельствования работ с приложением документов, позволяющих идентифицировать использованный кабель. Также суд указал, что налогоплательщиком документально подтвержден факт приобретения и оплаты товаров в полном объеме у поставщика второго уровня.

В то же время налоговым органом не были представлены доказательства, что покупатели товара у заводов не реализовали продукцию контрагенту налогоплательщика, налоговым органом не дана оценка документам, подтверждающим приобретение контрагентом налогоплательщика спорной продукции у поставщика второго звена. Так, суд пришел к выводу, что спор вызван оспариванием налоговым органом правоотношений контрагента налогоплательщика с контрагентом второго звена, а не отношений налогоплательщика со своим контрагентом. Аналогичные позиции можно увидеть по делам № А71-12720/2016¹, № А14-1201/2017² и др.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Закона № 163-ФЗ новые правила применяются только к налоговым проверкам, начавшимся после дня вступления в силу Закона № 163-ФЗ, а положения Постановления № 53 не применяются в отношении указанных проверок. Практика применения положений ст. 54.1 НК РФ только начинает формироваться, однако можно предположить, что новое правовое регулирование должно устранить формальный подход к сбору доказательств и устранить неточности и расхождения в праве.

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.05.2017 N 17АП-3887/2017-АК по делу № А71-12720/2016.

² Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2017 N 19АП-5197/2017 по делу № А14-1201/2017.

Чернобровкина Екатерина Борисовна

кандидат юридических наук, доцент

*доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ¹ обеспечение национальной безопасности – реализация органами государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных организационных, социально-экономических, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворения национальных интересов.

К приоритетным задачам любого современного государства относится осуществления контроля за исполнением государственного бюджета и состоянием финансов. Особую роль в системе стратегического планирования играет Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², которым устанавливаются правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Впервые термин «стратегическое планирование», подразумевавший набор способов, средств, методов обеспечения устойчивого развития государства и национальной безопасности страны, введен Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Федеральным законом от 28.06.2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» был дан унифицированный перечень понятий, используемых в практике стратегического планирования на федеральном, региональном, местном уровне управления. В нем на основе обобщения опыта планирования социально-экономического раз-

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444).

² СЗ РФ. 2014. № 26 (часть1). ст. 3378.

вития разработан единый подход к стратегическому планированию в масштабах государств. Появились «положения о необходимости проведения на федеральном уровне, в регионах – субъектах Российской Федерации – работ прогнозно-аналитического характера, формирование концепций и программ развития (2, с. 5).

В указанном законе закрепляется легальное определение стратегического планирования как деятельности участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В целом к субъектам обеспечения национальной безопасности можно отнести субъекты, организующие деятельность по обеспечению безопасности и определяющие ее основные направления (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, непосредственно ее обеспечивающие (ФСБ России, СВР России, Минобороны России и др.), в пределах своей компетенции участвуют в ее обеспечении (суды, государственные органы и учреждения, не относящиеся к системе разделения властей, – органы прокуратуры, избирательные комиссии, Счетная палата, Центральный Банк РФ и др.) граждане и их объединения, Счетная палата играет важную роль в системе гарантий правового статуса граждан в обеспечении национальной безопасности.

Федеральный закон № 41 от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»¹ определяет положения государственного парламентского финансового контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечить конституционное право граждан на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля). Важными с точки зрения национальной безопасности задачами Счетной являются организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации, определение эффективности и соответствия нормативным-правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

ресурсами, анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, выработка предложений по их устранению, совершенствование бюджетного процесса в целом, оценка предоставления налоговых льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета государственных внебюджетных фондов; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях обеспечение мер по противодействию коррупции.

Бюджет – это финансовая основа функционирования государства, а с другой стороны, бюджет это мощный управляющий механизм государства. Следует помнить, об особой значимости бюджетных расходов для обеспечения национальной безопасности как регионов России, так и страны в целом¹.

Одним из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов и приоритетным на сегодняшний день способом осуществления государственной деятельности в сфере финансов является программно-целевой метод организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления². Программно-целевой метод организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления закрепляется в Программе Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.³

С 2014 г. осуществлен переход к программно-целевому методу бюджетного планирования, суть которого заключается в определении основных социальных, экономических и научно-технических задач для дальнейшего развития, а также в разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в опреде-

¹ Арбатская Ю.В., Васильева Н.В., Христюк А.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С.111.

² Кириенко А.П. Санина Л.В. Применение программно-целевого метода для государственной поддержки налоги и среднего предпринимательства в регионах Сибирского федерального округа // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 4 (96). С. 118.

³ СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3720.

ленные сроки при сбалансированном обеспечении этих мероприятий финансовыми ресурсами. При планировании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления должна составляться государственная (муниципальная) программа – документ, определяющий какую-либо долгосрочную цель социально-экономического развития, задачи измеримые результаты достижения этой цели. В свою очередь, планируемый проект бюджета должен основываться на ранее утвержденных государственных (муниципальных) программах и включать в себя главным образом расходы на реализацию этих государственных (муниципальных) программ и лишь незначительную часть непрограммных расходов. Успех новой системы планирования напрямую зависит от правильного целеполагания и определения необходимых индикаторов достижения целей, вытекающих из основ государственной политики¹.

В Бюджетном послании Президента Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014-2016 годах Президент РФ поставил задачу, в соответствии с которой должен быть завершён переход к программно-целевым стратегического и бюджетного планирования.

Назревшие преобразования в системе стратегического планирования повлекли изменения бюджетного законодательства Российской Федерации, направленные на формирование и исполнение «программного» бюджета. Несомненным плюсом «программного» бюджета является включение в бюджет главным образом тех расходов, по которым в соответствующей государственной и муниципальной программе утверждены критерии (индикаторы) их эффективности, что впоследствии можно будет проконтролировать.

Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объёмы их финансового обеспечения устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах и программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

Переход к программно-целевым методам организации бюджетного процесса требует усиление контроля за разработкой и выполнением государственных программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проектов государственных программ РФ,

¹ Комягин Д.Л. Модернизация армии в свете бюджетной и административной реформ // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 89.

но и на всех основных этапах – при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных программ.

В современных условиях необходимо совершенствование управления общественными финансами, в связи со снижением поступления бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности государственной власти. На сегодняшний день под этими словами понимается внедрение бюджетирования ориентированного на результат и переход к программно-целевой структуре бюджета. Правовое регулирование указанных направлений осуществляется БК РФ (см. Федеральный закон от 07.06.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»¹, в том числе, в части перехода к программному бюджету. Так, в Федеральном законе № 104-ФЗ дается новое определение категории ведомственная структура расходов бюджета, целевых статей расходов бюджета, предусматривающие программные и непрограммные направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В связи с реализацией рассмотренных новаций в бюджетной сфере особое внимание должно уделяться вопросам повышения эффективности деятельности публичной власти. При этом публичность расходов коррелирует с качеством и эффективностью аппарата государственного управления в целом и является одним из условий обеспечения социального и экономического развития государства². На недостаточную эффективность данной сферы неоднократно обращался в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации³.

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331.

² Богославцева Л.В., Гончаров Н.Г., Дунаева Н.Н., Краснова Е.В. Расходы бюджета на управление: принципы их формирования в условиях реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Ростов н/Д, 2012. С. 201.

³ России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 2002. 19 апр.

Швецова Ирина Васильевна

преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена вопросам рассмотрения сущности бюджетного кредита как правовой и экономической категории. Автором определяются элементы бюджетного кредита присущие ему в финансовом праве.

Вопрос о сущности кредита как правовой категории является дискуссионным. Но рассматривать данный аспект в рамках данного параграфа необходимо для раскрытия вопроса правовой природы самого бюджетного кредита. Сущность кредита (бюджетного кредита) необходимо выявлять исходя как из экономического, так и правового значения.

Как таковая трактовка сущности кредита категория достаточно сложная и требует глубокого осмысления, ведь до сегодняшнего дня в теории нет однозначного решения по данному вопросу. Кредит, как правило, рассматривается как экономическая (движение денежных средств) и как правовая категория (заключение договора кредитования).

«Самобытность предмета науки финансового права заключается в том, – как отмечает Е.В. Покачалова, – что в основе ее категориального аппарата лежат экономические категории и законы, а не только правовые категории, аналогично тому, как система компонент общей теории права как науки, учеными – теоретиками строится на философских категориях и законах»¹. Экономическое значение понятия «кредит» позволяет трактовать его в различных аспектах. Кредит в банковском праве², равно как и кредит по бюджетному праву, «представляет собой, с одной стороны, «совокупность общественных экономических отношений по государственному (муниципальному) и банковскому кредиту связаны с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств на усло-

¹ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретически е и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 318.

² См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование банковского кредитования. Банковское право. 2013. № 6.

виях возвратности, срочности, платности»¹, а также и обеспеченности², с другой стороны, – «под банковским кредитом как звеном финансовой системы автором понимаются общественные экономические отношения, складывающиеся в процессе аккумуляции кредитными организациями (банками, небанковскими кредитными организациями) временно свободных денежных средств (кредитных ресурсов) с целью их размещения... для удовлетворения потребительских целей граждан... что позволяет обозначить их взаимосвязь и единство в решении задач публичного характера»³. Отмечается, что с экономической точки зрения кредит сопряжен с передачей ссужаемой стоимости во временное пользование получателю кредита, но так как стоимость воплощается в вещах, право собственности, на которые переходит к кредитруемому субъекту, с юридической точки зрения предмет кредитования передается не в пользование, а в собственность получателя кредита. Во многих научных трудах⁴ к основным началам предоставления кредита не относят и даже не упоминают принцип дифференцированности кредитования, а, между тем, на нем основывается анализ показателей кредитоспособности, под которым понимается финансовое состояние предприятия, подтверждающее способность и готовность заемщика осуществить возврат кредита в срок, который обусловлен в договоре.

Необходимо подчеркнуть, что именно в принципе дифференцированности кредитования заключается экономическая сущность кредита. Поэтому не трудно согласиться с позицией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко в данном вопросе: «при выдаче кредита необходимо учитывать кредитоспособность заемщика, его финансовое положение, создающее у кредитной организации уверенность в возможности заемщика вернуть кредит в установленный договором срок»⁵.

Правовая сущность кредита представляет собой свойства, устанавливающие природу кредита. Исходя из анализа приводимых в юридической литературе правовых определений кредита, представляется целесообразным присоединиться к общему выводу, согласно которому юридическое определение понятия «кредит», адекватно отражающего его правовую природу, до настоящего

¹ Подробнее см.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов. 2010. С. 22.

² См.: Шевчук Д. А. Ипотека: просто о сложном. М., 2008. С. 3.

³ См.: Рыбакова С.В. Указ соч. С. 23.

⁴ См., например: Соломин С.К. К вопросу соотношения категорий «принципы банковского кредита» и «условия банковского кредитования» // Банковское право. 2009. № 1. С. 38; Костюк М.Ф., Селямин А.А. Сфера кредитования как объект правового регулирования // Российский следователь. 2016. № 24. С. 25–29.

⁵ Финансовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2007. С. 304–306; Тарасова Т. А. О бюджетном кредите. Финансовое право 2008. № 3.

времени не существует. Ясно лишь, что правовая природа кредита и займа, а также закрепляющих их договоров крайне близка¹. Например, В.Г. Голышевым и С.А. Муратовой, давая юридическое определение кредита, отметили, что «кредит – экономическое явление, служащее основой для определения понятия кредитных правоотношений»². Определяя кредит с юридических позиций, по мнению Голышева В.Г., необходимо в правовой форме отразить экономическое содержание возникающих отношений, предлагает пользоваться иной категорией – «сделки в кредитной сфере»³. То есть понятие кредит необходимо рассматривать комплексно как экономико-правовую категорию так как именно в этом и выражается сущность кредита его особенности.

Кредит, как с одной стороны, правовая категория законодательно определен как гражданским правом (банковский кредит), так и законодательством регулирующем финансовое право (бюджетный кредит).

Что касается кредита как финансовой категории, то совершенно справедливо по данному поводу высказалась Н.А. Саттарова, кредит – это финансовая категория, позволяющая говорить о функционировании долга⁴.

По определению Н.И. Химичевой, «кредит выражается в привлечении свободных денежных средств различных субъектов, аккумуляцию их в денежные фонды и предоставление другим субъектам во временное использование на началах возмездности и срочности»⁵.

Бюджетный кредит в финансовом праве характеризуется следующими элементами: обязательное участие публично-правового образования в выделении кредита; выделение кредита из бюджетной системы Российской Федерации; выделение кредита для покрытия дефицита бюджета и для решения публичных целей органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами; отношения по кредитованию возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов, направлением деятельности которых является реализация публичных задач, в отличие от гражданских правоотношений⁶.

¹ См.: Ермаков С.Л. Правовое регулирование банковского кредита // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 11. С. 3–11.

² Муратова С. А., Голышев В. Г. К вопросу о понятии сделки в кредитной сфере // Правоведение. 2002. № 5(244). С. 141.

³ Голышев В.Г. Сделки в кредитной сфере. М., 2003. С. 10.

⁴ См.: Саттарова Н. А. Бюджетные кредиты в свете последних изменений Бюджетного кодекса РФ. Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 4. С. 76.

⁵ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 32. (Автор главы 1 «Финансы и финансовая система Российской Федерации» – Химичева Н.И.).

⁶ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 70. (Автор главы 3 «Финансы и финансовая система Российской Федерации» – Химичева Н.И., Покачалова Е.В.).

Юдина Екатерина Владимировна

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового,
банковского и таможенного права*

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕТОД ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ

Аннотация. В статье обосновывается рассмотрение финансового контроля как важнейшей гарантии обеспечения законности в финансовых правоотношениях, а также как сферы, соблюдение требований законности в которой оказывает непосредственное влияние на состояние правовой и финансовой культуры в обществе.

Законность является важнейшей, основополагающей, и при этом одной из самых сложных характеристик правовой сферы государства. В силу этого правильное осмысление данного понятия лежит в основе правовой культуры и непосредственно связанной с ней культуры финансовой: гражданин, имеющий адекватное представление о правовой системе, своих правах и обязанностях, в том числе в финансовой сфере, безусловно, с большей вероятностью сможет грамотно организовать финансовую сферу своей личной жизни и бизнеса.

Принцип законности традиционно рассматривается как требование неукоснительного исполнения законодательных установлений всеми субъектами права. Суть понятия законности, таким образом, состоит в реализации права, реальном воплощении правовых предписаний в общественных отношениях. Уровень законности в государстве тем выше, чем полнее соответствие поведения всех участников общественных отношений положениям действующего законодательства. Действие принципа законности является необходимым условием эффективного функционирования государства, выполнения им своих функций, и в конечном итоге, достижения главной конституционной ценности – реализации прав и свобод человека и гражданина.

Основные идеи законности нашли свое отражение в Конституции РФ, в том числе в статье 1, которая определяет Российскую Федерацию как правовое государство, и статье 15, устанавливающей обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы, а также провозглашающей высшую юридическую силу Конституции РФ и закрепляющей место общепри-

знанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовой системе России. Принцип законности имеет общеправовое значение, поскольку действует во всех отраслях права и сферах правового регулирования, хотя не всегда он получает непосредственное закрепление в отраслевом законодательстве. Безусловно, упоминания данного принципа в главном законе страны недостаточно для его практической реализации. Для преодоления определенной декларативности общеправового принципа законности юридической наукой и практикой были выработаны гарантии законности – механизмы, обеспечивающие реальное исполнение законов гражданами, частными и общественными организациями, публичными субъектами. Гарантии законности разделяются на общие (экономические, политические, идеологические, общественные, организационные) и специальные. К последним относят ряд правовых инструментов, позволяющих государству гарантировать соблюдение режима законности, в частности – прокурорский надзор, правосудие, государственный и муниципальный контроль, правовое принуждение и юридическую ответственность и др.

Одной из важнейших юридических гарантий реализации принципа законности в общественной жизни является осуществление государственными и муниципальными органами и иными уполномоченными публичными субъектами контрольной деятельности. Контроль как метод обеспечения законности предполагает осуществление уполномоченным субъектом проверки складывающихся в действительности общественных отношений и деятельности подконтрольных лиц на предмет их соответствия предписаниям норм закона. В случае выявления несоответствий, то есть нарушений закона, публичный субъект вправе применить меры правового принуждения и ответственности в соответствии с характером и серьезностью такого нарушения.

Государственный контроль в финансовой сфере является необходимой мерой обеспечения законности, от уровня которой напрямую зависит функционирование системы государственных финансов. Финансовый контроль традиционно понимается как проверка соблюдения законности и целесообразности деятельности подконтрольных субъектов в сфере образования, распределения и использования публичных денежных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны¹. Публичный характер финансового права, важность регулируемых им отношений для жизни государства и большая роль государственного принуждения в финансовых правоотношениях обуславливают необходимость присутствия финансового контроля на всех стадиях и во

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2017. С. 124.

всех сферах финансовой деятельности. В систему финансового контроля включены практически все государственные и муниципальные органы, все отрасли и уровни власти и управления; контроль проводится в процессе осуществления финансовой деятельности, а также при ее планировании и последующей проверке; осуществляется самими субъектами финансовой деятельности, вышестоящими органами, а также специально уполномоченными контрольными органами.

При всем значении системы контроля, которое сложно переоценить, следует отметить, что зачастую финансовый контроль воспринимается в общественном сознании и исследуется в научной сфере именно как метод обеспечения законности, механизм, позволяющий государству обеспечить должный уровень правопорядка и финансовой дисциплины. При этом остается без внимания тот факт, что само по себе осуществление финансового контроля является одним из направлений финансовой деятельности, осуществляемая уполномоченными субъектами, на которых также распространяется требование неукоснительного соблюдения закона. По справедливому замечанию классика российской юриспруденции А.Ф. Кони, «власть не может требовать уважения к закону, когда сама его не уважает, ибо граждане вправе отвечать на ее требования: «Врач, исцелись сам»¹. Контролирующие органы должны действовать исключительно в интересах государства и в строгом соответствии с предоставленными им полномочиями, которые в свою очередь должны быть четко и однозначно сформулированы в официально опубликованном правовом акте. При таком подходе можно сказать, что принцип законности должен включать в свое содержание не только исполнение законов, но и требования к качеству правового регулирования, такие как правовая определенность, полнота и непротиворечие, гласность и доступность правовой информации, соблюдение иерархии правовых норм и др. В этом отношении следует счесть нарушающими принцип законности имеющие место на практике случаи, когда должностные лица контролирующих инстанций, в частности, налоговых органов, обосновывают свои действия не положениями закона, а наличием неких внутренних инструкций, которые не имеют статус правовых актов. При этом подконтрольное лицо, как правило, не имеет доступа к таким внутренним документам, и поэтому не может проверить и оспорить их положения в случае противоречия правовым нормам. Подобная практика, безусловно, наносит ущерб, с одной стороны, реализации принципа законности, а с другой стороны – правовой и финансовой культуре, поскольку подрывает доверие к представителям власти и правовой системе в целом. К

¹ Цит. по: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ. 2004. 512 с.

возможным мерам по недопущению подобных ситуаций отнести повышение уровня юридической техники при подготовке инструкций и иных рекомендательных документов в контрольных органах, что позволит обеспечить их более точное соответствие закону и соблюдение методического (ненормативного) характера, а также введение обязательных требований для должностных лиц обосновывать свои действия и решения положениями действующего законодательства со ссылкой на конкретную норму права (что также может быть уже указано во внутренних документах).

Подводя некоторый итог, можно сделать вывод, что финансовый контроль является важнейшим и достаточно эффективным методом обеспечения законности в сфере финансовых правоотношений. При этом деятельность государственных и муниципальных органов по осуществлению финансового контроля в свою очередь выступает сферой, уровень законности в которой оказывает непосредственное влияние на общее состояние правовой культуры в обществе. Достижение высокого уровня правовой и финансовой культуры и грамотности возможно только в том случае, если властные органы и должностные лица, реализуя свои контрольные полномочия, будут действовать в строгом соответствии с законом.

Ярахмедова Римма Нежбетдиновна

*соискатель кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

НОВЕЛЛЫ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются нововведения в связи с реформированием Резервного фонда и слиянием его на базе Фонда национального благосостояния. Автор отмечает законодательное оформление ориентирования федерального бюджета на доходы от объема продажи сырья. Приводятся аргументы в обосновании необходимости дальнейшего законодательного совершенствования в области формирования и рационального расходования средств резервных фондов различных уровней.

В настоящее время под влиянием внешних фактор особо актуализируется вопрос о своевременном совершенствовании бюджетного законодательства, в частности, в отношении управления особой разновидностью бюджетных фондов – резервных фондов. По справедливому утверждению А.Г. Гуринович изменения Бюджетного кодекса РФ связаны со стремлением упорядочивания бюджетного законодательства, повышения качества и эффективности управления бюджетной сферой и укреплением бюджетно-финансовой системы в целом¹.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ предусмотрено создание резервных фондов федерального, регионального и местного уровней. Роль и значение резервных фондов, как разновидности бюджетных, определяется их целевым назначением в бюджетной системе – обеспечение стабильности бюджета при возникновении незапланированных расходов или чрезвычайных ситуаций. В соответствии с п.4, ст.81 Бюджетного кодекса РФ основными направлениями расходования средств резервных фондов являются: финансирование непредвиденных расходов, проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций в текущем финансовом году². При этом, под непредвиденными понимаются расходные обязательства государства или публично-территориального образования, исполне-

¹ Гуринович А.Г., Комарова Т.Л. О некоторых особенностях правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации в текущий период // Юридическая мысль. 2016. № 2. С. 101.

² Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 1450-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; СЗ РФ. 2018. № 1 (ч.1). Ст.18.

ние которых не могло быть предусмотрено при утверждении бюджета на финансовый период. В рамках целевого использования средств, направляемых на непредвиденные расходы, Бюджетный кодекс РФ в п.2 ст.81 запрещает создание в расходной части бюджетов бюджетной системы резервных фондов законодательных (представительных) органов и резервных фондов депутатов законодательных (представительных) органов. При этом, резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) могут быть созданы в бюджетах всех уровней власти. Источники формирования указанных фондов, по своей финансово-правовой природе представляют необходимую экономическую основу существования и деятельности Российской Федерации, а также необходимым условием реализации публичных задач как правового социального государства. В этой связи резервные фонды занимают особое положение в бюджетной системе государства. Резервные фонды формируются за счет средств, аккумулированных в бюджетах всех уровней образуя бюджетные резервы, отражаются в расходной части бюджета.

Бюджетное законодательство в отношении финансово-правового регулирования деятельности резервных фондов, претерпело изменения, которые затронули, прежде всего, реформирование Резервного фонда, слияние с Фондом национального благосостояния (далее – ФНБ). Так, в связи изменениями, внесенными Федеральным законом от 29 июля 2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», определен новый порядок формирования ФНБ и введены правила, закрепляющие принцип минимизации зависимости бюджета от нефтегазовых доходов и колебаний на нефтяном рынке.

Основные изменения в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 № 262-ФЗ затронули финансово-правовое регулирование деятельности Фона национального благосостояния. В связи с реформированием, ФНБ представляет единственный суверенный резервный фонд, определяемый исходя из зависимости от сырьевых цен.

На основании положений ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ, под Фондом национального благосостояния определяется часть средств федерального бюджета, подлежащие обособленному учету управлению в целях обеспечения с целью софинансирования добровольных пенсионных накоплений, а также обеспечение сбалансированности федерального бюджета. Расходование объединенного фонда ФНБ строго привязывается к показателям остатков средств фонда на конец финансового года и в случае превышения объема ВВП на 5 процентов, то расходование ограничивается на 1 %. Очевидно, стремление законодателя к стремлению сохранению резерва при учете возможных внешних экономических колебаний.

Вместе с тем, введение нового бюджетного правила представляет средство против нефтегазовой зависимости. По утверждению Минфина, создается возможность обеспечения стабильности бюджета путем избавления от внешних факторов влияния¹. Бюджетное правило представляет особый механизм формирования российского бюджета, который устанавливает максимальный уровень расходов, ориентированный на нефтяные цены. Содержание обозначенного механизма сводится к перечислению в единственный суверенный фонд (Фонд национального благосостояния) дополнительных нефтегазовых доходов, формирование которых осуществляется только в случае превышения фактической цены нефти над прогнозируемой. Бюджетные правила могут повысить предсказуемость и прозрачность бюджетного процесса и установить отдельные процессуальные нормы, направленные на внедрение хорошего бюджетного плана. Кроме того, при рациональном планировании правила должны предотвращать финансовый риск устойчивости и расширять возможности бюджета адаптироваться к потребностям государства с учетом возможных финансовых катаклизмов.

Особое значение в результате реформирования Резервного фонда имеют нефтегазовые доходы, представляющие важные составляющие доходной части федерального бюджета, что предусмотрено экспортно-сырьевой ориентацией экономики. Обозначенное, актуализирует необходимость законодателя ориентироваться на особую значимость нефтегазовых доходов в определении их как источников резервного фонда и содержание нефтегазовых доходов в зависимости от конкретизации направлений поступлений. Так, в соответствии с изменениями Федерального закона от 28 ноября 2018 г. 456-ФЗ Бюджетный кодекс РФ, в ст. 96.6 закрепил новые источники формирования от уплаты налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

В соответствии с введенным п. 2 ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ утверждается среднегодовая цена на нефть марки «Юралс», определяемая среднегодовой экспортной ценой на природный газ и среднегодовым обменным курсом американского доллара к российскому рублю. Кроме того, определяется предельный объем расходов в очередном финансовом году и на длительный плановый период. В п.4 указанной статьи устанавливается базовая цена на нефть на уровне 40 долларов за баррель в ценах 2017 года и подлежит ежегодной индексации начиная с 2018 года на 2 процента.

Таким образом, нововведения закрепили, что расходы бюджета не могут превышать прогнозной суммы нефтегазовых доходов, рассчитываемые на ос-

¹ Белоусова А.А. Новое бюджетное правило на 2018-2020 гг. // Научный вестник Южного института менеджмента. 2018. № 1. С. 67-68.

нове базовой цены на нефть, прогнозируемого валютного курса и базовой экспортной цены и доходов не связанных с добычей и экспортом углеводородов, а также прогнозируемого расхода на обслуживание госдолга. В соответствии с п. 4 ст. 96.6 определена экспортная цена, под которой понимаются базовые цены экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 дизельного топлива и их средние цены на территории Российской Федерации, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ. Как следствие, определяемый ежегодно объем заимствований не должен превышать расходы на обслуживание госдолга.

Таким образом, новеллы в сфере финансово-правового регулирования деятельности резервных фонда (в частности, Фонда национального благосостояния) нашли закрепление во введении нового бюджетного правила, применяемое с 2018 г., определившее, что все доходы от нефти и газа, полученные от продажи энергоносителей выше установленной цены на нефть, направляются не для покрытия расходов, а для создания бюджетного резерва.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ
И ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ:
СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

*Сборник научных трудов по материалам
международной научно-практической конференции
в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы Н.И. Химичевой
(Саратов, 31 мая 2018 г.)*

В авторской редакции
Компьютерная верстка, дизайн *О.А. Фальян*

Тем. план 2020 г.

Подписано в печать 16.06.2020. Формат 60×84_{1/16}.
Гарнитура Cambria. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 16,97. Уч.-изд. л. 14, 61. Тираж 50.
Издательство ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия».
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры:
современные правовые аспекты

ISBN 978-5-7924-1599-4



9 785792 415997

Издательство ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия»

