

**РАЗВИТИЕ  
НАУЧНЫХ ИДЕЙ  
ПРОФЕССОРА  
Н.И. ХИМИЧЕВОЙ  
В СОВРЕМЕННОЙ ДОКТРИНЕ  
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

*Сборник научных трудов по материалам  
Международной научно-практической конференции  
в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений  
научной школы Н.И. Химичевой,  
посвященных 90-летию  
со дня рождения Нины Ивановны*

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

**Развитие научных идей  
профессора Н.И. Химичевой  
в современной доктрине  
финансового права**

*Сборник научных трудов по материалам  
Международной научно-практической конференции  
в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений  
научной школы Н.И. Химичевой,  
посвященных 90-летию со дня рождения Нины Ивановны  
(Саратов, 2 октября 2018 г.)*

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

Саратов  
2020

УДК 347.73(082)

ББК 67.402я43

Р 17

**Рецензенты :**

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового, налогового и банковского права, декан факультета права и управления Самарского филиала ГАОУ ВО г. Москвы «Московский городской педагогический университет» *Т.А. Серебрякова*;  
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия *И.В. Бит-Шабо*

*Печатается по решению*

*комиссии по науке и издательству ученого совета*

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**Р 17 Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права:** сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, посвященных 90-летию со дня рождения Нины Ивановны (Саратов, 2 октября 2018 г.) / [под ред. Е.В. Покачаловой]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 240 с.

ISBN 978-5-7924-1601-7

Сборник научных трудов составлен по материалам III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, в рамках которых прошла Международная научно-практическая конференция «Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права» (Саратов, 2 октября 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 978-5-7924-1601-7

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Амарян Арсен Варганович</b> ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА.....	8
<b>Амвросова Ольга Николаевна</b> НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....	14
<b>Андреева Елена Михайловна</b> ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРАВООТНОШЕНИЕ.....	18
<b>Байкина Екатерина Сергеевна</b> К ДИСКУССИИ О ВЗАИМОСВЯЗИ СУБЪЕКТА НАЛОГА С ДРУГИМИ ЭЛЕМЕНТАМИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ.....	22
<b>Бакаева Ольга Юрьевна</b> РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИДЕЙ ПРОФЕССОРА Н.И. ХИМИЧЕВОЙ В ТЕОРИИ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ.....	26
<b>Балашов Денис Игоревич</b> ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ЛЬГОТ ПО НАЛОГУ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ.....	30
<b>Бегзадян Артур Сергеевич</b> ПРОБЛЕМЫ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ.....	33
<b>Беликов Евгений Геннадьевич</b> РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	37
<b>Боташева Лейла Эмербековна,</b> <b>Леонов Алексей Николаевич</b> ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРИПТОВАЛЮТ.....	41
<b>Бочкарева Екатерина Александровна</b> ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАБОТАХ Н.И. ХИМИЧЕВОЙ.....	45
<b>Васильева Евгения Григорьевна</b> РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.....	50
<b>Васянина Елена Леонидовна</b> ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ.....	56

<b>Гудкова Марина Валентиновна</b> ДЕНЬГИ КАК МИРОВОЙ ФЕНОМЕН: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....	61
<b>Жутаев Алексей Сергеевич,</b> <b>Веремьева Олеся Андреевна</b> ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЕ ВРЕМЯ. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ.....	67
<b>Жутаев Алексей Сергеевич,</b> <b>Шаталова Анастасия Николаевна,</b> <b>Булганина Кристина Андреевна</b> ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СФЕРА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	71
<b>Занишевская Анна Андреевна</b> ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПОНИМАНИЕ КАТЕГОРИИ «БАНКОВСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..	76
<b>Земцова Лариса Николаевна</b> ЗАКОННОСТЬ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	81
<b>Иванюженко Андрей Борисович</b> О КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ПЛАНОВОСТИ И ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ).....	86
<b>Касевич Екатерина Викторовна</b> ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	92
<b>Кирпа Ангелина Сергеевна</b> ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ.....	97
<b>Кожушко Светлана Валерьевна</b> ПРИНЦИП ПРОЗРАЧНОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ.....	100
<b>Койлова Мария Владимировна</b> ОТМЕНА ТРАНСПОРТНОГО НАЛОГА ЛИБО «НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ» НА ТРАНСПОРТНЫЕ СРЕДСТВА В СВЕТЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ.....	106

<b>Красиков Денис Аркадьевич</b> РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	110
<b>Лебедев Артем Андреевич</b> К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	115
<b>Лихачева Дарья Анатольевна</b> РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА.....	121
<b>Малыхина Елена Александровна</b> КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД КАК МЕТОД ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	125
<b>Малышева Анастасия Андреевна</b> ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАХОВЫХ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ.....	129
<b>Мамедов Ниджат Джамиль оглы</b> ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВОГО ПРАВА.....	134
<b>Миронова Светлана Михайловна</b> ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	138
<b>Назейкина Валентина Владиславовна</b> ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ БАНКОВСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ.....	144
<b>Найтаева Эрвена Эренценовна</b> ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВОМ. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВ.....	149
<b>Небеснюк Светлана Александровна</b> О ПОРЯДКЕ ИСЧИСЛЕНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ, ВЗИМАЕМОГО ПРИ ВВОЗЕ ТОВАРОВ	

НА ТАМОЖЕННУЮ ТЕРРИТОРИЮ ЕАЭС (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ).....	154
<b>Неверова Наталия Владимировна</b> К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ БАНКА РОССИИ.....	160
<b>Пастушенко Елена Николаевна</b> ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ.....	163
<b>Пастушенко Елена Николаевна, Грицаенко Дарья Олеговна</b> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ВКЛАДЧИКОВ БАНКОВ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ).....	169
<b>Первышов Евгений Анатольевич</b> РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ.....	174
<b>Пермяков Алексей Игоревич</b> ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ, ВВЕДЕНИЯ И ВЗИМАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ).....	178
<b>Печенкина Анжелика Анатольевна</b> ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГА В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО ПРАВА.....	183
<b>Покачалова Анна Сергеевна</b> ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНЫЕ АСПЕКТЫ БАНКОСТРАХОВАНИЯ.....	188
<b>Покачалова Елена Вячеславовна</b> ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ КАК НОВЫЕ НАУЧНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССОРОМ Н.И. ХИМИЧЕВОЙ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД.....	192
<b>Разгильдиева Маргарита Бяшировна</b> ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАТРАТ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ.....	196
<b>Решетняк Анастасия Евгеньевна</b> ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	201
<b>Рыбакова Светлана Викторовна</b> ИНСТИТУТ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА И ПАССИВНАЯ ПРАВСУБЪЕКТНОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	207

<b>Скобелева Екатерина Александровна</b> ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ УЧАСТНИКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ...	213
<b>Смирнов Дмитрий Анатольевич</b> ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ РЕЖИМОМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	218
<b>Чо Ын Джин</b> ВНЕСЕНИЕ ЛЕГАЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГА В НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ.....	222
<b>Чотчаева Лейла Хасановна</b> О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРЕДМЕТА И МЕТОДА ФИНАНСОВОГО ПРАВА.....	225
<b>Шестернева Елизавета Павловна</b> ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СУДЕБНЫХ ДОКТРИН В НАЛОГОВЫХ СПОРАХ НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ.....	230
<b>Юдина Екатерина Владимировна</b> РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ И НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ.....	234



**Амарян Арсен Варганович**

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

## **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА**

***Аннотация:** статья посвящена теоретическому осмыслению специфики содержания и структуры правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования как коллективного субъекта финансового права.*

Общий правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования (далее – КСО МО) как органа местного самоуправления предопределяет особенности его отраслевого правового статуса как коллективного субъекта финансового права, что выражается в наделении его соответствующей финансовой правосубъектностью и способностью участвовать в финансовых правоотношениях.

Финансово-правовой статус КСО МО представляет собой его компетенцию по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования (главным образом посредством осуществления внешнего муниципального финансового контроля), гарантии реализации указанной компетенции, а также права и обязанности, предусмотренные финансовым законодательством и обусловленные наделением его статусом юридического лица.

Одной из особенностей КСО МО как субъектов финансового права является то, что их финансовая правосубъектность и финансово-правовой статус в целом не одинаковы в силу того, что не все из них наделены правами юридического лица. В то же время финансово-правовой статус любого КСО МО обусловлен его правовым положением как специального органа местного самоуправления – органа внешнего муниципального финансового контроля, создаваемого представительным органом и подотчетного ему. Указанное предназначение КСО МО обуславливает их специальную (а точнее исключительную) активную финансовую правосубъектность как коллективных субъектов финансового права, наделенных властными полномочиями, что не исключает наделение его специальной финансовой правосубъектностью как администратора доходов местного бюджета.

Несмотря на значительный количественный состав выделяемых в литературе элементов финансово-правового статуса, он в основном является потенциально возможным, характерным не для всех субъектов финансового права. При

этом содержание финансово-правового статуса и состав его элементов у конкретного субъекта различается. Они характеризуют последнего по отношению к государству и к другим участникам финансовых правоотношений и зависят от общего правового статуса субъекта и его видовой принадлежности. Как уже отмечалось, финансово-правовой статус КСО МО обусловлен его правовым положением как органа местного самоуправления – органа внешнего муниципального финансового контроля, а также юридического лица (в основном, муниципального казенного учреждения) либо структурного подразделения представительного органа муниципального образования. С учетом сложного состава компетенции любого органа управления можно выделить следующие элементы структуры финансово-правового статуса, характерные для каждого КСО МО:

- цели и задачи по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования;
- функции;
- властные полномочия (права и обязанности) КСО МО как органа внешнего муниципального финансового контроля, а также, например, главного администратора доходов местного бюджета;
- формы и методы деятельности КСО МО;
- гарантии деятельности КСО МО.

Основным содержанием финансово-правового статуса КСО МО как органа местного самоуправления будет выступать его компетенция по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования, главным образом посредством осуществления внешнего муниципального финансового контроля, а также гарантии реализации указанной компетенции. В структуру компетенции КСО МО как органа местного самоуправления целесообразно включать четыре элемента: цели и задачи; функции; полномочия (права и обязанности); формы и методы деятельности. Перечисленные элементы представляется возможным использовать не только при рассмотрении компетенции КСО МО как субъекта финансового права – органа местного самоуправления, но и в качестве отдельных элементов финансово-правового статуса данного органа, в совокупности характеризующих одновременно его компетенцию в области финансовой деятельности муниципального образования.

Если говорить о нормативно закрепленной на федеральном уровне структуре компетенции КСО МО как органа внешнего муниципального финансового контроля, то, например, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ) используется только понятие «полномочия» – только один из ее элементов. В то же время, если обратиться к законодательно установленной

структуре компетенции органа внешнего государственного финансового контроля федерального уровня – Счетной палаты РФ, то в законе о ней<sup>1</sup> обозначены термины «задачи», «функции» и «полномочия». Следует отметить, что на муниципальном уровне иногда предпринимаются попытки выявить и нормативно закрепить более подробную, чем в Законе № 6-ФЗ, структуру компетенции КСО МО, но они не всегда удачны.

Исходя из смысла ст. 265 БК РФ и анализа научной литературы<sup>2</sup>, основные цели деятельности КСО МО должны заключаться в обеспечении публичных интересов посредством проверки им как независимым (прежде всего, от исполнительно-распорядительных органов муниципального образования) органом законного, эффективного и целесообразного формирования, распределения и использования средств местного бюджета и децентрализованных муниципальных денежных фондов, предупреждения и пресечения нарушений бюджетного законодательства на муниципальном уровне.

Исходя из необходимости использования системного подхода в регулировании и осуществлении внешнего государственного и муниципального финансового контроля и научных достижений ученых в области финансового права (О.Ю. Бакаевой, Е.Н. Пастушенко и др.), думается обоснованным на основе анализа полномочий, указанных в Законе № 6-ФЗ, выделить несколько видов функций КСО МО. К ним относятся, например, контрольная, экспертно-аналитическая, правотворческая, организационная и информационная функции, а при наделении КСО МО правами юридического лица – и другие функции (например, управление муниципальным имуществом, распределение и использование средств местного бюджета).

Основу финансово-правового статуса КСО МО составляют его полномочия, представляющие собой правовую конструкцию, обладающую одновременно характеристиками субъективного права и юридической обязанности, и характеризующую меру возможного и должного в деятельности КСО МО по выполнению возложенных на него функций. Полномочия КСО МО одновременно обладают признаками субъективного права и юридической обязанности, поскольку обязательны к исполнению органом и предполагают установление со-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: Грачева Е.Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. Москва – Харьков: Право, 2011. С. 213-214; Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 15.

ответствующих конкретному полномочию обязанностей подконтрольных субъектов и других участников правоотношений.

Правовые формы деятельности КСО МО помимо их нормативного закрепления обуславливают при их применении юридические последствия для подвластных субъектов. Так, он осуществляет внешний финансовый контроль в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий (ч. 1 ст. 10 Закона № 6-ФЗ), по результатам которых он может (обязан) направлять объектам контроля правоприменительные (индивидуальные) акты – представления и предписания, уполномоченным органам – уведомления о применении бюджетных мер принуждения, а также осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. Неправовые формы деятельности КСО МО представляют собой практические действия организационного, подготовительного, аналитического характера, не имеющие юридического значения, но способствующие осуществлению им правоприменительной и правотворческой деятельности<sup>1</sup>. Они выражаются, в частности, в проведении совещаний, заседаний аппарата и (или) коллегиального органа КСО МО, на которых могут рассматриваться вопросы планирования и организации его деятельности, методологии контрольной деятельности; подготовке справочных и аналитических материалов; использовании технических средств при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; и т.д.

В процессе основной деятельности КСО МО используются также различные методы (способы, приемы, средства) ее осуществления, достижения его задач, воздействия на подвластных субъектов (убеждение, принуждение). Так, например, в процессе осуществления внешнего муниципального финансового контроля могут применяться такие его методы, как проверка, обследование и ревизия (в рамках контрольных мероприятий)<sup>2</sup>, анализ, мониторинг и экспертиза (в рамках экспертно-аналитических мероприятий)<sup>3</sup>.

Гарантии деятельности (реализации прав) КСО МО как элемент его финансово-правового статуса выражаются, как представляется, в следующих аспектах. Во-первых, задачи КСО МО согласуются с общими задачами муниципальных образований и государства в целом в процессе осуществления ими финансовой деятельности. Осуществляя финансовый контроль в рамках раз-

---

<sup>1</sup> См.: *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019. С. 70; *Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* М.: Норма, 2017. С. 94-95.

<sup>2</sup> См., например: Статья 12 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Павловский Посад: утв. Решением Совета депутатов городского округа Павловский Посад Московской области от 11 апреля 2017 г. № 23/2 // Павлово-Посадские известия. 2017. Апрель. № 4.

<sup>3</sup> См.: Там же.

личных направлений финансовой деятельности муниципальных образований, КСО МО обеспечивают реализацию публичных интересов не только в соответствии с основными направлениями муниципальной бюджетной и налоговой политики, но и всего Российского государства, национальными целями и стратегическими задачами его развития. Во-вторых, государство гарантирует соблюдение установленных федеральным законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами условий для осуществления КСО МО внешнего муниципального финансового контроля. Прежде всего, речь идет об обеспечении принципа независимости деятельности КСО МО. Безусловно, абсолютная независимость данного органа не возможна в силу того, что он является частью аппарата муниципального образования. Поэтому можно говорить только об обеспечении организационной, функциональной и финансовой независимости органов внешнего финансового контроля. Данные виды независимости получили закрепление в полном объеме в актах международного права<sup>1</sup>, в Законе № 41-ФЗ (ч. 2 ст. 2). При этом в Законе № 6-ФЗ используются только термины организационной и функциональной независимости (ч. 4 ст. 3), хотя определенные гарантии финансовой независимости фактически закрепляются в ст. 20 данного закона.

Вместе с тем и сами должностные лица КСО МО могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) за неправомерные действия (бездействие). Возможность их применения можно также рассматривать в качестве определенной гарантии правомерности деятельности КСО МО, способствующей укреплению их финансово-правового статуса. В частности, анализ судебной практики позволяет сделать вывод о крайней малочисленности случаев привлечения должностных лиц КСО МО к юридической ответственности, а также материальной ответственности муниципального образования. Отчасти это обусловлено тем, что КСО МО не уполномочен на применение мер ответственности к подконтрольным субъектам, что снижает вероятность существенного нарушения прав последних или причинения им существенного материального ущерба.

Что касается ответственности КСО МО как субъекта финансового права, то она в настоящее время является необязательным (факультативным) элементом его финансово-правового статуса. Дело в том, что финансово-правовое принуждение может быть применено только к КСО МО, созданному на правах юридического лица. В частности, к нему могут быть применены налоговая ответственность и иные меры налогово-правового принуждения (взыскание недо-

---

<sup>1</sup> См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17 октября 1977 г. – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // СПС «КонсультантПлюс».

имки, пени и др.) при нарушении обязанностей налогоплательщика и налогового агента; ответственность и иные меры принуждения в сфере обязательного социального страхования при нарушении обязанностей плательщика страховых взносов.

У КСО МО, созданных на правах юридического лица – муниципального казенного учреждения, финансово-правовой статус усложняется по своему содержанию и структуре. Статус КСО МО как юридического лица обуславливает у него наличие общей, в основном пассивной, финансовой правосубъектности как участника бюджетных и налоговых правоотношений. В частности, наделение КСО МО правами муниципального казенного учреждения определяет его участие в бюджетном процессе в качестве получателя средств местного бюджета. Передача КСО МО его собственником имущества (транспортные средства, недвижимое имущество, земельный участок) на праве оперативного управления обуславливает появление у данного органа обязанностей и прав как налогоплательщика. В связи с этим основное содержание его финансово-правового статуса помимо властных полномочий будет или может дополняться правами и обязанностями в основном как подвластного субъекта. Исключение составляют его полномочия как главного распорядителя бюджетных средств, что является проявлением его специальной финансовой правосубъектности. Кроме того, финансово-правовой статус КСО МО как налогоплательщика будет дополняться налоговой ответственностью, а гарантии его деятельности – гарантиями реализации его прав и их защиты как субъекта налоговых правоотношений.

**Амвросова Ольга Николаевна**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

## **НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена теоретической и практической важностью проблем налогового контроля в системе обеспечения налоговой безопасности России. Автор проводит анализ информационных материалов ФНС России, судебной практики.*

Важнейшими доходами бюджета в Российской Федерации, как и в странах с развитой рыночной экономикой, являются налоги. Полнота и своевременность их поступления имеют особую значимость для экономической безопасности государства. Согласно данным ФНС России в 2017 году служба обеспечила рекордные за последние 5 лет темпы роста налоговых поступлений в бюджет страны – более 17,3 трлн рублей, что на 2,9 трлн рублей больше, чем в предыдущем финансовом году. Драйверами роста стали налог на прибыль и НДС<sup>1</sup>. Неэффективная налоговая политика и ошибки в государственном управлении несут в себе угрозы налоговой безопасности и обуславливают тенденции негативного развития налоговой системы государства. Указанные обстоятельства приводят к подрыву доходной базы бюджета и резкому ослаблению его способности к финансовому обеспечению страны.

В настоящее время проблемы обеспечения безопасности налоговой сферы требуют особого внимания, и решение этих проблем влияет на стабильность функционирования налоговой системы.

Актуальным вопросом является создание налоговой системы, соответствующей современным экономическим условиям. В связи с этим важным аспектом ее развития в этом направлении является совершенствование организации налогового контроля.

Существуют различные формы налогового контроля, которые в той или иной степени позволяют осуществлять оценку объемов налоговых поступлений в бюджет государства. Так, исходя из положений ст. 82 Налогового кодекса РФ налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах их компетенции посредством налоговых проверок, получения объяс-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://www.nalog.ru/rn26/>

нений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода<sup>1</sup>.

Основными и наиболее эффективными формами налогового контроля являются камеральные и выездные налоговые проверки.

Самая трудоемкая форма налогового контроля – выездная налоговая проверка. Основы системы планирования выездных налоговых проверок были заложены в Концепции системы планирования выездных налоговых проверок, утвержденной Приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-306/333@<sup>2</sup>. В данном акте определено 12 критериев налоговых рисков, по которым осуществляется отбор объектов для проведения выездных налоговых проверок. Под налоговыми рисками понимается в первую очередь вероятность включения той или иной организации в план выездных налоговых проверок. На 2018 г. ФНС России прогнозируется дальнейшее сокращение числа выездных налоговых проверок до 4,1 тыс., в 2016 г. количество проверок составляло 7,0 тыс., а в 2017 г. – 5,6 тыс.

Таким образом, прогнозируемое сокращение составит 41,4 % по сравнению с 2016 г. и 26,8 % по сравнению с 2017 г.<sup>3</sup>

По мнению Минфина, высказанному в Письме от 21 февраля 2017 г. № 03-0207/1/10004: «Критериями рисков могут воспользоваться наравне с налоговыми органами сами налогоплательщики, чтобы провести оценку своей деятельности и уточнить налоговые обязательства, не дожидаясь проведения выездной налоговой проверки. Данные критерии являются общедоступными»<sup>4</sup>.

Согласно позиции Минфина, налогоплательщики должны самостоятельно уточнять налоговые обязательства.

При оценке налоговых рисков, которые могут быть связаны с характером взаимоотношений с некоторыми контрагентами, налогоплательщику, согласно разъяснениям Минфина России рекомендуется исследовать ряд признаков, а именно обратить внимание на отсутствие:

- информации о государственной регистрации контрагента в ЕГРЮЛ;
- документального подтверждения полномочий представителя контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность;

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824.

<sup>2</sup> См.: Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» (в ред. от 10.05.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://www.nalog.ru/rn26/>

<sup>4</sup> См.: Письмо Минфина России от 21.02.2017 № 03-0207/1/10004 // СПС «КонсультантПлюс».



– информации о фактическом местонахождении контрагента, а также о местонахождении его складских, и (или) производственных, и (или) торговых площадей и т.д.

Наличие подобных признаков свидетельствует о высокой степени риска квалификации налоговыми органами подобного контрагента как проблемного, а сделок, совершенных с ним, как сомнительных»<sup>1</sup>.

Как видно из разъяснений, данный критерий очень размыт и позволяет контролирующему органу самостоятельно определять те или иные условия деятельности организации как связанные с «высоким налоговым риском».

Несмотря на попытки налоговых органов на этапе предпроверочного анализа возложить на покупателя всю полноту ответственности за действия продавца, арбитражная практика далеко не однозначна.

Однако в пользу налогоплательщика есть решения Верховного суда: «Противоречия в доказательствах, подтверждающих последовательность движения товара от изготовителя к налогоплательщику, но не опровергающих сам факт поступления товара налогоплательщику, равно как и факты неисполнения соответствующими участниками сделок (поставщиками первого, второго и более дальних звеньев по отношению к налогоплательщику) обязанности по уплате налогов сами по себе не могут являться основанием для возложения соответствующих негативных последствий на налогоплательщика, выступившего покупателем товаров»<sup>2</sup>.

В проведении предпроверочного анализа налоговые органы используют более 20 различных программных комплексов. Примером является комплекс АСК «НДС», АСК «НДС-2» и другие.

С 2013 года налоговой службой применяется комплекс АСК «НДС», цель которого заключается в повышении эффективности камерального налогового контроля. Комплекс позволяет определить степень налогового риска каждого налогоплательщика и акцентировать интерес на организациях с максимальным риском совершения налоговых правонарушений<sup>3</sup>.

С внедрением АСК «НДС-2» у налоговой службы появилась возможность проводить контрольные мероприятия уже после получения налоговой декларации, тем самым упрощая порядок проведения камеральной проверки<sup>4</sup>. Приме-

---

<sup>1</sup> См.: Письмо Минфина РФ от 13 декабря 2016 г. № 03-0207/1/74372; Письмо Минфина РФ от 12 сентября 2016 г. № 03-01-11/53156 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Определение ВС РФ от 29 ноября 2016 г. № 305-КГ16-10399 по делу № А40-71125/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Смирнова Е.Е.* Налоговый контроль в цифровой экономике // *Финансы*. 2017. № 11. С. 32–34.

<sup>4</sup> См.: *Мигачева Е.В.* Налоговый контроль в условиях развития цифровой экономики // *Финансовое право*. 2018. № 8.

нение аналитических инструментов комплекса АСК позволяет определять плательщиков, представляющих декларации с нулевыми показателями, то есть не участвующих в формировании налоговой базы.

В настоящее время планируется внедрение АСК «НДС-3» во всех субъектах РФ и всех областях экономики. Предполагается, что данная система будет автоматически формировать карту движения денежных средств во всех, облагаемых данным налогом, хозяйственных операциях.

В феврале 2018 г. Государственной Думой РФ был рассмотрен законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который направлен на отмену проведения обязательных проверок раз в три года и переориентирует налоговую службу на нарушителей законодательства о налогах и сборах. Снижение количества проверок может быть достигнуто за счет риск-ориентированного подхода. Контроль рисков не только увеличивает сроки между проверками, но и освобождает от проверок тех, кому присвоена низкая категория риска. Данную возможность налогоплательщик получит в случае добросовестного поведения и положительной истории проверок. Предполагается, что новая система мотивации и оценки результативности будет поощрять открытость и лояльность налоговой службы к законопослушному налогоплательщику.

Таким образом, обеспечение налоговой безопасности связано с проведением системной налоговой политики, направленной на достижение баланса интересов налогоплательщиков и государства, на усовершенствование системы налогового управления с применением инновационных информационных технологий, на внесение изменений в действующее налоговое законодательство Российской Федерации.

**Андреева Елена Михайловна**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры финансового права*

*Санкт-Петербургского государственного экономического университета*

## **ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРАВООТНОШЕНИЕ**

*Аннотация: в данной публикации раскрывается понятие и дается характеристика финансового обеспечения передачи полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации как правоотношения. Так автор, рассматривает юридические факты в основе его возникновения, выделяет его субъекты, виды, а также относит его к финансовым правоотношениям обязательственной природы.*

Правовой институт передачи полномочий (который конституционалисты называют еще делегированием или наделением полномочий) активно используется в практике государственного и муниципального управления. Так, например, по состоянию на сентябрь 2018 года, Российская Федерация передала субъектам Российской Федерации исполнение порядка 50 своих полномочий. Муниципальные образования исполняют в среднем от 7 до 15 полномочий соответствующего субъекта Российской Федерации.

В частности, были переданы федеральные полномочия в области: – охраны природы (например, полномочия в области лесных отношений); социальной поддержки населения (например, полномочия по выплате пособий безработным, а также некоторым другим категориям граждан); охраны здоровья граждан (например, полномочия по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации); отдельных вопросов в области управления (полномочия Российской Федерации по регистрации актов гражданского состояния); в области контроля и надзора (полномочия по проведению государственной экологической экспертизы регионального уровня).

Специалисты в сфере государственного права, дают следующее определение делегированию: «Институт делегирования представляет собой форму передачи определенных полномочий органа власти или управления (должностного лица) другому органу власти, управления или органу местного самоуправления»<sup>1</sup>. К этому определению следует добавить срочный характер делегирования с правом отзыва предоставленных полномочий, а также *возмездный характер их исполнения*.

---

<sup>1</sup> См.: *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2009. С. 319.

Собственно, в рамках финансово-правовой науки нас интересует именно данный аспект делегирования. Логично предположить, что при передаче полномочий делегат претерпевает дополнительные расходы, в то время как, сторона, передающая полномочия, очевидно экономит, не выполняя данные функции самостоятельно. Кроме того, из федеративного устройства нашего государства, следствием которого является бюджетный федерализм, предполагающий самостоятельность бюджетов, разделение бюджетных расходов и доходов между уровнями публичной власти, вытекает необходимость определить дополнительные источники (способы) финансового обеспечения переданных (дополнительных) полномочий.

Данный вывод отчасти нашел отражение в действующем законодательстве. Так, в п. 7 ст. 26.3 Федерального закона 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сказано, что «Финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета»<sup>1</sup>. Аналогичное положение сформулировано в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 19 закона определено, что «Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов»<sup>2</sup>.

В рамках настоящей публикации хотелось бы остановиться на самом понятии «финансовое обеспечение переданных полномочий» и раскрыть его правовую природу. Легального определения данного термина нет, тем не менее, анализ его употребления в законодательстве дает основания рассматривать его, во-первых, как вид управленческой деятельности уполномоченных органов, направленной на компенсацию расходов «делегатов» на исполнение переданных мандатов; во-вторых, собственно как финансовые ресурсы, имеющие целью решение обозначенной выше задачи. В этих двух значениях термин «обеспечение» понимается и в толковых словарях, которые рассматривают его одновременно как действие, и деньги, материальные средства, обеспечивающие возможность жить, существовать<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>3</sup> См.: *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. М.: Русский язык, 2000; Толковый словарь русского языка / под. ред. Д.Н. Ушакова. М.: АСТ, 2006.

Однако *такая управленческая деятельность в большинстве случаев предполагает именно урегулированное нормами права взаимодействие нескольких субъектов. И в этом смысле, финансовое обеспечение передачи государственных или муниципальных полномочий безусловно следует признать правоотношением. Дадим его характеристику.*

Указанные правоотношения относятся к финансовым правоотношениям, так как олицетворяют один из видов финансовой деятельности государства. Юридическими фактами в основе их возникновения следует признать нормативный правовой акт либо соглашение, в котором зафиксирована передача полномочий между публично-правовыми образованиями разного уровня.

Поскольку основной задачей таких отношений является именно финансирование, то упрощенно их обязательными участниками можно признать двух лиц – лицо, за счет которого происходит обеспечение переданных мандатов, с одной стороны, и лицо, принимающее финансирование и исполняющее полномочия, с другой стороны. По общему правилу, эти лица совпадают с участниками собственно отношений по делегированию полномочий – это публично-правовое образование, передающее и принимающее полномочия. Таким образом, финансовые отношения между сторонами делегирования можно обозначить как *внешние финансовые правоотношения.*

Однако субъектный состав финансовых отношений в области делегирования, на самом деле гораздо шире. Активное взаимодействие рассмотренных выше субъектов скорее является первым этапом финансового обеспечения передаваемых мандатов. Дело в том, что основная работа, связанная с прохождением денежных потоков данного назначения, происходит внутри публично-правового образования, выполняющего переданные полномочия. Так, к ней относится деятельность по отражению поступающих средств в бюджете, распределению их по видам расходов, передаче подведомственным учреждениям, осуществлению необходимых расходов, финансовому контролю и пр. Соответственно, общественные связи, складывающиеся между финансовым органом, главными распорядителями, получателями, контрольными органами публично-правового образования по прохождению финансовых потоков, направленных на выполнение делегированных полномочий, можно назвать *внутренними правоотношениями по финансовому обеспечению делегированных полномочий.*

Один из первостепенных вопросов, который возникает при исследовании правовой природы данного правоотношения, это – основаны ли возникающие правовые связи между сторонами финансового обеспечения на должностовании? То есть, обязано ли публично-правовое образование, передающее часть своих полномочий, организовать их финансирование. Ответ следует дать положительный. Данный вывод мы делаем из посылок бюджетного федерализма. В

условиях четкого разграничения предметов ведения между субъектами публичной власти в Российской Федерации, сопровождающегося не менее точным распределением необходимых доходов, любое новое полномочие предполагает установление источника его финансирования. Однако наше заключение недостаточно четко прослеживается в действующем законодательстве. Действительно, в нем содержатся нормы, определяющие порядок компенсации расходных обязательств бюджетов, возникающих при исполнении переданных полномочий, тем не менее не закреплен принцип о полном покрытии необходимых затрат.

Возвращаясь к нашей теме, как нам кажется, главным содержанием отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий, будет являться, во-первых, обязанность публично-правового образования, передавшего полномочия (делеганта), предоставить соответствующее финансовое обеспечение и противостоящее ей право требования публично-правового образования, исполняющего такие полномочия (делегата), выполнения данной обязанности; во-вторых, обязанность делегата использовать выделяемые финансовые средства эффективно и по целевому назначению и корреспондирующее ей право делеганта требовать предоставления финансовой отчетности, проведения мероприятий финансового контроля. И здесь наблюдается жесткая правовая связь сторон делегирования, взаимозависимость и «корреспондирование» их прав и обязанностей. Такой подход позволяет взглянуть на финансовые правоотношения в области делегирования *как на правоотношения обязательственной природы*.

Отметим, что в настоящее время теорию финансовых обязательств в бюджетном праве развивают и поддерживают такие ученые как О.В. Болтинова, С.В. Запольский, М.В. Карасева, Н.В. Омелихина, А.Г. Пауль, Х.В. Пешкова и многие другие. Автор настоящего исследования является сторонником данной концепции. Как нам кажется, применение правовой конструкции финансового обязательства к названным правоотношениям обеспечит прозрачность правового положения участников делегирования, позволит более эффективно обеспечить защиту их законных прав и интересов, повысит уровень их взаимной ответственности. Между тем в настоящей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации и других законов в области делегирования, функции сторон делегирования определены именно как «полномочия». Как справедливо отмечают авторы, такой подход не дает возможности дать однозначный ответ, являются ли они правом или обязанностью соответствующего публичного субъекта.

К сожалению, узкие рамки публикации не позволяют нам раскрыть и прокомментировать все элементы финансовых правоотношений, имеющих место в области передачи публичных полномочий, тем не менее, их основные характеристики нам удалось осветить.

## Байкина Екатерина Сергеевна

кандидат юридических наук,

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

### К ДИСКУССИИ О ВЗАИМОСВЯЗИ СУБЪЕКТА НАЛОГА С ДРУГИМИ ЭЛЕМЕНТАМИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

*Аннотация:* установление налога представляет собой определение налогоплательщиков, а также элементов налогообложения. На протяжении длительного времени в науке идет спор о том, являются ли налогоплательщики элементом налогообложения. Налогоплательщик и каждый из обязательных элементов налогообложения должен быть определен в отдельной правовой норме при установлении юридической конструкции конкретного налога.

Налоговое право России, выступая в качестве подотрасли финансового права, имеет свою объективно обусловленную внутреннюю структуру, элементы которого находятся в тесной взаимосвязи с другими структурными составляющими не только налогового и финансового права, но и всей системы российского права в целом.

Установление налога представляет собой определение налогоплательщиков, а также элементов налогообложения. В соответствии с п. 3 ст. 6 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)<sup>1</sup>, при установлении налогов необходимо определение всех элементов налогообложения, а в ст. 17 НК РФ содержится исчерпывающий их перечень, к которым относятся: налогоплательщик, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Налог, являясь предусмотренным налоговым законодательством ограничением конституционного права собственности, имеет право на свое существование только в том случае, когда определены все элементы налогообложения. Только непосредственная совокупность всех предусмотренных законом элементов налогообложения позволяет считать налог законно установленным. При этом, каждый из указанных элементов определяется применительно к определенному налогу в соответствии с ч. 2 НК РФ. Отсутствие хотя бы одного из указанных элементов налогообложения влечет освобождение физических и юридических лиц от обязанности по уплате такого налога.

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 49, ч. 1, ст. 7496.

По мнению Н.И. Химичевой, налоги в финансово-правовом аспекте представляют собой обязательные по юридической форме индивидуально – безвозмездные платежи физических и юридических лиц, установленные в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти и органами местного самоуправления с целью зачисления в бюджетную систему (либо в указанных законодательством случаях – внебюджетные государственные и муниципальные целевые фонды) с определением их размеров и сроков уплаты<sup>1</sup>. В качестве составных его частей выступают элементы правового механизма налога. Поэтому, следует основываться на том, что регулирование правового механизма налога осуществляется посредством закрепления в налоговом законодательстве императивного набора элементов, определяющего содержание, а также особенности реализации налоговой обязанности.

И.И. Кучеров определяет ряд обязательных (существенных), и необязательных (факультативных) элементов. К обязательным элементам он относит: субъект налога, объект налогообложения, налоговую базу, масштаб налога, налоговый период, налоговую ставку, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, а к факультативным – налоговые льготы, порядок зачета и возврата переплаченного налога, порядок принудительного взыскания недоимки, порядок взыскания налоговых санкций. Они в совокупности своей образуют налог, то есть его юридический состав<sup>2</sup>. Следовательно, при установлении налога, отсутствие хотя бы одного из его элементов способно привести к невозможности уплаты налога либо значительно затруднить и усложнить его исчисление, уплату, и, соответственно, поступление налоговых отчислений в бюджет.

В гл. 1 ст. 9 НК РФ установлены участники правоотношений, регулируемые налоговым законодательством, а также в гл. 3 ст. 19–25 НК РФ закреплены все характеристики налогоплательщиков и налоговых агентов, а также их права и обязанности.

На протяжении длительного времени в науке идет спор о том, являются ли налогоплательщики элементом налогообложения. По мнению Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой, налогоплательщики – это физические или юридические лица, на которых в соответствии со ст. 19 НК РФ возложена обязанность по уплате налогов<sup>3</sup>. В силу своего субъективного характера налогоплательщику (субъекту налога) отводится в ней особое место.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 372-373.

<sup>2</sup> См.: Кучеров И.И. Налоговое право. Общая часть: учебник и практикум / под ред. И.И. Кучерова. М.: Юрайт, 2014. С. 201.

<sup>3</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 392.



Следует обратить внимание, что многие теоретики в области финансового права определяют налогоплательщика (субъект налога) как элемент состава налога, однако, в ст. 17 НК РФ он выведен за пределы совокупности обязательных элементов налогообложения.

Особенность налогоплательщика проявляется в его реальном поведении по отношению к налогу. Рассматривая налогоплательщика в качестве юридически обязанного лица, Н.К. Васильева указывает, что основным признаком налогоплательщика – это наличие самостоятельного источника налога<sup>1</sup>.

Дискуссионным является подход В.Н. Ивановой<sup>2</sup> и ряда других авторов, согласно которому, налогоплательщики не включаются ни в одну из групп элементов юридической конструкции налога, более того, они вообще не должны быть включены в состав элементов налога.

Оставляя за указанными исследователями право на собственное мнение, тем не менее, следует подчеркнуть, что налогоплательщики являются одними из базовых элементов налога, поскольку их состав определяет специфику каждого конкретного налога и его отнесение к корпоративным, индивидуальным (личным), либо универсальным налогам, со свойственными каждому из таких налогов приемами исчисления и уплаты, поэтому налогоплательщиков не следует объединять в какую-либо классификационную группу.

Особенность налогоплательщика, как элемента налогообложения состоит в том, что у него формируется реальное поведение по отношению к обязанности по уплате налога. В отличие от других элементов налогообложения, налогоплательщик вправе определять свое поведение в зависимости от юридических характеристик тех или иных элементов конкретного налога.

Следует также отметить, что элементы налогообложения существуют не разрозненно, а объединены в группы с внутренними системными связями. К их числу можно отнести:

- группу элементов, определяющих условия эффективного исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога: объект, предмет и источник налога;

- группу элементов, характеризующих субъекта налога: налогоплательщик, налоговые льготы, налоговые освобождения;

- группу элементов, определяющих порядок исполнения обязанности по уплате налога, включающая в себя несколько подгрупп: ставку налога и налоговую базу, связанные между собой масштабом налога и единицей налоговой

---

<sup>1</sup> См.: *Васильева Н.К.* О правах и обязанностях налогоплательщиков и налоговых органов // *Российский налоговый курьер.* 2016. № 2. С. 87-88.

<sup>2</sup> См.: *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства. Ульяновск: Изд-во Тухтаров В.Н., 2009. С. 160.

базы; налоговый и отчетный период; порядок исчисления; сроки, способы и порядок уплаты налога<sup>1</sup>.

Из этого следует, что при формировании законопроекта о конкретном налоге законодателю следует учитывать характер системных связей, как внутри каждой группы элементов (подгруппы элементов), так и между группами элементов юридической конструкции устанавливаемого налога. Характер связей между элементами налогообложения обладает жестким характером, и поэтому, отсутствие хотя бы одного из элементов, в некоторых случаях, может привести к разрушению всей конструкции конкретного налога.

Таким образом, элементы налогообложения представляют собой своеобразную матрицу, алгоритм формирования налоговой сферы, без которых невозможны экономические и организационные аспекты налоговой системы. Каждый из элементов налогообложения играет определенную и немаловажную роль в целях обеспечения возможности уплаты налога, а также имеет конкретную юридическую функцию. Все элементы налогообложения, перечисленные в ст. 17 НК РФ, имеют важное значение для исчисления и уплаты налогов.

Представляется, что налогоплательщик и каждый из обязательных элементов налогообложения должен быть определен в отдельной правовой норме части 2 НК РФ при установлении конкретного налога, а дополнительные элементы могут определяться в правовых нормах, устанавливающих основные элементы юридической конструкции конкретного налога.

---

<sup>1</sup> См.: *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 23.

**Бакаева Ольга Юрьевна**

*доктор юридических наук,*

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права*

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

## **РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИДЕЙ ПРОФЕССОРА Н.И. ХИМИЧЕВОЙ В ТЕОРИИ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ**

***Аннотация:** в статье развивается научная идея профессора Н.И. Химичевой о неналоговой правовой природе таможенной пошлины. Определяются характерные черты таможенных платежей. На основе системы принципов финансового права формулируются принципы таможенного обложения: всеобщность, законодательное установление, сочетания таможенных и налоговых правовых основ, ответственности, эффективности и другие.*

Формирование доходов бюджетной системы во многом зависит от эффективности фискальной деятельности таможенных органов, которые осуществляют контроль и надзор за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты таможенных платежей.

В финансово-правовой теории таможенного обложения имеются вопросы, считающиеся в науке дискуссионными и в ряде случаев недостаточно проработанными. Одним из них является вопрос о правовой природе таможенной пошлины<sup>1</sup>. Ряд ученых наделяют ее характеристикой налога<sup>2</sup>, другие отрицают ее налоговую природу<sup>3</sup>.

В науке финансового права профессор Н.И. Химичева одной из первых обосновала позицию о существовании группы платежей (к числу которых относится и таможенная пошлина), отличие которых от налогов состоит в том, что им свойственен возмездный характер, а обязанность их уплатить возникает только в связи с обращением к государственным или муниципальным органам

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Родыгина (Кирилина) В.Е.* Правовая природа ввозных и вывозных таможенных пошлин: генезис научной мысли // *Финансовое право.* 2017. № 7. С. 38–43.

<sup>2</sup> См., например: *Ашмарина Е.М.* Совершенствование системы налогов, взимаемых с юридических лиц, как условие успешного выполнения доходной части бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 111; *Козырин А.Н.* Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 24; *Трошкина Т.Н.* Налоговый характер таможенно-тарифных правоотношений (о правовой природе таможенной пошлины) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См., напр.: *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учеб. пособие 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 147; *Цинделиани И.А.* Таможенная пошлина в системе фискальных платежей России // *Налоги и налогообложение.* 2004. № 12. С. 23-24.

за определенной услугой<sup>1</sup>. Особое место таможенной пошлины в системе таможенных платежей обуславливает наделение ее как некоторыми признаками налога (например, обязательность уплаты, обеспечение силой государственной принуждения), так и сбора (возмездность, нерегулярность уплаты). До 2004 года законодателем таможенная пошлина была отнесена к числу налоговых доходов, однако впоследствии это положение было изменено, а таможенные платежи разграничены: косвенные налоги остались налоговыми доходами бюджета, а таможенная пошлина и таможенные сборы перешли в разряд неналоговых доходов<sup>2</sup>.

Действующим законодательством понятие таможенных платежей не установлено, однако можно выделить их характерные черты:

- они являются фискальными доходами;
- в их состав включены платежи, имеющие налоговую и неналоговую природу;
- их правовые основы содержатся в таможенном (включая нормы права ЕАЭС) и налоговом законодательстве;
- они взимаются таможенными органами;
- они связаны с фактом перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС;
- их уплата обеспечивается принудительной силой государства.

На территории ЕАЭС не все нормы, устанавливающие основы таможенного обложения, унифицированы, как того требуют правила функционирования интеграционных объединений. В настоящее время национальным законодательством государств-членов ЕАЭС устанавливаются особенности обложения ввозимых товаров косвенными налогами (в этой части действуют положения ТК ЕАЭС и части второй НК РФ), а также виды и ставки таможенных сборов. Что же касается ставок таможенных пошлин, то они едины для всех государств-членов ЕАЭС (за некоторыми исключениями) и устанавливаются Евразийской экономической комиссией. Ставки вывозных таможенных пошлин закреплены в актах государств-членов ЕАЭС: в России они содержатся в постановлениях Правительства РФ.

В самом общем виде таможенные платежи представляют собой денежные средства, взимаемые таможенными органами с субъектов, прямо или косвенно

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003. С. 316-317.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3231; Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3535.

участвующих в процессе перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС. Они выступают в качестве составляющей таможенных фискальных доходов, образуемых в результате финансовой деятельности органов, уполномоченных государством на их взимание или принудительное изъятие.

Обложение таможенными платежами строится на основе ряда принципов. Эти начала базируются, в том числе и на общеотраслевых принципах финансового права. Н.И. Химичевой была систематизирована доктринальная развернутая система таких принципов. В их числе: приоритетность публичных задач в сочетании с реализацией частных интересов граждан; социальная направленность; единство финансовой политики и денежной системы; плановость и законность и другие<sup>1</sup>.

Развивая и дополняя систему этих начал, можно сформулировать основные принципы таможенного обложения.

Во-первых, принцип всеобщности основывается на конституционном положении, закрепленном в ст. 57 Основного закона нашего государства, в котором устанавливается всеобщая обязанность платить законно установленные налоги и сборы. Несмотря на то, что законодатель ограничился исчерпывающей формулировкой, представляется что словосочетания «налоги и сборы» – обобщающее понятие, включающее все обязательные (в том числе таможенные) платежи, поступающие в бюджетную систему страны.

Во-вторых, из содержания принципа всеобщности вытекает принцип законодательного установления таможенных платежей. Именно так следует понимать конституционную формулировку «законно установленные...». Ничем иным, кроме закона, таможенные платежи не могут быть регламентированы. В п. 1 ст. 46 ТК ЕАЭС содержится их исчерпывающий перечень. Законодательством государств-членов ЕАЭС определяются виды таможенных сборов.

В-третьих, интеграционные процессы обусловили необходимость унификации правил таможенного регулирования, включая основы таможенного обложения. Принцип единства системы таможенных платежей означает, что их виды (таможенная пошлина, налоги, таможенные сборы) унифицированы для всей таможенной территории ЕАЭС и представляют единую, цельную, логически построенную совокупность обязательных платежей, уплачиваемых при перемещении товаров через таможенную границу Союза.

В-четвертых, равноправие как основа демократического общества проявляется и в существовании данного принципа в теории таможенного обложения. Согласно п. 1 ст. 9 ТК ЕАЭС, все лица на равных основаниях

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2.

имеют право на перемещение товаров через таможенную границу ЕАЭС. Это означает, что они пользуются равными правами и обязанностями и при уплате таможенных платежей. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что равенство должно достигаться принципом справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов<sup>1</sup>. Однако данный принцип не исключает возможности установления дифференцированного подхода к различным категориям субъектов посредством механизма предоставления льгот по уплате таможенных платежей.

В-пятых, таможенное обложение строится на сочетании таможенных и налоговых правовых основ. Как уже было отмечено, разнообразие видов таможенных платежей предполагает нахождение правовых основ обложения ими в разных правовых источниках. Данное начало предполагает сочетание не только разноотраслевых актов, но и правил различного уровня: наднационального (ТК ЕАЭС как международного договора) и национального (в том числе Налогового кодекса РФ).

В-шестых, принцип взаимодействия с таможенными органами при уплате таможенных платежей отражает наделение данных органов фискальной функцией и задачей формирования доходов бюджетной системы.

В-седьмых, принцип удобства таможенного обложения заключается в возможности использования различных способов, в том числе информационных технологий, при уплате таможенных платежей. Так, их плательщики могут воспользоваться сервисом «Единый лицевой счет», осуществить удаленную уплату, воспользоваться таможенными картами.

В-восьмых, принцип ответственности предполагает установление в таможенном законодательстве лиц, ответственных за уплату таможенных и иных пошлин, налогов. Это: декларант, владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, перевозчик, лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров, уполномоченный экономический оператор и пр. Они могут быть принуждены к уплате таможенных платежей и привлечены к юридической ответственности.

В-девятых, принцип эффективности таможенного обложения заключается в выборе таможенными органами наиболее оптимальных механизмов с целью реализации фискальной функции. При этом нельзя не признать, что такая эффективность не может быть достигнута без оптимального сочетания фискальной и регулирующей функции таможенных платежей.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».

**Балашов Денис Игоревич**

обучающийся 2-го курса Института магистратуры  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ЛЬГОТ ПО НАЛОГУ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

***Аннотация:** налог на доход физических лиц является основным налогом, который уплачивают граждане. Факультативным элементом обложения данным налогом являются льготы, в том числе налоговые вычеты. В статье рассмотрены проблемы, связанные с установлением льгот по НДФЛ, предложены пути реформирования налогового законодательства в данной сфере.*

Налоговая политика является важнейшим инструментом воздействия государства на социально-экономическое развитие и уровень доходов граждан. В системе налогов и сборов Российской Федерации основным налогом, который уплачивают граждане, является налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). Порядок его исчисления, уплаты и взимания определяется главой 23 Налогового кодекса РФ. Поступления от этого налога формируют значительную часть доходов государственной казны.

Несмотря на действие в Российской Федерации плоской шкалы налогообложения, не зависящей от уровня доходов граждан и относительно низкую ставку НДФЛ (по общему правилу она составляет 13 %), не все физические лица могут безболезненно его уплачивать. Особую остроту данная проблема приобретает в условиях экономического кризиса и сокращения заработной платы, размер которой в ряде случаев встал равным величине прожиточного минимума.

Удержание работодателем в таких случаях НДФЛ приводит к обнищанию населения, осложненному также и риском потери работы. Эти факторы приводят к росту количества незарегистрированных само занятых граждан, их переходу в теневой сектор, сокрытию доходов, уклонению от уплаты налогов.

Несмотря на то, что в ст. 217 НК РФ содержатся виды доходов, не подлежащие налогообложению, в этом перечне не закреплен минимум дохода, при получении которого гражданин мог бы быть освобожден от уплаты НДФЛ. Такой доход, как видится, должен равняться установленному в субъекте Федерации прожиточному минимуму. В настоящее же время даже такие низкие доходы облагаются 13 %-ной ставкой НДФЛ. В целях повышения уровня жизни население в примечании к ст.217 НК РФ целесообразно установить понятие необлагаемого минимума дохода и понимать под ним минимальный уровень дохода,

необходимый для обеспечения жизнедеятельности гражданина и членов его семьи, освобождаемый от налогообложения. Сама же льгота в виде освобождения от уплаты НДФЛ такого дохода должна быть внесена в норму ст. 217 НК РФ.

Освобождение от уплаты НДФЛ в отношении низкого дохода граждан весьма распространено в зарубежных странах. Так, в США из величины чистого дохода гражданина подлежат исключению индивидуальные налоговые льготы, прежде всего необлагаемый минимум доходов: от 3 000 долларов – для женатых, подающих декларацию отдельно, и до 15 650 долларов – для женатых, подающих декларацию совместно<sup>1</sup>. Таким образом, подразумевается деление доходов на необходимую и свободную части. Необходимая часть состоит из денежных средств, которые тратятся на удовлетворение первоочередных потребностей гражданина и его семьи. Свободная часть предоставляет лицам возможность улучшения качества жизни и покупки дополнительных предметов для удовлетворения своих потребностей. Такая льгота установлена не только в развитых, но и развивающихся государствах. Например, в Бразилии не облагаются подоходным налогом доходы размером до 1 257 бразильских реалов<sup>2</sup>.

При этом следует иметь в виду, что в гл. 23 НК РФ содержатся нормы, позволяющие физическим лицам на законных основаниях пользоваться льготами в виде налоговых вычетов. Конституционный Суд РФ отнес налоговые вычеты к льготам по НДФЛ, указав, что, таким образом налогоплательщику законодательно предоставляется свобода выбора установленных законом процедур реализации права на налоговую льготу<sup>3</sup>.

Налоговые вычеты – это законная минимизация облагаемых доходов и уменьшения сумм уплачиваемых налогов. Ученые указывают, что посредством данного механизма уменьшается размер дохода, с которого уплачивается налог<sup>4</sup>. Стоит отметить, что социальные налоговые вычеты направлены не столько на сокращение расходов граждан, сколько на стимулирование налогоплательщиков к заботе о своем здоровье и к получению образования<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Лермонтов Ю.М.* Спорные вопросы применения социальных налоговых вычетов // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2013. № 11. С. 36.

<sup>2</sup> См.: *Нигматулин Р.И.* Модернизация России: проблемы и пути их решения. Издание Автономной некоммерческой организации «Экспертно-аналитический центр по модернизации и технологическому развитию экономики» / [Р.И. Нигматулин, А.В. Чуев, М.Д. Абрамов и др.]. М., 2012. С. 31.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 2676-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казаченко Савватия Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: *Семакова Д.Д.* Социальный налоговый вычет: теория и практика применения // *Евразийский союз ученых.* 2015. № 13. С. 118.

<sup>5</sup> См.: *Копина А.А.* Льготы по налогу на доходы физических лиц: общие условия и практика применения // *Налоги.* 2017. № 19. С. 32.



Согласно ст. 219 НК РФ социальные налоговые вычеты предоставляются в случае совершения налогоплательщиком затрат на обучение, лечение, благотворительность, негосударственное пенсионное обеспечение (НПФ) и некоторых других случаях.

Как представляется, законодательные положения о сроках реализации права на социальные налоговые вычеты требуют корректировки. В настоящее время такие вычеты предоставляются налогоплательщикам по окончании налогового периода на основании письменного заявления при подаче декларации. В соответствии со ст. 55 НК РФ налоговым периодом по налогу на доходы физических лиц является календарный год.

Получается, что граждане имеют шанс на частичное возмещение из бюджета суммы НДФЛ примерно в середине следующего года. В итоге разница во времени между моментом произведения расходов и моментом возврата составляет от шести месяцев до полутора лет. За этот период с учетом инфляции налогоплательщику может быть возвращена меньшая, по сравнению с затраченной, сумма.

Кроме того, низкий уровень финансовой и правовой грамотности населения, незнание своих прав, недоверие к налоговым органам влекут необращение налогоплательщиков за получением налоговых вычетов. В данной связи налоговыми органами для граждан следует организовывать дни открытых дверей, семинары по информированию о возможностях получения ими налоговых льгот.

Кроме того, целесообразно законодательно закрепить возможность налогоплательщика реализовать право на получение налогового вычета по окончании краткого отчетного периода (предпочтительнее, одного месяца). Суть предложения состоит в том, что налогоплательщик, имеющий право на вычет может подать необходимые документы в налоговый орган в месяце, следующем за месяцем, в котором произведены расходы, предъявляемые к вычету. Важным представляется и проведение работы по упрощению порядка заполнения налоговой декларации по НДФЛ.

Рассуждая о возможности введения прогрессивной шкалы налогообложения (такая идея долгое время дискутируется учеными и специалистами), следует учитывать, что введение данного положения, как думается, может привести только к повышению уровня уклонения от уплаты налогов, росту теневой экономики, повышению количества официально безработных граждан, что в свою очередь негативно отразится на наполняемости государственного бюджета.

При реформировании подоходного налогообложения необходимо помнить, что, с одной стороны, должны быть учтены интересы налогоплательщиков, а с другой стороны – это не должно привести к сокращению платежей в бюджет. Такие меры должны носить комплексный, системный характер и учитывать реалии современного развития нашего государства.

**Бегзаян Артур Сергеевич**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

## **ПРОБЛЕМЫ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ**

*Аннотация: административное правонарушение, налоговое правонарушение, доказательства по делу об административном правонарушении, процесс доказывания, виды доказательств, вещественные доказательства, показания специальных технических средств.*

Преобразования в стране обусловленные сломом старой системы и переходом России на рыночные отношения, проводимые, в связи с этим реформы, коснулись не только экономики, но, также и самого проводника этих реформ. Реформе подверглось и административное право. По сути дела, под воздействием концепции правового государства произошел слом советской правовой системы, хотя некоторые положения советского законодательства продолжают действовать, и, началось строительство новой, которая, до настоящего время, так и не получил завершения, к сожалению необходимо признать что все попытки проведения административной реформы практически не увенчались успехом. До сегодняшнего дня в российской правовой системе существуют правовые системы, которые не были реформированы вообще, либо реформировались в «незначительной степени». К такой категории относятся и сам процесс доказывания в налоговой сфере. Путем доказывания представляющего процесс познания, производится достоверное установление деяния, нарушающего закон во всех его юридически значимых чертах, имевшего место в прошлом.

Предмет доказывания составляют обстоятельства, подлежащие обязательному выяснению, а именно: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), наказуемые в административном порядке; виновность лица; обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность; характер и размер причиненного ущерба; обстоятельства, исключаящие производство; другие обстоятельства, имеющие значение для дела, а также причины и условия совер-

шения административного правонарушения<sup>1</sup>. Последнее позволяет избежать в совершении подобных деяний в будущем.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, объяснениями лиц, в отношении которых ведется производство, показаниями потерпевших, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Практически идентичные положения существуют и в уголовном законодательстве Российской Федерации<sup>2</sup>. Однако, по нашему мнению, законодатель уделил недостаточно внимания самой процедуре сбора доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях в налоговой сфере. К тому же не до конца проработана процессуальная сторона сбора и оценки доказательств. Особенно это касается оценки доказательств. Очень многое в этом плане на наш взгляд дано на откуп морально-этической стороне вопроса. Так оценка доказательств о степени вины лица, в отношении которого, ведется производство по делу об административном правонарушении дано на откуп внутреннего убеждения судьи или должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Хотя в законодательных актах нет ни слова о том, а что же такое внутреннее убеждение. Закон говорит о том, что необходимо всесторонне оценить личность правонарушителя. Несомненно, это важно. Однако, как показывает практика если лицо ранее привлекалось к ответственности за административные правонарушения наказание выносится ему по максимальной санкции предусмотренной статьей КоАП РФ или НК РФ.

Если при производстве возникает необходимость в использовании специальных познаний, назначается экспертиза. По этому поводу выносится определение, в котором указываются основания для ее назначения, эксперт или учреждение, проводящие экспертизу, поставленные перед экспертом вопросы. Лицо, в отношении которого ведется производство, вправе заявить отвод эксперту, просить о привлечении в качестве экспертов указанных им лиц, ставить дополнительные вопросы перед экспертом.

Вещественными доказательствами по делу могут быть предметы, явившиеся орудием совершения или непосредственным предметом правонарушения либо сохранившие на себе его следы. В случае необходимости они фотографируются или фиксируются иным способом и приобщаются к делу. Сохранность

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>2</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.internetlaw.ru/law/projects/e-torg-zap.htm> (дата обращения: 14.09.2018).

вещественных доказательств гарантируется органом (должностным лицом), ведущим производство.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них, имеют значение для производства. Эти сведения фиксируются как в письменной, так и в иной форме (материалы фото- и киносъемок, звуко- и видеозаписи, информационные базы и банки данных и др.). Иногда, к сожалению, происходят ситуации, когда сведения признаются доказательствами, даже если они не имеют значения для данного дела.

Признаются доказательствами показания специальных технических средств, т.е. измерительных приборов, утвержденных в официальном порядке в качестве средств измерений, имеющих сертификаты и прошедшие метрологическую поверку.

В интересах разрешения дела в качестве доказательств могут быть истребованы иные сведения. Они должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения об их истребовании.

Оценка доказательств осуществляется судьей, органом (должностным лицом), ведущим административное производство, по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. К сожалению, из-за огромного количества дел об административных правонарушениях в сфере налогообложения, находящихся в производстве должностного лица или судьи очень сложно всесторонне и полно, объективно исследовать все обстоятельства, имеющие значение для дела. Очень распространена негативная практика, когда решения по делу выносятся на основе субъективного предубеждения. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы. Сам процесс доказывания завершается оценкой доказательств. Именно оценка доказательств выступает основанием, на котором происходит разрешение дела. Оценка доказательств представляет собой мыслительную деятельность должностного лица, членов коллегиального органа, судьи, которыми осуществляется производство по делу. В результате оценки определяется их допустимость, относимость, достоверность, а также достаточность для обоснования по конкретному делу соответствующих выводов. При этом, заранее установленной силы никакие доказательства иметь не могут. Рассматривая вопрос о требовании оценки соответствующего доказательства по внутреннему убеждению лица, то она предусматривает следующие критерии: само внутреннее убеждение должно быть обоснованным; при оценке доказательств лицо руководствуется исключительно законом, а также своим правосознанием<sup>1</sup>. Как мы видим здесь приводится достаточно

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

«размытая» формулировка внутреннего убеждения, что может повлечь за собой не совсем объективное решение по делу. К сожалению, законодатель не уточнил и не конкретизировал данное положение. Требования, предъявляемые к доказательствам по делам об административных правонарушениях. Во всех случаях доказательства собой представляют единство фактического содержания и процессуальной формы, выражающей сведения о фактах. Этим определяются такие качества доказательств, как их допустимость и относимость. Критериями доказательств являются достоверность, допустимость, достаточность и относимость<sup>1</sup>. Достоверность представляет собой такое доказательство, истинность которого сомнений не вызывает. Допустимость фактически является пригодностью для использования при установлении обстоятельств, которые имеют для дела значение, относительно источников соответствует требованиям закона, порядка обнаружения, исследования и закрепления доказательств. Рассматривая вопрос о допустимости доказательств, стоит отметить, что она означает: 1) известно происхождение полученных сведений, и оно может быть проверено, в то же время, лицо от которого сведения исходят, могло данные сведения воспринимать; 2) общие правила доказывания были соблюдены, и, в частности, правила собирания доказательств и фиксации сведений определенного вида; 3) был соблюден порядок осуществления производства по делу. Кроме того, не могут быть превышены полномочия органа или должностного лица, в производстве которого дело находится, а также не были нарушены права участников производства по делу об административном правонарушении. В качестве основополагающего элемента допустимости выступает законность источника. Доказательствами по делу не могут служить фактические данные, которые были получены из анонимных источников. Кроме того, законным должен быть также и способ получения доказательства. В качестве такого способа чаще всего выступают контрольно-надзорные проверки, проводимые налоговыми органами.

---

<sup>1</sup> См.: *Васильев Ф.П.* Понятие и сущность доказательств в административном процессе // *Право и государство.* 2016. № 9. С. 68–79.

**Беликов Евгений Геннадьевич**

*доктор юридических наук,  
профессор кафедры финансов,о банковского и таможенного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

## **РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

***Аннотация:** в статье проводится теоретическое осмысление содержания одного из ключевых для развития социальной государственности и ее финансового обеспечения принципа отечественного финансового права – социальной направленности финансово-правового регулирования.*

Одним из важнейших отраслевых принципов российского финансового права выступает принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, впервые сформулированный Н.И. Химичевой. Он выступает системообразующим принципом для финансового права социального государства, соблюдение которого зависит, в свою очередь, от реализации других принципов и явлений, действующих в финансово-правовой сфере. В настоящее время данный принцип выражается в необходимости учета при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в области публичных финансов социально значимых факторов: принципов права и социального государства, социально направленной финансово-правовой политики, социально ориентированных финансово-правовых институтов.

В принципе социальной направленности финансово-правового регулирования, являющегося воплощением конституционного принципа социального государства, находят свое отражение характеристики и постулаты самого социального государства. К наиболее значимым из них относятся: социальная справедливость; социально ориентированная экономика; социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей; социальная ответственность; социальная безопасность. Некоторые из перечисленных принципов имеют определенный опыт реализации в области финансовой деятельности Российского государства, отдельные их положения закреплены в нормах финансового права.

Эффективное выполнение публично-правовыми образованиями своих задач и функций в целях социально-экономического развития страны, повышения уровня жизни граждан невозможно без взвешенной, последовательной экономической и правовой политики государства. В связи с этим важнейшими со-

ставляющими последней выступают соответственно финансовая политика и финансово-правовая политика. В частности, последняя является важнейшим самостоятельным направлением правовой политики государства: ни одно решение, затрагивающее существенные вопросы жизни страны, не остается реализованным без соответствующей финансовой поддержки со стороны публично-правовых образований. Финансово-правовая политика – это деятельность государства, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области публичных финансов. В качестве целей социально ориентированной финансово-правовой политики можно выделить создание целостной и эффективной системы финансово-правового регулирования и обеспечение реализации и защиты с помощью юридических средств прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений с учетом принципов социального государства. К основным направлениям совершенствования российской финансово-правовой политики в аспекте ее социальной ориентированности можно отнести, например, справедливое (соразмерное) распределение государством налогового бремени на население и бизнес, а также средств государственных и местных бюджетов, способствующее обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе; стимулирование субъектов бюджетных, налоговых и иных правоотношений к социально ответственному поведению.

Существенными инструментами финансово-правового обеспечения развития социального государства выступают финансово-правовые стимулы и ограничения, являющиеся парными юридическими категориями. Им отводится приоритетное место в числе разнообразных юридических средств, с помощью которых может достигаться и проявляться социальная направленность финансово-правового регулирования. Финансово-правовые стимулы – это законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов финансового права к правомерному поведению в сфере публичных финансов и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов. Финансово-правовые ограничения представляют собой законодательно установленные правовые средства, определяющие рамки правомерного поведения субъектов финансового права и создающие благоприятные условия для удовлетворения, охраны и защиты публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Несмотря на преобладание в процессе финансово-правового регулирования финансово-правовых ограничений, последние тесно взаимодействуют с финансово-правовыми стимулами, в том числе в аспекте социальной ориенти-

рованности. К основным направлениям социально ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве следует отнести:

- закрепление финансово-правовых ограничений при установлении субъективных прав в сфере публичных финансов (например, права налогоплательщика на использование налоговых льгот и других налогово-правовых стимулов);

- предоставление субъектам финансовых правоотношений права на финансово-правовые стимулы социальной направленности в результате добросовестного выполнения своих публичных обязанностей;

- установление финансово-правовых ограничений с целью стимулирования субъектов финансовых правоотношений к более эффективному выполнению ими своих обязанностей, носящих социально ориентированный характер.

Несмотря на тенденцию развития в последние годы по инициативе Президента РФ В.В. Путина форм финансово-правового стимулирования социально значимой деятельности, последние, а также направления социально ориентированного взаимодействия финансово-правовых стимулов и финансово-правовых ограничений нуждаются в дальнейшем расширении.

Реализация принципа социальной направленности финансового права возможна через различные подразделения системы данной отрасли права: подотрасли и институты. Основная роль в финансово-правовом обеспечении социальной политики государства безусловно принадлежит институтам бюджетного права, таким, например, как доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетное регулирование. В частности, расходы бюджетов различных уровней в виде бюджетных ассигнований напрямую направляются в том числе на образование, культуру, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальную политику. Формирование расходов бюджетов всех уровней, в том числе на социальную сферу, осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Финансирование государством приоритетных социальных и экономических задач осуществляется также и с помощью национальных проектов, адресных целевых программ, государственных целевых денежных фондов, формируемых как в рамках бюджетов, так и отдельно от них. В составе государственных и местных бюджетов бюджетным законодательством РФ предусматривается создание фондов, имеющих целевое назначение, из которых также могут осуществляться расходы социальной направленности. В настоящее время к таким фондам на федеральном уровне следует отнести, например, Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), целями создания которого являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ.



В составе региональных бюджетов в соответствии со ст. 81.1 БК РФ могут образовываться Резервные фонды субъектов РФ, одной из целей создания которых, по мнению Министерства финансов РФ, является финансирование социально значимых расходов субъекта РФ в течение определенного периода времени. В частности, к таким расходам данный орган рекомендует относить расходы на заработную плату, на социальное обеспечение, на обязательное медицинское страхование неработающего населения<sup>1</sup>.

С помощью норм, регулирующих финансовые отношения в сфере внебюджетных государственных денежных фондов, осуществляется реализация программ обязательного социального страхования: пенсионного, медицинского, страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Воплощение в жизнь рассматриваемого принципа в немалой степени происходит с помощью налогового права, в нормах которого закрепляются различного рода налоговые стимулы.

Таким образом, Российское государство, несмотря на сохранение многих нерешенных проблем в социальной сфере, продолжает при регулировании практически всех видов финансовых отношений учитывать в определенной мере интересы различных слоев населения, в том числе нуждающихся в социальной поддержке и защите. В нормах финансового права закреплены базовые и достаточно эффективные правовые механизмы реализации государством социально ориентированной политики, которые, тем не менее, нуждаются в совершенствовании. Дальнейшее воплощение данного принципа в отраслях и институтах финансового права (прежде всего, налоговом, бюджетном, банковском публичном праве) послужит основой для последующих отраслевых научных исследований, а также вектором развития финансового законодательства.

---

<sup>1</sup> См.: Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых ресурсов: утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 августа 2010 г. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methodology>

**Боташева Лейла Эмербековна**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

**Леонов Алексей Николаевич**

*преподаватель кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРИПТОВАЛЮТ**

***Аннотация:** статья посвящена анализу правовой природы криптовалюты как объекта финансово-правового регулирования с точки зрения российского законодательства. Приводится анализ законопроектов, легализующих статус криптовалют.*

В условиях развития цифровой экономики, повсеместной цифровизации и развития на этом фоне новых объектов, основанных на публичном блокчейне таких криптовалют, как биткоин, лайткоин, эфириум и пр., возникает необходимость в правовом регулировании, как самих инструментов, так и отношений, возникающих в связи с их использованием в целом с целью установления правопорядка в их обороте<sup>1</sup>.

В текущем году были подготовлены два важных альтернативных законопроекта. Первый проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» дает определения таким цифровым активам, как криптовалюта и токен, законодательно закрепляет вид договора, заключаемый в электронной форме – смарт-контракт.

Второй «Проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах) был внесен депутатами В.В. Володиным и П.В. Крашенниковым. В нем предлагается закрепить в Гражданском кодексе несколько базовых положений, которые позволили бы регулировать рынок новых объектов экономических отношений («токены», «криптовалюта» и пр.), обеспечить правовые условия для совершения и исполнения сделок в цифровой среде («смарт-контракты», «самоисполняемые» сделки и др.) и предоставить защиту гражданам и юридическим лицам по таким сделкам.

---

<sup>1</sup> См.: Цинделиани И.А., Нигматулина Л.Б. Криптовалюта как объект гражданско-правового и финансово-правового регулирования // Финансовое право. 2018. № 7. С. 18–25.

В апреле Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, обсуждавший проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах) не поддержал его по концептуальным причинам<sup>1</sup>.

Аналогичный вывод сделан и по поводу проекта Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах». Именитые эксперты отметили, что проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» не может быть поддержан в связи с концептуальными недостатками<sup>2</sup>.

Криптовалюта сегодня является альтернативным денежным обращением, получившим большую популярность. Большинство отмечают, что рынок криптовалют является одним из самых перспективных направлений развития мировой экономики. Следует понимать, что процесс проникновения криптовалюты в экономический оборот сложно остановить, а отказ от нее может препятствовать развитию цифровой экономики, поэтому, по мнению авторов, приведенных законопроектов, разумнее придать цифровой валюте правовую определенность и статус.

Представители Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в вышеупомянутом экспертном заключении отмечают, что юридический феномен криптовалюты является малоисследованным в современной российской науке, находится еще в стадии его становления и поспешное установление легальной дефиниции чревато негативными последствиями. Допустимость сделок с криптовалютой, равно как установление гражданского права на нее, предопределяется, по их мнению, не столько гражданско-правовыми критериями, сколько публично-правовыми соображениями политики права.

Безусловно, правовое регулирование криптовалюты с учетом объективных рисков, должно осуществляться исходя из публичных целей государства и нейтрализовать такие негативные процессы, как отмывание доходов, полученных

---

<sup>1</sup> См.: Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации». URRL: <http://privlaw.ru/wp-content/uploads/2018/04/meeting-190418-zakonoproekt-2-project-conclusion.pdf>

<sup>2</sup> См.: Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах». URRL: <http://privlaw.ru/wp-content/uploads/2018/04/meeting-190418-zakonoproekt-6-project-conclusion.pdf>

преступным путем, и финансирование терроризма, а также размывание налоговой базы<sup>1</sup>.

Вместе с тем, следует отметить, что сторонники введения новых цифровых объектов отмечают их исключительность для цифровой экономики. Так, Уполномоченный при Президенте России по правам предпринимателей Борис Титов, комментирует: «То, что предлагает наш Минфин, это намного более жесткое регулирование, чем в Японии, Швейцарии, Белоруссии, Армении. То есть, во всех странах, которые приняли какое-то законодательство. Лучше ничего не принимать, чем принимать такое законодательство. Это просто сделать так, чтобы криптосообщество и блокчейн-бизнес никогда не посчитали своей родиной Россию. Поэтому, мы, конечно, категорически против этого текста. Понятно, почему они пытаются поставить такие барьеры. Потому что блокчейн, на самом деле, – это технология, которая позволяет контролировать чиновников. Сегодня у нас все наоборот – чиновники считают своей важнейшей функцией контроль людей, предпринимателей, тех, кто занимается блокчейном и новыми технологиями. А все должно быть наоборот. Блокчейн дает возможность людям, предпринимателям, технологическому сообществу контролировать чиновников. И это им, конечно, не нравится»<sup>2</sup>.

До настоящего времени позиция Правительства Российской Федерации по отношению к этому вопросу непостоянна и изменчива: от радикального «полностью запретить любой оборот и за нарушение применять меры уголовной ответственности» до «разработать льготный налоговый режим и разрешить деятельность в специальных экономических зонах». Что касается законодательной власти, она в лице Государственной Думы РФ в первом чтении приняла законопроект «О цифровых финансовых активах», в котором даны определения, что такое криптовалюта, майнинг, блокчейн.

В рамках финансово-правового регулирования криптовалюту необходимо рассматривать как объект налогообложения. В этом направлении также пока отсутствует правовая определенность. Действительно, сейчас сложно представить, какую налоговую политику в отношении криптовалюты выберет законодатель, все зависит от того, как будет определена криптовалюта с точки зрения фискального интереса в законодательстве: если как «товар» – то будет приме-

---

<sup>1</sup> См.: *Левашенко А.Д.* Концепция развития криптоэкономики в России / А.Д. Левашенко, И.С. Ермохин, А.А. Коваль // *Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес»*. 2018. № 1. С. 52–56.

<sup>2</sup> См.: Борис Титов раскритиковал проект Минфина о регулировании криптовалют. URL: <https://bitnovosti.com/2018/01/26/boris-titov-raskritikoval-proekt-minfina-o-regulirovanii-kriptovalyut/> (дата обращения: 17.09.2018).

няться НДС, если «доход» – то НДФЛ и налог на прибыль<sup>1</sup>. Вопросов достаточно много, в том числе связанных и с администрированием и др.

В завершении следует отметить, что проведена большая законопроектная работа и выражая мнение по поводу предмета дискуссии отмечу, что в этой связи понравилась цитата, приведенная юристом Романом Туркиным на портале Закон.ру<sup>2</sup> из книги А.А. Пиленко «Право изобретателя». А.А. Пиленко писал, что неразвитое юридическое мышление очень часто руководится т.н. законом конструкционной экономии: появление какого-нибудь нового социально-правового явления всегда вызывает – как инстинктивный первый порыв – желание субсуммировать это явление в одну из издавна установившихся, известных юридических категорий; и только очевидная невозможность такой субсумции приводила юристов, *volens nolens*, к сознанию необходимости поработать над конструкцией самостоятельно<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Цинделиани И.А., Нигматулина Л.Б. Криптовалюта как объект гражданско-правового и финансово-правового регулирования // Финансовое право. 2018. № 7. С. 18–25.

<sup>2</sup> См.: Туркин Р. О правовом режиме криптовалют. URL: [https://zakon.ru/blog/2018/04/18/o\\_pravovom\\_rezhime\\_kriptoalyut](https://zakon.ru/blog/2018/04/18/o_pravovom_rezhime_kriptoalyut) (дата обращения: 17.09.2018).

<sup>3</sup> См.: Пиленко А.А. Право изобретателя. СПб., 1903. Т. 2. С. 590.

**Бочкарева Екатерина Александровна**

доктор юридических наук,  
заведующий кафедрой административного и финансового права  
Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет правосудия»

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАБОТАХ Н.И. ХИМИЧЕВОЙ**

*Аннотация:* в статье представлен краткий обзор работ доктора юридических наук, профессора, Заслуженного работника высшей школы Российской Федерации, Почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации Нины Ивановны Химичевой, посвященных проблемам правового регулирования отношений в сфере бюджета и бюджетной деятельности. Выделены и рассмотрены следующие основные направления исследований Н.И. Химичевой: правовой статус субъектов бюджетного права и бюджетных отношений; исходные начала бюджетной деятельности; правовые проблемы межбюджетных отношений; совершенствование бюджетного законодательства. Сделан вывод о том, что результаты научных изысканий Н.И. Химичевой предопределили развитие современного российского бюджетного права и не потеряли своей актуальности и значимости в аспекте практической реализации бюджетной политики государства.

Нина Ивановна Химичева – классик отечественного финансового права. Ее научное наследие во многом определило современное состояние российской финансово-правовой науки, позволило создать в Саратовской государственной юридической академии самобытную научную школу финансового права, важным элементом которой была и остается бюджетно-правовая проблематика.

Интерес Нины Ивановны Химичевой к проблемам бюджетной деятельности сформировался уже в самом начале научной карьеры, что выразилось в подготовке и защите ею в 1962 году кандидатской диссертации на тему «Бюджетные права областного (краевого) Совета депутатов трудящихся».

В 1966 году вышли в свет монографии «Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся»<sup>1</sup> и «Правовые основы бюджетного процесса в СССР»<sup>2</sup>. Позднее, в 1979 году, в издательстве Саратовского государственного университета была опубликована работа «Субъекты советского

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М.: Юридическая литература, 1966.

<sup>2</sup> См.: Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1966.

бюджетного права»<sup>1</sup>, а в 1980 году состоялась защита докторской диссертации по этой теме.

В своем исследовании Нина Ивановна обосновала научную концепцию, раскрывающую *теоретические основы и состав субъектов бюджетного права*, характерные черты и базовые направления динамики их правового положения, содержание бюджетно-правового статуса Союза ССР, союзных и автономных республик, автономных областей и округов, административно-территориальных единиц и перспективы его развития.

В работе был сделан ряд важных выводов, имеющих большое значение для развития науки бюджетного права. Так, отметим аргументацию соотношения понятий «субъект бюджетного права» и «субъект бюджетного правоотношения». По мнению автора «Субъекты бюджетного права – это носители субъективных бюджетных прав и обязанностей (полномочий) в сфере образования и использования общегосударственного денежного фонда Советского государства. Названные права и обязанности принадлежат им в силу действия бюджетно-правовых норм, независимо от участия их в конкретных правоотношениях. При реализации своих прав и обязанностей они вступают в бюджетные правоотношения в качестве участников (субъектов) правоотношений»<sup>2</sup>.

Были установлены *особенности бюджетных прав субъектов* исследуемых отношений: «...по своим юридическим свойствам эти права существенно отличаются от прав, которыми наделены субъекты других отраслей права, например, гражданского, трудового, а также некоторых институтов финансового права: они сближаются с обязанностями, являясь, во многих случаях одновременно и обязанностями. Но, тем не менее, безоговорочно признать тождественность бюджетных прав и обязанностей было бы неверным, поскольку полного совпадения между ними нет»<sup>3</sup>.

Подчеркивание прав в этом случае, как позже отмечала Нина Ивановна, «...как бы предостерегает вышестоящих субъектов вторгаться в компетенцию нижестоящих, а последних ориентирует на активную деятельность»<sup>4</sup>.

Чрезвычайно важным не только с точки зрения бюджетно-правовой доктрины, но и с позиции правотворчества и правоприменения стал научно аргументированный вывод о том, что в определенных случаях *в качестве субъекта бюд-*

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права / под ред. В.М. Манохина. Саратов: СГУ, 1979.

<sup>2</sup> См.: *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 13.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 12.

<sup>4</sup> См.: *Химичева Н.И.* Бюджетные права (компетенция) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // *Финансовое право: учебник* / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2000. С. 169.

жетного правоотношения выступает не государственный орган, а именно государство в целом (Российская Федерация) или субъект Российской Федерации<sup>1</sup>.

Большое внимание Н.И. Химичева уделяла разработке *исходных начал правового регулирования бюджетной деятельности*. В качестве таковых в работах Нины Ивановны (подготовленных ею научных статьях, материалах конференций, учебниках, учебных пособиях) рассматривались следующие положения: принцип сбалансированности; принцип гласности; принцип среднесрочного финансового планирования при сохранении ежегодной бюджетной корректировки; принцип последовательности вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти; принцип специализации бюджетных показателей; принцип единства бюджетной классификации; принцип взаимосвязи формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития (принцип прогнозирования)<sup>2</sup>, принцип реальности<sup>3</sup>, принцип экономического (материального) стимулирования.<sup>4</sup>

Немаловажным для построения правового государства представляется соблюдение требования информированности общества о состоянии финансовой системы и участия граждан и общественных организаций в контроле финансовой деятельности публично-правовых образований, о котором писала Н.И. Химичева<sup>5</sup>. Указанное теоретическое положение имеет в настоящее время весьма солидную практическую апробацию в виде развития системы информирования неопределенного круга субъектов о результатах контрольно-бюджетных мероприятий и эффективности управления бюджетными ресурсами<sup>6</sup>.

Исследуя проблемы правового регулирования формирования доходов национальной бюджетной системы, Н.И. Химичева справедливо отмечала необходимость дополнения бюджетного законодательства нормами о принципах

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права / под ред. В.М. Манохина. С. 41–43.

<sup>2</sup> См.: *Финансовое право: учебник* / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 241–245.

<sup>3</sup> См.: *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право: учеб.-метод. комплекс. М.: Норма, 2005. С. 200.

<sup>4</sup> См.: *Химичева Н.И.* Принципы современного российского финансового права как основа бюджетно-правового регулирования // *Очерки бюджетно-правовой науки современности* / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012.

<sup>5</sup> См.: *Химичева Н.И.* Актуальные проблемы финансового права России в аспекте повышения его эффективности // *Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. науч. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 27 мая 2009 г.)*. Саратов, 2009. С. 8.

<sup>6</sup> См.: Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/>; Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2017).



разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, предлагая в качестве таковых эффективность использования бюджетных доходов, обоснованность использования бюджетных средств, регулярность бюджетного контроля<sup>1</sup>.

В фокусе научных интересов Н.И. Химичевой находились федеральные и региональные аспекты развития финансового права, имеющие существенное значение для развития межбюджетных отношений. В своих трудах она неоднократно обращала внимание на то, что в едином государстве бюджеты не могут быть полностью обособленными, поэтому необходимо стремиться к оптимальному сочетанию общефедеральных и региональных интересов при распределении доходных источников<sup>2</sup>.

Отметим, что данный вывод, а также многие другие, выдвинутые и обоснованные Ниной Ивановной в своих работах положения, послужили базой для разработки наших собственных предложений по правовому обеспечению сбалансированного функционирования бюджетной системы в Российской Федерации<sup>3</sup>.

В аспекте совершенствования конституционно-правового регулирования бюджетных отношений актуальным остается предложение Нины Ивановны «...закрепить в Конституции РФ финансово-правовое регулирование в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исключив термин “финансовое регулирование” из ст. 71»<sup>4</sup>.

Итак, краткий анализ небольшой части научного наследия Нины Ивановны Химичевой позволят однозначно заключить, что многие проблемы, рассмотренные и предложенные к решению в ее работах, не теряют своей актуальности: они и сегодня востребованы при разработке и реализации государственной бюджетной политики. Н.И. Химичева внесла неоценимый вклад в бюджетно-правовую науку, при этом результаты научных изысканий Нины Ивановны легли в основу многочисленных работ ее учеников<sup>5</sup>, что, безусловно, во многом

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* О новых подходах правового регулирования формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.). Саратов, 2011. С. 194.

<sup>2</sup> См.: *Химичева Н.И.* Новые явления в Российском налоговом праве // Вестник СГАП. 1995. № 3. С. 49; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002. С. 344; *Химичева Н.И.* Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 68–76.

<sup>3</sup> См.: *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

<sup>4</sup> См.: *Химичева Н.И.* Финансовое право: федеральные и региональные аспекты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 22.

<sup>5</sup> См.: Упомянем работы лишь некоторых учеников Н.И. Химичевой: *Крохина Ю.А.* Город как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001; *Вершило Т.А.* Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: дис. ...

гом определило и продолжает определять векторы развития современной российской науки финансового права, законодательства, практики.

---

канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Бочкарева Е.А.* Правовое регулирование предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Альжанова А.Б.* Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; *Дурманова О.М.* Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; *Ягофаров Р.Р.* Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; *Романько А.Н.* Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011; *Геляхова Л.А.* Правовое регулирование межбюджетных отношений муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

**Васильева Евгения Григорьевна**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры административного и финансового права*

*Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

***Аннотация:** налоговая система РФ находится в центре теоретических и практических исследований, носит сегодня относительно централизованный характер. Единство и сбалансированность правовой системы России предполагает наличие в ней гармонично взаимодействующих правовых элементов (частей). Реализация принципа единства налоговой системы проявляется в состоянии, при котором правовые явления ориентированы на решение единых задач, на достижение единой цели. Несмотря на это, действующее законодательство нуждается в более четком закреплении принципа единства налоговой системы для структурирования налогового права и налогово-правового регулирования.*

Модернизация и подготовка к переходу российской экономики на траекторию инновационного развития, создания и развития проактивного государства, предполагают соответствующие изменения российского налогового законодательства, непосредственно – налоговой системы.

При этом одним из важнейших условий успешного перехода на инновационное развитие становится разумная последовательность и взаимосвязь происходящих изменений, обеспечивающих преемственность лучших традиций российского налогового законодательства, органическое единство и взаимосвязь положений НК РФ и принимаемых нормативно-правовых актов в сфере законодательства о налогах, сборах, страховых взносов.

Это становится возможным лишь при последовательном совершенствовании действующего налогового законодательства.

Долгие годы экономисты и юристы пытаются вывести идеальную систему принципов налогообложения. До настоящего времени, данная задача остается нерешенной. Полагаем, что действующая система принципов налогообложения, а также система налогообложения далеки от совершенства. Анализ принципов правовой системы позволяет сделать вывод о большой значимости данного явления для правовой системы. Роль принципов для правовой системы является многофункциональной. В российском праве, правовые принципы не рассматриваются в качестве источника права.

Принципы права выступают как общие нормативные предписания, на основе которых и происходит правовое регулирование, принимается конкретное юридическое решение по делу. В.Н. Карташов отмечает: «В процессе ... применения аналогии права принципы служат основой, базой для формулирования конкретного предписания и вынесения решения»<sup>1</sup>. Таким образом, правовые принципы предстают как юридические регуляторы социальных отношений.

Правовые принципы являются фундаментальным фактором правового регулирования и воздействия<sup>2</sup>, но для этого, говоря словами В.И. Зажицкого, они должны быть «работающими»<sup>3</sup>. Эту точку зрения высказал и С.С. Алексеев, отмечая, что «общие начала (формулировки принципов, определения и др.) должны участвовать в правовом регулировании, то есть быть “рабочими”»<sup>4</sup>.

В связи с указанным выше, представляется, что для юридической теории и деятельности необходимо четкое и ясное закрепление («фиксация») системы основных (фундаментальных) правовых принципов налогообложения в НК РФ.

Следует отметить, что термин «принцип» в названии части, раздела, главы не всегда говорит о высокой значимости этого понятия. Полагаю, что имеет существенное значение их содержание, характер самих принципов, их целостное, системное изложение в источнике права и, безусловно, реализация данных принципов на практике.

В связи с изложенным, проблема изучения принципов налогообложения и их реализации при построении системы налогообложения не теряет своей актуальности. Процессы формирования и эволюции принципов налогообложения прошли множество этапов. Коснувшись системы принципов налогообложения отметим, что важен комплексный, системный подход к анализу их роли в налоговой системе.

По мнению В.Г. Афанасьева, «только системный подход позволяет интегрировать разнородные частные проблемы, подвести их к одному общему знаменателю и тем самым сложнейшую группу проблем представить как единую проблему... И это потому, прежде всего, что системный подход позволяет отыскать единое интегративное качество, ту самую основу, на которой строится здание системы...»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Карташов В.Н.* Применение права. Ярославль, 1980. С. 38.

<sup>2</sup> См.: *Васильев А.М.* О правовых идеях-принципах. С. 16; *Его же.* О нормативно-регулятивном значении принципов права; *Давид Р., Жоффре-Стинози К.* Основные правовые системы современности. С. 108–111; *Цыбулевская О.И.* Значение общеправовых принципов для отраслевого законодательства // Вопросы теории государства и права. 2000. Вып. 2 (11). С. 75.

<sup>3</sup> См.: *Зажицкий В.Н.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92–98.

<sup>4</sup> См.: Советское государство и право. 1973. № 11. С. 73.

<sup>5</sup> См.: *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. С. 12.

Укрепление российской налоговой системы невозможно без обеспечения ее единства. В этом случае важную роль призван выполнять принцип единства налоговой системы. Данная проблема является одной из актуальных в современной России. В немалой степени важность этого вопроса связана с ролью правовой системы как социального и правового явления в деле обеспечения в обществе режима законности.

Представляется, что основным фактором единства налоговой системы является правовое регулирование, для реализации которого необходимо: 1) усиление единства российского налогового законодательства; 2) обеспечение единого механизма действия федеральных, региональных и местных налогов; 3) формирование оптимального баланса, соотношения централизованных начал в налоговой системе; 4) адаптацию российской налоговой системы к постоянно изменяющемуся социальному пространству; 5) необходимость теоретической и методологической разработанности данной проблемы и многое другое.

Анализируя положения НК РФ, следует констатировать тот факт, что в нем отсутствует соответствующий раздел или глава, где особое внимание уделялось бы принципам налогообложения, несмотря на то, что поверхностно, не в полном объеме они описаны в положениях НК РФ. Полагаем, что этого недостаточно, даже если исходить из соображений законодательной техники, не говоря уже о фундаментальной значимости налоговых принципов.

Считаем, что принципы налогообложения являются безусловным отражением правильного понимания налогообложения, фиксирующими соответствующее представление о необходимости следования им. Принципы налогообложения придают качественную точность налоговому праву.

Налогообложение всегда предполагает определенное ограничение прав и свобод человека, федеральный законодатель вправе, согласно части третьей ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливать общие пределы такого ограничения, в том числе и на региональном (местном) уровне. Конституционный принцип единства налоговой политики обуславливает принцип единства системы налогов. Установление налогов, нарушающее единство экономического пространства РФ, запрещается.

Принцип единства налоговой системы проявляется в том, что российское законодательство не предусматривает возможности вводить какие-либо налоги, сборы на региональном и местном уровне, если они не предусмотрены федеральным законодательством. Это обусловлено существующим в НК РФ закрытым перечнем налогов и сборов, взимаемых на территории РФ.

Принцип единства налоговой системы выражается в том, что признается недопустимым введение налогов и сборов, которые ведут к формированию налоговых доходов одного субъекта федерации или муниципального образования

за счет другого субъекта федерации или муниципального образования. Согласно ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Единство экономического пространства – неперенный атрибут государства с рыночной экономикой, условие свободного и динамичного развития общества. Отметим, что принцип единства экономического пространства реализуется посредством различных механизмов, в том числе финансовых. Конституция Российской Федерации устанавливает определенные ограничения в виде финансовых гарантий положений, указанных в ст. 8: «На территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств»<sup>1</sup>. Реализация данных принципов – одно из направлений деятельности Правительства РФ. Статья 114 Конституции Российской Федерации определяет, что Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой финансовой и денежной политики.

Таким образом, перечисленные статьи Конституции Российской Федерации лежат в основе сформулированного Конституционным Судом Российской Федерации принципа единой финансовой политики, включающей и единую налоговую политику. Представляется, что единая налоговая политика направлена на недопущение установления налогов, нарушающих единство экономического пространства РФ.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации не допускается установление налогов, нарушающее единство экономического пространства Российской Федерации, в частности недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 5-П).

Конституционным Судом Российской Федерации сформирована позиция, согласно которой перечень региональных налогов, внесение в него изменений и дополнений, круг налогоплательщиков, а также существенные элементы каж-

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

дого регионального налога (в том числе объект налогообложения, налоговая база, предельная ставка налога) должны регулироваться федеральным законом с тем, чтобы не допускать излишнего обременения налогоплательщиков обязанностями по уплате налогов, устанавливаемыми законами субъектов РФ о региональных налогах, формирования доходной части бюджетов одних субъектов РФ за счет других, нарушения конституционных положений о единстве экономического пространства, равенстве прав человека и гражданина, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2001 г. № 2-П<sup>1</sup>).

В практике Конституционного Суда Российской Федерации возникал ранее вопрос о толковании такого положения, как «установление налогов и сборов», применительно к полномочиям Российской Федерации и ее субъектов. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией РФ, самостоятельно определяет не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Что касается установления налогов и сборов органами государственной власти субъектов РФ, то оно должно осуществляться в соответствии с имеющей прямое действие Конституцией РФ и с общими принципами налогообложения и сборов, содержащимися в федеральном законодательстве. Право субъектов РФ на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку субъекты РФ связаны этими общими принципами. Указанные выводы применимы и к органам местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 5-П<sup>2</sup>).

Как пояснил Конституционный Суд Российской Федерации, регулирование федеральными законами региональных налогов носит рамочный характер и предполагает, что наполнение соответствующих правовых институтов конкретным юридическим содержанием осуществляется законодателем субъекта РФ. При этом законодатель субъекта РФ может осуществлять правовое регулирование регионального налога при условии, что такое регулирование не увеличивает налоговое бремя и не ухудшает положение налогоплательщиков по сравнению с тем, как это определяется федеральным законом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2001 г. № 2-П). Как видится, НК РФ достаточно четко определяет границы регионального и местного нормотворчества в сфере налогообложения.

---

<sup>1</sup> См.: Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Generalization/Pages/InformationReview2017.aspx> (дата обращения: 28.11.2018).

<sup>2</sup> См.: Там же.

Подводя итоги, отметим, что значение принципов налогообложения в системе законодательства о налогах и сборах велико. Вместе с тем зачастую в науке финансового права распространено отношение к ним как к сугубо теоретическим конструкциям, декларативным положениям, не играющим значительной роли в правоприменительной практике. Полагаем, что принципы налогообложения, в том числе единства налоговой системы должны стать востребованы практикой, должны упорядочивать социальные взаимодействия, определять и направлять поведение субъектов налогового права, выступать нормативной основой для разрешения налоговых споров.



**Васянина Елена Леонидовна**  
доктор юридических наук,  
заведующий кафедрой финансового права  
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный  
экономический университет»

## ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

*Аннотация:* учитывая особенности осуществления финансовой деятельности государства, а также родовые признаки финансовых обязательственных правоотношений, автор выделяет типы финансовых обязательств, исследует проблемы их реализации. В заключении делается вывод о необходимости закрепления особенностей регулирования финансовых обязательств в Основах законодательства о финансах.

Ключевую роль в механизме финансово-правового регулирования играют финансовые обязательства, понятие, признаки и типы которых в актах финансового законодательства не раскрываются.

Правовой режим финансовых обязательств, определяемый в рамках современной финансово-правовой доктрины, базируется на подходе к определению системы финансового права, выработанном в советский период. Так, Н. И. Химичева в работе «Субъекты советского бюджетного права» определила систему финансового права через три основных института: институт правового регулирования доходов государственного бюджета; бюджетное право; институт бюджетного финансирования<sup>1</sup>. С учетом сложившегося подхода основными типами финансовых обязательств, на которых основывается механизм финансовой деятельности государства, являются: *финансовые обязательства фискального типа*, в рамках которых фискальный должник (юридическое, физическое лицо) обязан по основаниям, предусмотренным законом, передать в распоряжение государства денежные средства в установленном законом порядке, как это предусмотрено ст. 57 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>; *внутрибюджетные финансовые обязательства*, возникающие в форме межбюджетных трансфертов, предоставляемых с одного уровня бюджетной системы на другой; *финансовые обязательства расходного типа*, играющие ключевую роль в реализации процедуры финансирования.

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 10-11.

<sup>2</sup> См.: Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 12.

Помимо изложенного анализ законодательства позволяет выделить такие типы финансовых обязательств, как *инвестиционные финансовые обязательства*, возникающие при формировании публичных денежных фондов вне бюджетной системы в целях реализации интересов выгодопреобретателя (финансовые обязательства, возникающие при формировании фонда капитального ремонта многоквартирных домов, фонда гарантирования пенсионных накоплений, фонда страхования вкладов физических лиц в банках); *долговые финансовые обязательства*, возникающие в форме выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, кредитных договоров, государственных (муниципальных) гарантий; б) *компенсационные финансовые обязательства*, возникающие в целях финансового обеспечения непредвиденных расходов<sup>1</sup>.

Указанные типы финансовых обязательственных правоотношений объединены общими родовыми признаками, играющими ключевую роль в определении направлений реализации механизма финансово-правового регулирования и позволяющими отграничить их от гражданских обязательств.

В частности, такими признаками являются следующие: 1) обязательное участие в этих обязательственных правоотношениях органов публичной; 2) императивный характер возникновения; 3) отсутствие эквивалентно-возмездной составляющей в отношениях между сторонами финансового обязательства.

На сегодняшний день законодатель не обеспечивает исчерпывающего регулирования указанных типов финансовых обязательственных правоотношений. Неполное, фрагментарное регулирование финансовых обязательств приводит к их искажению и проявляется в коммерциализации финансовой деятельности государства. Например, коммерциализация финансовой деятельности прослеживается при реализации внутрибюджетных финансовых обязательств. Это проявляется в том, что к процедуре предоставления финансовой помощи привлекаются специально созданные организации<sup>2</sup>, финансируемые за счет средств федерального бюджета, цель которых заключается в софинансировании расходов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Так, в 2014 году был создан Фонд развития моногородов в качестве дочерней структуры ВЭБа, основной целью которого согласно Уставу<sup>3</sup> является финансиру-

---

<sup>1</sup> См.: *Васянина Е.Л.* Классификация обязательств в финансово праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 9–12.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2014 г. № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»» (в ред. от 5 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 46, ст. 6378.

<sup>3</sup> См.: Устав Некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». URL: <http://www.fmrus.ru/?p=479> (дата обращения: 16.05.2016); Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2014 г. № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»» (в ред. от 15 сентября 2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 46, ст. 6378.

ние расходов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции объектов инфраструктуры в моногородах.

Государственная корпорация Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства является промежуточным звеном в механизме предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам в целях финансирования работ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов<sup>1</sup>.

Иными словами, обозначенные фонды являются «проводниками» денег до проблемных регионов<sup>2</sup>.

Коммерциализация финансовой деятельности прослеживается в сфере финансирования. Яркой иллюстрацией изложенного является передача государственных функций сторонним организациям в рамках аутсорсинга, что приводит к необоснованным бюджетным расходам. Сложившийся подход к регулированию финансовых обязательств расходного типа не позволяет обеспечить реализацию принципа эффективности использования бюджетных средств.

В современных экономических условиях отдельные типы обязательств утратили статус финансово-правовых, в результате чего их регулирование обеспечивается гражданско-правовыми механизмами. В частности, речь идет об обязательствах в сфере банковского кредитования и в сфере страхования. При таком подходе законодателя банки и страховые компании нацелены исключительно на получение прибыли, пренебрегая интересами отдельных участников гражданского оборота и государства в целом, что приводит к негативным последствиям. Так, предоставление банками кредитов субъектам Российской Федерации привело регионы в долговую яму. По официальным данным на январь 2018 г. у некоторых регионов полученные кредиты существенно превышали весь годовой доход, а долг 11 регионов составлял более 50 % доходов<sup>3</sup>.

Применяемая банками процедура кредитования физических лиц также не свободна от критических замечаний. Так, нарушением конституционных прав граждан является предоставление банками потребительских кредитов, сопровождающееся принуждением к заключению договора страхования. Более того, ситуация осложняется тем, что согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации досрочное расторжение кредитного договора не сопровождается отменой страхования, а соответственно не влечет возврата уплаченной страхо-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ред. от 2 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3799.

<sup>2</sup> См.: Николаева Д. Субсидии моногородам рассчитали по-новому: Фонд их развития отчитался за 2015 год // Коммерсантъ. 2016. 4 мая.

<sup>3</sup> См.: Минфин отдал регионы с населением в «рабство» госбанкам. URL: <https://zen.yandex.ru/media/conmaxru> (дата обращения: 11.01.2018).

вой премии<sup>1</sup>. Указанный вывод Суда основан исключительно на применении гражданского законодательства Российской Федерации.

Полагаем, что обязательства в сфере банковского кредитования, в сфере страхования относятся к категории квазифинансовых обязательств, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц. Соответственно применение гражданско-правовых методов регулирования должно быть жестко ограничено.

Серьезной проблемой является применение банками механизма предоставления субординированных кредитов (займов, депозитов), позволяющего кредитным организациям в одностороннем порядке прекратить обязательства по соответствующим договорам, что сопряжено с дополнительными рисками для участников гражданского оборота. Иными словами, происходит конвертация требований кредиторов в инструменты санации банка. Складывающаяся практика применения законодательства в обозначенной области свидетельствует о нарушении конституционных предписаний о защите права частной собственности<sup>2</sup>.

В зарубежной практике регулирование подобного рода обязательств, возникающих между банком и вкладчиком в целях санации банковской системы, также осуществляется с применением диспозитивных методов. Так, Верховный Суд Кипра, рассмотрев дело о списании денежных средств по вкладам, указал, что «...“стрижка” вкладов относится к области частного, а не публичного права, поскольку речь идет об обязательствах банков перед своими вкладчиками»<sup>3</sup>.

Сложившийся в российской и зарубежной практике подход законодателя и высших судебных инстанций по проблемам регулирования обязательств, складывающихся в сфере реализации банковских операций, имеет опасные тенденции. Так, согласно позиции судьи Верховного Суда Кипра, если фискальный общественный интерес признается в качестве преобладающего общественного интереса, то существует неминуемая опасность создания правового экономического «тоталитаризма», который может привести к ослаблению верховенства закона»<sup>4</sup>.

Учитывая обозначенные проблемы совершенствование правового регулирования финансовых обязательств должно осуществляться по следующим направлениям.

---

<sup>1</sup> См.: Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 10 сентября 2018 г. № 303-КГ18-14691 легализовал сложившийся подход в сфере банковского кредитования. URL: [vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php](http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php)

<sup>2</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № КГ17-63.

<sup>3</sup> См.: ORDER OF THE GENERAL COURT (First Chamber) 16 October 2014. In Case T-327/13.

<sup>4</sup> См.: Меры жесткой экономии и экономический кризис. Дело «Кипра» Подход судьи Верховного Суда Кипра, Заместителя члена Венецианской комиссии, Майрона Майкла Николауса. URL: [www.suhremecout.gov.cy](http://www.suhremecout.gov.cy) (дата обращения: 30.09.2018).

1. Общие положения о финансовых обязательствах, их признаки, а также особенности регулирования отдельных типов финансовых (квазифинансовых) обязательств целесообразно закрепить в Основах законодательства о финансах<sup>1</sup>, положения которых должны детализироваться в Налоговом, Бюджетном кодексах, в иных актах финансового законодательства, направленных на регулирование отношений в сфере формирования распределения и использования средств публичных денежных фондов.

2. Для целей регулирования финансовых обязательств целесообразно использовать универсальные юридические конструкции (возмещение вреда, аккредитив, заверения об обстоятельствах, соглашение и др.), имеющие закрепление преимущественно в актах гражданского законодательства.

Однако пределы применения межотраслевых юридических конструкций в финансово-правовой сфере должны быть четко обозначены в финансовых законах с учетом природы финансовых обязательств и целей реализации финансовой деятельности государства.

---

<sup>1</sup> См.: *Васянина Е.Л.* Классификация обязательств в финансово праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 9–12.

## Гудкова Марина Валентиновна

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

### ДЕНЬГИ КАК МИРОВОЙ ФЕНОМЕН: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Аннотация:* деньги – неотъемлемая часть жизни современного общества. На сегодняшний день в теории права все еще существуют споры по поводу правовой природы денег и их роли и места в юридической науке. Финансово-правовая наука не является исключением в данном случае. Поэтому в данной статье проводится анализ основных денежных теорий, и предлагается авторская концепция рассмотрения феномена денег в финансово-правовом аспекте.

Деньги являются величайшим изобретением цивилизации и проникают во все сферы человеческой деятельности. На сегодняшний день невозможно представить развитое общество, в котором не используются деньги. «Деньги» прошли длительную эволюцию и под влиянием прогресса цивилизации коренным образом изменили свою форму, природу, содержание и сущность. Преобразованию денег поспособствовало развитие: производительных сил; производственных отношений (товарно-денежных и кредитных отношений); надстройки (государства и формируемого им права)<sup>1</sup>. Одной из главных задач финансовой деятельности государства является перераспределение национального дохода в денежной форме. Общественные отношения, связанные с денежными средствами пронизывают всю финансовую систему государства. В последнее время деятели науки финансового права активно исследуют понятие «деньги»<sup>2</sup>, при этом они не просто заимствуют характеристики и содержание данного понятия у экономической теории, но и развивают свой правовой подход к регулированию и организации денежных средств в государстве. Феномен денег можно рассматривать бесчисленное количество раз. В настоящий момент существует огромное количество научных теорий по данному вопросу. Именно поэтому в данной статье рассматриваются наиболее актуальные теории денег.

---

<sup>1</sup> См.: Тарасов В.М. Деньги. Кредит. Банки. Минск, 2003. С. 9.

<sup>2</sup> См. подроб.: Арзуманова Л.Л. Понятие денег в финансовом праве // Финансы и управление. 2016. № 1. С. 51–71.; Арзуманова Л.Л. К вопросу о понятии денег // Финансовое право (Украина). 2011. № 4. С. 27–30.; Карасева М.В. Деньги в финансовом праве. М.: Юристъ, 2008. С. 14.; Горбунова О.Н., Денисов Е.Р. Некоторые вопросы финансово-правового регулирования денег и денежного обращения в Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 8.

Безусловно, истоки денежных теорий лежат в экономических исследованиях западных и отечественных деятелей науки. Отметим, что до XX века в денежных теориях анализировались сущность денег, зависимость между количеством денег в обращении и уровнем цен, покупательная способность денег. На современном этапе феномен деньги изучается с позиции государственного регулирования, значимости денег в промышленной сфере государства, взаимодействия уровня цен и денежной массы, темпа экономического роста.

Исторически принято выделять три теоретические концепции денег, объединяющие разные позиции ученых. На базе данных концепций в современных юридических и экономических науках были сформированы все новые подходы к феномену деньги, заимствуя, то или иное положение.

*Металлическая концепция денег.* Данная теория была весьма популярна в XV–XVIII веках. Главными представителями концепции были: французы – Н. Орем, А. Монкретьен, англичане – У. Стаффорд, Д. Норе, Т. Мен, итальянец – Ф. Галиани. В основе металлической теории лежит идея меркантилизма – накопление капитала и богатства, а также развитие торговли. Согласно данной теории деньгами являются только благородные металлы – золото и серебро; деньги выступают орудием обмена; стоимостью денег выступает сама естественная природа драгоценного металла; по данной теории деньги идентичны товару, а денежное обращение идентично товарному обмену. В металлической концепции денег деньги выполняют только три функции: мера стоимости, накопления сокровищ и мировых денег. Изначально представители данной теории отрицали возможность существования бумажных денег, их соотношение с благородными металлами и размен золота и серебра на бумажные деньги. Представители позднего металлизма В. Лексис и К. Книс признали возможность обращения бумажных и кредитных денег, но только в случае размена данных денежных знаков на металл. Отметим, что на сегодняшний день ни в одном государстве не существует металлического денежного обращения. Однако в последнее время появляются научные исследования современных научных деятелей в области экономики, финансов и права, к примеру, Антала Э. Фекете<sup>1</sup>, Уго Салинаса Прайса<sup>2</sup>, Н.Н. Рубцова<sup>3</sup>, считающих, что возвращение к денежным системам металлического обращения, способно решить большую часть актуальных проблем в области денежно-кредитного регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт профессора Антал Э. Фекете. URL: <http://professorfekete.com/default.asp> (дата обращения: 20.11.2018).

<sup>2</sup> См.: Hugo Salinas Price. The gold standard: generator and protector of jobs. 2010. URL: <http://www.plata.com.mx/enUS/More/161?idioma=2> (дата обращения: 20.11.2018).

<sup>3</sup> См.: Рубцов Н.Н. Денежная система, основанная на золоте // Российское предпринимательство. 2015. № 4 (274). С. 541–554.

*Номиналистическая концепция денег* получила распространение в XVII–XVIII веках. Первоначально данную концепцию разрабатывали английские экономисты Д. Стюарт, Д. Беркли, Д. Беллерс, Н. Барбон. В наиболее полном виде теория была представлена в конце XIX – начале XX века немецким ученым Г. Кнаппом. В основе номиналистической теории лежит идея о том, что деньги создает государство, стоимость денег определяется их номиналом, деньги имеют субъективную природу – техническое орудие обмена. Согласно данной теории любые деньги это номинальные знаки, которые лишены внутренней стоимости; деньги не имеют связи с денежным товаром; стоимость товара и цена товара – тождественные понятия; покупательная сила денег устанавливается государством и выражается индексом цены; главная функция денег – функция средства обращения; деньги не являются всеобщим эквивалентом. Г. Кнапп вывел номиналистическую теорию денег на новый этап развития, рассматривая ее не только с экономической точки зрения, но и с правовой. Данная концепция стала именоваться государственной теорией денег. В 1905 году Г. Кнапп издал книгу «Государственная теория денег». По мнению Г. Кнаппа, денежные знаки становятся деньгами исключительно при применении санкции, так как государство, создавая денежную систему, устанавливает денежную единицу, определяет ее наименование и внешний вид<sup>1</sup>. Согласно данной концепции деньги создаются государством, оно наделяет их покупательной способностью, то есть определяет их стоимость. Вид денег в данном случае не имеет значения, будь то драгоценные монеты или бумажные деньги, так как стоимость устанавливает государство, в то же время связь между знаком стоимости и золотом отрицается, а курсы валют устанавливаются государствами по соглашению сторон в нормативных документах регламентирующих межгосударственные валютные отношения.

*Количественная концепция денег.* Основателем данной теории денег, возникшей в XVI–XVII веках, был французский экономист Ж. Боден. Свое развитие эта теория получила у англичан Д. Юма и Дж. Миля, а также у француза Ш. Монтескье. В основе количественной теории лежит идея того, что накопление запасов драгоценных металлов приводит к их обесцениванию и из-за этого происходит повышение цен на товары, богатство может увеличиться только благодаря развитию национального производства в государстве. Согласно данной концепции все деньги лишены внутренней стоимости; главная функция денег – функция средства обращения; стоимость денег и уровень цен на товары зависят от количества денег в хозяйственном обращении. Количественная концепция была весьма популярна среди ученых того времени, поэтому в своем

---

<sup>1</sup> См.: Кнапп Г.Ф. Очерки государственной теории денег. Одесса, 1913. С. 4-5.



становлении она прошла два этапа, где были выделены два направления данной теории: *неоклассическая концепция денег и концепция монетаризма*.

*Неоклассическая концепция денег* сложилась в последней трети XIX века. Основными ее представителями были – А. Маршалл, У. Джевонс, Л. Вальрас, А. Пигу, И. Фишер. В 1911 году И. Фишер предложил экономическую модель в форме уравнения обмена, где определялась следующая причинно-следственная зависимость: количество денег, находящихся в обращении, выступает в качестве причины, а уровень цен – в качестве следствия, при этом уровень цен зависит только от количества денег в обращении. Причем данная причинно-следственная связь трактовалась как строго пропорциональная.

*Концепция монетаризма*. Родоначальником монетаризма был М. Фридмен, который в 1956 г. опубликовал статью «Количественная теория денег: новая формулировка». М. Фридмен обнаружил зависимость между количеством денег в хозяйственном обращении и экономическими циклами, а также считал, что денежно-кредитная политика государства имеет решающее значение в развитие экономики страны. Главная причина экономических кризисов и развития инфляции – дисбаланс в денежной сфере. «Денежное правило» монетаризма гласит: если целью монетарных органов управления является стабилизация общего уровня цен, то они должны увеличивать денежную массу соответственно ожидаемому увеличению валового внутреннего продукта.

В правовых науках феномен денег также всегда вызывал интерес, о чем свидетельствует ранее описанная теория Г. Кнаппа. Юридическая наука также выработала свой подход к пониманию денег. Выступая в качестве правовой категории, деньги становятся предметом регулирования разных отраслей права. Более того, в разных отраслях права сущность, значение и функции денег оцениваются по-разному. С точки зрения Л.А. Лунца, гражданский оборот создает орудие обращения, а государство создает законное платежное средство<sup>1</sup>. Поэтому в юридической науке характерно рассмотрение денег с точки зрения гражданского и финансового права, где для гражданского права деньги – это в первую очередь средство обращения<sup>2</sup>, а для финансового права – это средство платежа<sup>3</sup>. В своих трудах Р. Кох отмечал, что учение о природе и свойствах де-

---

<sup>1</sup> См.: Лунц Л.А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2004. С. 31.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 98.; Лебедев В.А. Бумажные деньги. Речь, читанная на акте Императорского С.-Петербургского университета 8 февраля 1889 г. профессором В.А.Лебедевым // Финансовое право: учебник. М.: Статут, 2000. С. 408.; Замотаева Т.Б. Деньги как объект гражданских прав. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 40–45.

<sup>3</sup> См.: Новоселова Л.А. Проценты по денежным обязательствам. М., 2003. С. 10.; Ефимова Л. Безналичные деньги – законное средство платежа // Закон. Денежные обязательства. 2000. № 3. С. 79–84.

нег ближе к административному и государственному праву, нежели к гражданскому праву<sup>1</sup>.

В гражданском праве деньги рассматриваются как объект и мера ценности, как качественная характеристика той или иной вещи, услуги, обязательства, идеи, как средство осуществления расчетов (ст. 128, 140, 141 ГК РФ<sup>2</sup>). Согласно ст. 128 ГК РФ деньги это объект имущественных прав, поэтому в гражданском праве деньги обладают следующими свойствами: являются объектом собственности, то есть движимым имуществом; родовой классификации вещей – могут быть взаимозаменяемыми; деньги делимы, то есть денежные суммы могут быть разделены; могут выполнять функцию самостоятельного объекта гражданско-имущественных отношений (к примеру, кредиты, займы); являются возмездным объектом в гражданском праве (невозможность существования денежных отношений в отрыве от денежной массы).

Обращаясь к финансово-правовой теории денег рассмотрим позиции следующих научных деятелей.

В конце 80-х годов XIX века В.А. Лебедев отметил, что основная функция денег заключается не в их товарном значении, а в санкции, даваемой им законом, в силу этого закон может уполномочить к обращению деньги и даже художественного качества<sup>3</sup>.

По мнению Г.Ф. Кнаппа денежные знаки становятся деньгами исключительно при применении санкции, так как государство, создавая денежную систему, устанавливает денежную единицу, определяет ее наименование и внешний вид<sup>4</sup>.

С точки зрения Л. Фон Мизеса, закон трактует деньги не как общее средство обмена, а как средство погашения имеющихся обязательств. В этой связи экономико-теоретическое понятие денег отходит на второй план, и они рассматриваются уже исключительно как законное средство платежа<sup>5</sup>.

Рассмотрев приведенные выше позиции авторов на сущность денег в финансовом праве государства, следует отметить, что всех их объединяет мнение, что основной функцией денег в финансово-правовом аспекте является функция средства платежа. Однако К.С. Бельский, А.А. Ситник, Л.Л. Арзуманова, проводя подробный анализ денег как финансово-правовой категории, приходят к

---

<sup>1</sup> См.: *Ланач В.А.* Система объектов гражданского права. СПб., 2002. С. 413.

<sup>2</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3311; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5132.

<sup>3</sup> См.: *Лебедев В.А.* Бумажные деньги. Речь, читанная на акте Императорского С.-Петербургского университета 8 февраля 1889 г. профессором В.А. Лебедевым // Финансовое право: учебник. М.: Статут, 2000. С. 408.

<sup>4</sup> См.: *Кнапп Г.Ф.* Очерки государственной теории денег. Одесса, 1913. С. 4-5.

<sup>5</sup> См.: *Мизес Л. Фон.* Теория денег и кредита / пер. с англ. и нем.; по ред. и с комм. Гр. Сапова. Челябинск, 2012. С. 66-67.

выводу, что подобный подход сильно сужает понимание денег как категории финансового права<sup>1</sup>.

К.С. Бельский, А.А. Ситник, Л.Л. Арзуманова единогласно в своих научных работах приходят к мнению, что деньги в качестве правовой категории характеризуются рядом определенных признаков<sup>2</sup>: 1) деньги являются особыми знаками, выраженными в форме, установленной законом; 2) государство устанавливает платежную силу денежных знаков; 3) важным признаком, характеризующим деньги как правовую категорию, является монопольное право государства на эмиссию денежных знаков; 4) деньги реализуют свои экономические функции только с помощью юридических и, в первую очередь, финансово-правовых норм.

Рассмотрев позиции ученых экономической теории, гражданско-правовую трактовку понятия денег, мнения научных деятелей финансово-правовой науки, представляется возможным выделить несколько аспектов характеризующих деньги как феномен в финансовом праве. Безусловно, термин «деньги» берет свою природу из экономической теории и является одним из основных инструментов экономического регулирования в государстве. От уровня стабильности в денежной сфере государства зависит социальное и экономическое благополучие населения страны. Функции денег, выделенные в экономической теории, являются базисом для изучения сущности и природы денег в других областях науки. Отметим, что с финансово-правовой точки зрения, деньги представляют собой металлический, бумажный или электронный знак, являющийся всеобщим эквивалентом стоимости товаров, работ или услуг, выраженный в количестве денежных единиц, при этом закрепленный на законодательном уровне в государстве и выполняющий такие функции: функция средства платежа; функция средства обращения; функция средства учета; функция тезаврации; информационная функция денег; функция всеобщего средства платежа.

---

<sup>1</sup> См.: *Бельский К.С.* К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8. С. 3–6; *Арзуманова Л.Л.* Понятие денег в финансовом праве // Финансы и управление. 2016. № 1. С. 51–71; *Ситник А.А.* Деньги и валюта: финансово-правовой аспект // Банковское право. 2013. № 5. С. 34–40.

<sup>2</sup> См.: *Бельский К.С.* К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8. С. 6.; *Ситник А.А.* Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 30–32; *Арзуманова Л.Л.* Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 173–176.

**Жутаев Алексей Сергеевич**

кандидат юридических наук,

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

**Веремьева Олеся Андреевна**

обучающаяся 3-го курса Института юстиции

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

**ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЕ ВРЕМЯ.  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА  
НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ**

*Аннотация:* статья посвящена рассмотрению актуального вопроса, который связан с регулированием государственного долга Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Современная долговая политика имеет определяющее значение для функционирования всех сфер жизни общества. В связи с этим Минфин России планирует увеличить долю заемных средств в 2019 г. до 91 %. Соединенные Штаты Америки претерпевают глубочайший экономический кризис, но стараются держаться на плаву. По крайней мере, в текущем состоянии экономика США сможет протянуть около 5–10 лет, если не сможет предпринять рациональные меры. Значение государственного долга обеих стран значимо для всего мира.

Государственный долг является актуальной темой для обсуждения в научной среде в настоящее время.

Концептуального закрепления долговая политика не получила в отличие от денежной политики.

Важно заметить, что долговая политика финансово-правовая политика имеет взаимосвязь с такими значимыми видами государственной политики, как социальная, экономическая, внешнеэкономическая и международная. Актуальность подчеркивается тем, что чем больше растет долговая политика, тем больше финансовых проблем возникает в перечисленных видах государственной политики.

Существуют два направления теорий государственного долга: негативное и позитивное.

Сторонники негативного направления утверждали, что долг ухудшает политику государства и жизнь народа в целом. Позитивный подход говорит о целесообразности финансирования государственных расходов при помощи кре-

дита, потому что это помогает избежать повышения налогов для обеспечения государственной деятельности в чрезвычайных ситуациях.

Мы же считаем, что долговая политика не может быть отнесена ни к позитивному, ни к негативному направлению, потому что она является необходимой в той или иной степени развития политики государства.

Убедимся на примере США.

За последние 20 лет Соединенные штаты стали самым большим должником в мире. Однако стоит заметить на усиление санкций в отношении России и активное желание стран сотрудничать с Соединенными Штатами.

США – крупный экономически и финансово-валютный центр мира, способный поглотить поток внешнего долга. В случае дефолта опасности подвергнутся международные кредиторы, потому что доллар – мировая резервная валюта.

Первый государственный долг США был зафиксирован в 1790 г., который был взят для покрытия расходов нового правительства.

Затем в результате Войны за независимость долг начал расти.

В 1812 г. вследствие Англо-американской войны прослеживалось резкое увеличение госдолга, но в результате бюджетных профицитов США удалось покрыть 55 % долга в течение следующих 47 лет<sup>1</sup>.

При правлении Рональда Рейгана государственный долг также бы не урегулирован, потому что президент сократил налоги, увеличивая при этом государственный расходы.

Террористический акт 11 сентября в 2001 г. стал одной из причин начала резкого спада в экономике. Не успевает страна оправиться, как растут расходы на оборону и безопасность страны, военные действия в Афганистане и Ираке.

Ученые подчеркивают «кредитную жизнь» как особенность американского быта. Многие американцы жалуются на постоянную нехватку денег и «жизнь в кредит». Однако доходы семей, имеющих детей, согласно статистике, с 1989 по 1998 г. выросли на 6,2 %. По данным Федеральной резервной системы США, среднестатистический американец имеет кредит на машину, дом, учебу и даже бытовую технику.

Счетчик национального долга США (US national debt) растет с каждой секундой. В настоящий момент он составляет 21,482,613, ..., ... \$<sup>2</sup>.

Вытекает следующая логическая цепочка: растет долг, уменьшаются государственные расходы, появляется угроза экономическому росту, затем вновь повышается государственный долг. При всем этом необходимо не забыть сказать и про увеличение санкций в отношении России.

---

<sup>1</sup> См.: Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017–2019 годы (дата обращения: 12.09.2018).

<sup>2</sup> См.: <http://webdiscover.ru/v/22301> (дата обращения: 16.09.2018).

Безусловно, США являются крупнейшими инвесторами с крупнейшей экономикой, но при всем при этом и крупнейшим должником. Так как экономика США базируется именно на финансово-валютной политике, доллар является мировой резервной валютой. Проблемы уже начинают возникать и в мире.

Но в случае технического дефолта разразится кризис хуже, чем был в Греции недавним временем.

Российская экономическая политика, по мнению Минфина, характеризуется низким ростом ВВП и недостаточностью денежных средств при исполнении федерального бюджета.

По данным Минфина России, доля заемных средств среди источников доходов бюджета вырастет до 91 % в 2019 г.

Отличительной особенностью настоящей долговой политики России является то, что после небольшого перерыва Россия разместила два транша среднесрочных еврооблигаций сроком погашения в 2026 г. по номинальной стоимости 1,25 и 1,75 млрд долларов. Процент по этим еврооблигациям составляет соответственно 3,90 % и 4,75 %.

Первый долг, который был взят Россией, датируется 1991 г. Россия взяла на себя все долги СССР.

По статистике, в 2018 г. наблюдается уменьшение государственного долга в 50,6 млрд долл<sup>1</sup>.

Государственный внешний долг РФ очень низкий. В пределах 10 % к ВВП страны. Россия не имеет в отличие от США крупного долга, но и экономическая политика также оставляет желать лучшего.

Несмотря на то, что, например, у России превосходство в металлургии, машиностроении, деревообработке и химии (приблизительно 13,7 %, а у США 11,7 %), доля сельской деятельности у России намного выше – 4,5 %, у Америки всего лишь 1 %, экономика нашей страны является, по нашему мнению, дефицитной. Все средства уходят на реализацию внешней политики. Так, например, на 1 января 2019 г. верхний предел внешнего долга Российской Федерации должен составить 61,9 млрд долларов США<sup>2</sup>.

Е.В. Покачалова считает, что целью государственных заимствований является государственное регулирование рыночной экономики, а не погашение бюджетного дефицита<sup>3</sup>.

Как же решить проблему государственного долга?

---

<sup>1</sup> См.: URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 15.09.2018).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (в ред. от 3 июля 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Покачалова Е.В. Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты). Саратов, 2007. С. 297-298.

Необходимо усиление контроля за вывозом капитала, бороться с коррупцией всеми возможными методами, содействовать ускорению темпов накопления национального капитала.

Стимулировать экономический рост, усиливая роль государства в инвестиционном процессе, а также обновление основного капитала.

Так как Россия активно проводила политику упорядочения отношений с внешними кредиторами, то это позволило ей добиться своей цели и установить новые графики платежей по долгам с учетом реальных возможностей обслуживания этих обязательств.

Необходимо, действительно, не только выполнять нормы законодательства по погашению государственного долга, но и уделять внимание правоприменительной практике.

**Жутаев Алексей Сергеевич**

кандидат юридических наук,

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

**Шаталова Анастасия Николаевна,**

**Булганина Кристина Андреевна**

обучающиеся 3-го курса Института юстиции  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

## **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

### **КАК СФЕРА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

***Аннотация:** данная статья посвящена проблемам, которые связаны с реализацией государственного финансового контроля. Рассмотрены позиции ученых по поводу определения данного понятия. Приводится перечень органов, наделенных полномочиями по осуществлению финансового контроля, а также приоритетные направления. Прослеживается взаимосвязь деления контроля на внутренний и внешний.*

Являясь обязательным условием стабильного функционирования любой экономики, финансовый контроль, имеет огромное значение, так как в ходе его проведения устанавливается: выполнены ли органами государственной власти и местного самоуправления функции распределения и использования финансовых ресурсов соответственно своей компетенции, выполнили ли организации и граждане финансовые обязательства перед государством, а также правильность использования субъектами финансового права денежных ресурсов, а также ряд других.

Как неотъемлемый элемент системы управления государственными финансами, государственный финансовый контроль сам по себе выступает открытой изменяющейся системой. Действие эффективного государственного финансового контроля, помимо выявления недостатков и нарушений, предполагает решать ряд серьезнейших задач государственного управления, таких как исследование эффективности формирования и управления общественными денежными и материальными ценностями, выявление резервов для дальнейшего улучшения качества жизни населения страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Планова С.Е.* Механизм совершенствования государственного финансового контроля: дис. ... канд. экон. наук. М., 2013. URL: <http://www.dissercat.com>



Результат данного контроля, будет свидетельствовать об эффективности функционирования предприятий, организаций нашей страны, которые влияют на продуктивное функционирование всего национального хозяйства. Поэтому необходимо разъяснить, в полной ли мере реализуется финансовый контроль в Российской Федерации.

Сегодня, приоритетным направлением финансового контроля, охватывающего все сферы жизни общества, должны стать: повышение экономического стимулирования, рациональное и эффективное использование финансовых, трудовых, материальных и природных ресурсов, уменьшение непроизводительных издержек и расходов, пресечение фактов бесхозяйственности и расточительства<sup>1</sup>.

Существует огромное множество дефиниций финансового контроля. Профессор Н. И. Химичева, в своих научных трудах, под финансовым контролем понимает контроль за законностью, целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны и ее регионов<sup>2</sup>.

А.Н. Козырин, закрепил такое определение финансового контроля: деятельность государственных органов, осуществляемая с использованием специфических организационных форм и методов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности<sup>3</sup>. Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова, В. В. Бурцев заостряют внимание на такие элементы финансового контроля, как субъекты, полагая, что финансовый контроль – это деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов, которая урегулирована нормами права, по проверке финансового планирования, обоснованности поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, законности и целесообразностью их использования<sup>4</sup>. Таким образом, можно заметить, что различные ученые дают различную трактовку данному понятию.

---

<sup>1</sup> См.: *Леверьева Е.В.* Финансовый контроль. Пути повышения эффективности государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2015. № 12. С. 445–448. URL: <https://moluch.ru/archive/92/20280/> (дата обращения: 13.09.2018).

<sup>2</sup> См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 129.

<sup>3</sup> См.: *Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой.* М., 2007. С. 48.

<sup>4</sup> См.: *Станкевич Г.В., Касевич Е.В.* Понятие финансового контроля: основные подходы. URL: <https://cyberleninka.ru/>

Отдельные финансово-правовые нормы, нашли свое закрепление в отраслевом законодательстве, в частности, Налоговом и Бюджетном кодексах РФ. Так, например, в ст. 157 БК РФ закреплены бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля. В ст. 165 БК РФ определено, что Министерство финансов РФ осуществляет нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти.

Стоит отметить, что объектом финансового контроля является не только проверка денежных средств, но и контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны. Это обусловлено тем, что сегодня процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

На основании ст. 80 Конституции РФ, именно Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики РФ, в том числе кредитной, бюджетно-финансовой и т.д. Из этого следует, что он формулирует задачи финансового контроля в государстве.

Подведомственное Правительству РФ, Министерство финансов, в том числе все его структурные подразделения, наделены полномочиями по проведению финансового контроля, наряду с Центральным Банком РФ, Счетной Палатой, Федеральной налоговой службой, Федеральной антимонопольной служба, органы валютного контроля, таможенные и правоохранительные органы (прокуратура, МВД России, ФСБ), другие органы, ответственные за контроль поступления и расходования средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Данные органы применяют такие методы финансового контроля как ревизия, проверка (документации, состояния учета и отчетности и т.д.), рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др. Они могут быть осуществлены как по плану, так и в связи с возникшей необходимостью.

Единственным конституционным контрольным органом, внешним по отношению к исполнительной власти, который от имени общества осуществляет контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению РФ, является Счетная палата РФ.

За 2017 год данным органом было проведено 236 контрольных мероприятия. За год контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями был охвачен 4 841 объект во всех субъектах Российской Федерации. Общая сумма вы-

явленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы составила 1 865,67 млрд рублей (6 455 нарушений).

Но несмотря на это, следует отметить, что в рамках данного института существует ряд проблем, которые оказывают неблагоприятное воздействие на эффективность осуществления финансового контроля в государстве. Решение данных проблем влияет на развитие общества и на то, как государство будет реализовать свои полномочия по социальному, экономическому и политическому регулированию общественных отношений. Есть основания полагать, что в нашей стране все еще нет единой нормативной базы, в которой в полной мере были бы закреплены положения, регулирующие осуществление финансового контроля. На этот факт указывает то, что нормы, регламентирующие контролирующую деятельность, содержатся в разных по юридической силе нормативно – правовых актах, а также полностью не разъясняют взаимодействие между различными органами, уполномоченными осуществлять государственный финансовый контроль<sup>1</sup>. Решение этой проблемы на наш взгляд возможно, но не в короткие сроки. Необходимо дополнить раздел IX Бюджетного Кодекса РФ новыми главами, способствующими эффективной реализации контроля на практике. Например, для улучшения функционирования данного института мы считаем, что нужно более подробно раскрыть полномочия органов, осуществляющих финансовый контроль и наделить их новыми, которые позволили бы в полной мере регулировать соблюдение норм законодательства. Также, на наш взгляд, нужно усилить взаимодействие органов, осуществляющих финансовый контроль с правоохранительными органами, что позволит предотвратить целый ряд нарушений. От улучшения нормативно-правовой базы контроля, успешного внедрения результатов научных исследований зависит успешный результат организации и построение единой и эффективной системы государственного контроля<sup>2</sup>. Также одной из проблем, на наш взгляд, является то, что ясно не прослеживаются возможности, а также пределы государственного финансового контроля. Поэтому меры контроля не могут быть реализованы в полной мере. Необходимо четко и ясно обозначить задачи финансового контроля.

Следует отметить, что в современный период времени государственные органы уделяют особое внимание вопросам, которые связаны с модернизацией системы финансового контроля. В 2013 г. в БК РФ были внесены значительные

---

<sup>1</sup> См.: *Орехов А.М.* Актуальные проблемы осуществления государственного финансового контроля в российской федерации // Междисциплинарные исследования: сб. ст. по матер. XLVII Междунар. студ. науч.-практ. конф. № 12(47). URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/12\(47\)](https://sibac.info/archive/meghdis/12(47))

<sup>2</sup> См.: *Хапсироков Т.М.* Проблемы и пути совершенствования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бизнес и общество: электронный журн. 2018. № 1 (17). URL: [http://business-society.ru/2018/num-1-17/14\\_khapsirokov.pdf](http://business-society.ru/2018/num-1-17/14_khapsirokov.pdf)

изменения – появилось деление на внутренний и внешний, предварительный и последовательный финансовый контроль.

Внутренний и внешний финансовый контроль дополняют друг друга и в то же время у них есть существенные различия. Деятельность внешних контролеров во многом аналогична деятельности внутренних контролеров, поскольку используются практически одна и та же исходная информация, сходные приемы и методы ее проверки и анализа. Но внешний контроль более независим от руководства контролируемого объекта и отвечает за достоверность своей информации прежде всего, перед ее заказчиками и внешними потребителями<sup>1</sup>. Многие ученые считают, что такое деление контроля (на внутренний и внешний) способствует органам, осуществляющим финансовый контроль лучше взаимодействовать, некоторые считают, что это новый этап развития. Общество находится в постоянном развитии, поэтому усовершенствование института финансового контроля необходимо для обеспечения всех потребностей общества и его регулирования.

Таким образом, важно отметить, что финансовый контроль является важным механизмом в государстве, который позволяет эффективно реализовать социальные, экономические, политические задачи и цели государства, но несмотря на это, данный институт нуждается в конкретизации, совершенствовании. Поэтому построение целостной системы финансового контроля, которая будет закреплена в отдельных нормативных актах и положениях, – первоочередная задача государства, т.к. позволит решить ряд проблем, которые сейчас остаются не решенными в рамках данного института, повысить результативность деятельности органов, осуществляющих контроль, ведь без их постоянного взаимодействия невозможно достичь того результата, на достижение которого направлен финансовый государственный контроль.

---

<sup>1</sup> См.: Царегородцева Г.Ю. Финансовый контроль: учеб. пособие. Вологда: ВоГУ, 2016.

**Занишевская Анна Андреевна**

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

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПОНИМАНИЕ КАТЕГОРИИ «БАНКОВСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

***Аннотация:** в статье осуществляется анализ категории «банковская безопасность» и перспектив законодательного закрепления данного понятия. Также в рамках исследования, автором сформулированы конкретные предложения по преобразованию действующего законодательства.*

Значение финансовой системы невозможно переоценить. При помощи финансового механизма государство реализует свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечивает выполнение своих функций<sup>1</sup>. Одним из важнейших элементов финансовой системы является банковская система, которая, образно говоря, представляет собой кровеносную систему экономики любого государства.

Необходимо подчеркнуть, что банковская сфера уникальна тем, что именно в ней социально значимым является защита частного и публичного интересов. Достижение высокого уровня финансовой стабильности и независимости государства невозможно без развития экономического потенциала хозяйствующих субъектов, осуществляющих коммерческую деятельность. Одним из видов таких субъектов являются кредитные организации.

Для обеспечения функционирования банковской системы государство, посредством уполномоченных органов власти, осуществляет правовое регулирование и контроль данной сферы. Одним из аспектов данной деятельности является решение вопроса обеспечения банковской безопасности.

Между тем, не смотря на очевидность высокого значения данного вопроса, банковское законодательство в настоящее время не содержит определения такой категории как «банковская безопасность». Соответственно отсутствует и единство правопонимания среди ученых и лиц, участвующих в процессе регулирования банковской деятельности, а также иных участников правоотношений в сфере банковской деятельности.

Понимание сущности банковской безопасности невозможно без определения ее содержания.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 23–28.

Наиболее распространенным среди исследователей является риск-ориентированный подход к пониманию категории банковской безопасности. Учитывая складывающуюся в последние годы ситуацию в финансовой сфере, можно констатировать, что практически все средства банковского регулирования имеют одной из основных целей минимизацию банковских рисков<sup>1</sup>.

Риск, в частности банковский, представляет собой вероятность наступления неблагоприятных последствий (в том числе, финансовых потерь), которая зависит как от внешних условий деятельности субъекта, так и самого субъекта, в том числе от того, насколько он способен управлять, т.е. выявлять (осуществлять мониторинг, анализ) и снижать уровень риска. Значимость эффективности и предусмотрительности деятельности такого субъекта для широкого круга лиц позволяет ставить вопрос о необходимости управления рисками и, как следствие, осуществлении банковского надзора, что является важным звеном современного риск-ориентированного подхода к регулированию банковской деятельности. Риск-менеджмент состоит в идентификации, измерении, оценке, мониторинге и корректировке риска<sup>2</sup>.

Банковские риски могут быть классифицированы по различным основаниям, в том числе в зависимости от их сущности, степени риска, возможности минимизации и методов регулирования. Так, на основании определенных Базельским комитетом по банковскому надзору трех групп рисков Банком России было принято указание характера, где к типичным банковским рискам Банк России относит кредитный, страховой, рыночный, фондовый, валютный, процентный, операционный, правовой, стратегический, репутационный риски, а также риск потери ликвидности<sup>3</sup>.

В связи с изложенным, при использовании риск-ориентированного подхода, наиболее полным и всеобъемлющим представляется определение банковской безопасности, как совокупности внешних и внутренних условий банковской деятельности, при которых потенциально опасные для банковской системы (отдельного банка) действия или обстоятельства предупреждены, пресечены либо сведены к такому уровню, при котором не способны нанести ущерб установленному порядку банковской деятельности (функционированию банковской

---

<sup>1</sup> См.: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / [Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.]; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>2</sup> См.: *Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г.* Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>3</sup> См.: Указание Банка России от 15 апреля 2015 г. № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» (с изм. от 16 ноября 2017 г.) // Вестник Банка России. 2015. № 51; 2018. № 2.

системы или отдельного банка) и воспрепятствовать достижению банками уставных целей<sup>1</sup>.

В целом, можно заключить, что положительным моментом данного подхода является выделение и исследование отдельных рисков, возникающих в банковской деятельности, и определение способов их нивелирования. С другой стороны, данному подходу свойственна некоторая атрибутивность, которая позволяет решать практические задачи отдельных организаций без цели системного масштабного совершенствования всего механизма.

Иной подход к анализу категории банковской безопасности реализован путем ее характеристики как функции государства, представляющей собой систему защиты и стабилизации финансовой системы государства. Такое понимание обозначает банковскую безопасность как стратегическое направление политики государства, облачаемое в правовую форму и позволяющее охранять, с одной стороны, экономический суверенитет государства, а с другой – представляющее собой гарантию соблюдения прав индивидуальных субъектов банковского права, к которым, в частности относятся хозяйствующие субъекты и граждане – клиенты кредитных организаций.

При этом необходимыми условиями банковской безопасности являются:

1) надлежащее публичное, прежде всего финансово-правовое обеспечение банковских операций и сделок;

2) установленная законодательством, прежде всего, финансово-правовая ответственность кредитных организаций за нарушения в области банковской деятельности;

3) контрольно-надзорные полномочия Банка России за правомерностью деятельности кредитных организаций;

4) публичная, опосредованная нормами, прежде всего, нормами финансового права, деятельность иных уполномоченных регуляторов финансового рынка<sup>2</sup>.

Данный подход обращает внимание на публичное значение правового регулирования банковской сферы, которое должно обуславливать системный подход к обеспечению банковской безопасности, в который включается не только область профессиональной деятельности организаций, осуществляющих деятельность в банковской сфере, но и иные элементы механизма банковской системы. В частности, затрагиваются, составляющие базу вопросы обеспечения

---

<sup>1</sup> См.: Безопасность банковской деятельности: учебник для вузов / В.А. Гамза, И.Б. Ткачук, И.М. Жилкин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 27.

<sup>2</sup> См.: *Алексеева Д.Г.* Банковская безопасность: правовые проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 5.

экономической стабильности и устойчивости, а также укрепление всей банковской системы.

Таким образом, из изложенного следует, что в настоящее время отсутствует единство понимания категории банковской безопасности, которое обусловлено различием целей, применительно к которым исследователи формулируют свои определения. При этом можно отметить, что общей чертой является выделение некоторых факторов, которые противодействуют нормальному функционированию банковской системы.

Правовое регулирование банковской безопасности в России осуществляется комплексом норм, принятых в данной сфере и решающих соответствующие цели и задачи. Стоит отметить, что понимание явления правового регулирования банковской безопасности должно основываться на анализе двойственности самой категории банковской безопасности, которая ей присуща как подвиду финансовой безопасности<sup>1</sup>.

С одной стороны, она представляет собой процесс, состоящий из постоянных изменений, обновления организационных структур и процедур, а также перестроек надзора и регулирования, направленных на поддержание устойчивого и стабильного развития банковской системы. С другой стороны, ее можно охарактеризовать как состояние, определяющееся соответствующими нормами и принципами, идеями и практикой, существующими в рассматриваемой сфере.

Сложное устройство и необходимость учета многих факторов обуславливает то, что институт банковской безопасности является комплексным, в состав которого входят нормы различных отраслей права: финансового, административного, банковского, уголовного и иных.

Наиболее существенное значение для изучения категории банковская безопасность являются Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Анализ данных правовых актов позволяет заключить, что законодатель избегает категории банковская безопасность. В указанных правовых актах наличествует указание на отдельные элементы процесса обеспечения банковской безопасности, а именно, обеспечением стабильности банковской системы, а также соблюдение нормативов финансовой надежности и устойчивости организаций и пр.

Приведенные в исследовании финансово-правовые взгляды на понимание категории банковской безопасности отражают сущность данного явления. Между тем, учитывая необходимость совершенствования нормативно-правового

---

<sup>1</sup> См.: Сигова М.В., Круглова И.А., Ключников И.К. Подходы к классификации и оценке перспектив финансовой безопасности // Банковское право. 2016. № 6. С. 29–35.



регулирования, а также основываясь на имеющихся научных разработках, вполне закономерным является включение категории банковская безопасность в законодательство.

Данный шаг станет завершающим в приведение в структурную целостность института банковской безопасности.

В связи с изложенным, в рамках настоящего исследования предлагаются следующие изменения действующего законодательства:

1. Дополнить статью 2 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» пункт 3:

«Целями правового регулирования банковской деятельности является создание условий развития и укрепления банковской системы с учетом соблюдения требований обеспечения гарантий баланса частного и публичного интересов, а также требований банковской безопасности».

2. Дополнить Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» статьей 2.1:

«Статья 2.1 Обеспечение банковской безопасности

В целях обеспечения безопасности банковской системы в федеральном законодательстве и нормативных актах Банка России устанавливаются специальные требования к элементам банковской системы и банковской инфраструктуре, а также к процессу и результатам банковской деятельности.»

3. Изложить абзац 3 статьи 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в следующей редакции:

«развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации и стимулирование системы банковской безопасности;».

Целью данных законодательных изменений является закрепление значимости банковской безопасности, как системного жизненно важного механизма, что должно повлечь за собой повышение степени ответственности субъектов, осуществляющих деятельность в банковской сфере. Данный шаг позволит внести правовую определенность в цели правового регулирования банковской деятельности.

**Земцова Лариса Николаевна**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры правосудия и правоохранительной деятельности*

*Саратовского социально-экономического института (филиал)*

*ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»,*

*председатель суда общей юрисдикции в отставке*

## **ЗАКОННОСТЬ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Аннотация: в статье с позиций финансово-правового принципа законности рассматривается режим законности банковской деятельности с учетом внедрения изменений законодательства о пропорциональном регулировании, новом механизме санации кредитных организаций, унификации требований по деловой репутации уполномоченных лиц финансовых организаций*

Развитие сферы банковских услуг в современном обществе требует формирования адекватных механизмов контроля качества оказания банковских услуг защиты прав и законных интересов потребителей банковских услуг. Важны общегосударственные вопросы стабильности банковской системы Российской Федерации. Решению обозначенных проблем способствует последовательная реализация принципа законности банковской деятельности, функционирующего во взаимосвязи и взаимообусловленности с общеправовым, межотраслевым, отраслевым принципом законности. Совершенствование правового регулирования банковской деятельности и оптимизация правоприменительной практики являются актуальными проблемами науки финансового права с позиций внедрения режима законности банковской деятельности, что свидетельствует о востребованности исследования заявленной темы о функционировании принципа законности банковской деятельности как вектора развития банковского законодательства с научно-теоретических и практических позиций.

Представляет значительный научный и практический интерес выделение Н.И. Химичевой принципа законности в перечне принципов финансового права и характеристика кредитных организаций и Центрального банка Российской Федерации как субъектов финансового права при изложении компетенции финансово-кредитных органов<sup>1</sup>. Развитие названных идей наблюдается в научных трудах ученых научной школы имени Н.И. Химичевой, представленных про-

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 53-54, 130–137 (автор глав 2 и 5 – Н.И. Химичева).

фессорско-преподавательским составом кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии<sup>1</sup>.

Важность правомерного поведения в науке подчеркивается применительно как банкам, так и небанковским кредитным организациям, то есть в целом к кредитным организациям как субъектам банковского права, сочетающим в деятельности как публично-правовые, так и частно-правовые аспекты<sup>2</sup>. Соответственно представляется справедливым рассмотрение банковского права как комплексного образования, сочетающего нормы публичного и частного права<sup>3</sup>. Действительно, банковское право является относительно новой правовой общностью<sup>4</sup>. При этом вызывает возражение ограничение банковского законодательства как состоящего из норм гражданского и административного права<sup>5</sup>. К публично-правовой составляющей банковского законодательства имеет отношение и финансовое право<sup>6</sup>.

Заметным правовым явлением реформирования банковской системы Российской Федерации в современных условиях стало издание Федерального закона от 1 мая 2017 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о введении пропорционального регулирования и разделения банков на банки с универсальной лицензией и банки с базовой лицензией; Федерального закона от 1 мая 2017 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о наделении

---

<sup>1</sup> См., например: *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // *Банковское право*. 2013. № 6. С. 8–18; *Пастушенко Е.Н.* Цели правовых актов Центрального банка Российской Федерации // *Банковское право*. 2011. № 41–45; *Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 12, 20, 27, 37–38.

<sup>2</sup> См.: *Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г.* Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. С. 42–50; *Тарасенко О.А., Хоменко Е.Г.* Небанковские кредитные организации: особенности создания и деятельности: монография. М.: Проспект, 2018. С. 65–67.

<sup>3</sup> См.: *Бацура М.С.* Субъекты банковского права: монография. М.: Проспект, 2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.11.2018).

<sup>4</sup> См.: *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: Изд-во СГЮА, 2015. С. 391.

<sup>5</sup> См.: *Петров Д.Е.* Указ. соч. С. 321.

<sup>6</sup> См.: *Финансовое право: учебник для бакалавров* / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М.: Проспект, 2018. С. 22 (автор главы – *Е.Ю. Грачева*); *Финансовое право: учебник для бакалавров* / [Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.]; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016 (автор глав 1 и 2 – *К.С. Бельский*, главы 15 – *С.С. Тронская*) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.11.2018); *Актуальные проблемы финансового права: монография* / [Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2016 (автор главы 8 – *Т.Э. Рождественская*, автор главы 9 – *А.Г. Гузнов*, автор главы 13 – *А.А. Ситник*) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.11.2018).

Центрального банка Российской Федерации полномочиями по санации кредитных организаций и создании Фонда консолидации банковского сектора; Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования обязательных требований к учредителям (участникам), органам управления и должностным лицам финансовых организаций» об унификации требований по деловой репутации в отношении уполномоченных субъектов кредитных организаций и некредитных финансовых организаций. Указанные новеллы затрагивают в числе прочих аспектов вопросы режима законности банковской деятельности<sup>1</sup>. Положительной практикой по правовому просвещению и повышению финансово-правовой культуры следует признать размещение Банком России на официальном сайте Банка России презентаций по указанным федеральным законам<sup>2</sup>.

По общему правилу банк с универсальной лицензией должен иметь минимальный размер уставного капитала и минимальный размер собственных средств 1 млрд рублей (ст. 11 и 11.2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), что позволяет ему совершать все банковские операции, предусмотренные в части первой статьи 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Правосубъектность банка с базовой лицензией определена по методу исключения. Размер уставного капитала и минимальный размер собственных средств банка с базовой лицензией определен в размере 300 млн рублей (ст. 11 и 11.2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), что ограничивает круг проводимых им операций согласно статье 5.1. Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Законодатель исходил из принципа, что в деятельности банка с универсальной лицензией тем самым концентрируется более высокий уровень рисков, что требует более жесткого регулирования и надзора. В то же время ограниченный характер операций банков с базовой лицензией свидетельствует о более низком характере рисков в их деятельности, что позволяет применить к банкам с базовой ли-

---

<sup>1</sup> См.: *Поздышев В.А., Говакова А.А., Гавриленко Д.В.* Реализация приоритетных направлений развития банковского законодательства в апреле 2017 года // *Деньги и кредит.* 2017. № 5. С. 5–8; *Неверова Н.В.* О некоторых новеллах правового регулирования функционирования банковской системы Российской Федерации // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2018. № 1 (120). С. 213–221; *Шохин С.О.* Реформа банковской системы: обустроиваем цокольный этаж // *Банковское право.* 2018. № 3. С. 25–30; *Ручкина Г.Ф.* Реализация нового механизма санации банков: правовые и организационные аспекты // *Банковское право.* 2018. № 1. С. 7–15; *Ручкин Р.О.* Правовое обеспечение нового механизма финансового оздоровления кредитных организаций, проводимого Банком России с использованием денежных средств Фонда консолидации банковского сектора // *Банковское право.* 2018. № 4. С. 42–49.

<sup>2</sup> URL: [www.cbr.ru/Press/press\\_centre/events/02062017.pdf](http://www.cbr.ru/Press/press_centre/events/02062017.pdf); [www.cbr.ru/Press/press\\_centre/events/2017-06-1.pdf](http://www.cbr.ru/Press/press_centre/events/2017-06-1.pdf); [www.cbr.ru/content/document/file/47503/20180129.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/47503/20180129.pdf)

лицензией более мягкий характер регулирования и надзора. В частности, данная тенденция проявляется в установлении Центральным банком Российской Федерации экономических нормативов<sup>1</sup>. Изложенный подход пропорционального регулирования предлагает банкам проанализировать бизнес-стратегию и сделать осознанный выбор бизнес-модели.

На повышение эффективности реализации мер по предупреждению банкротства кредитных организаций направлен новый механизм санации банков с участием Центрального банка Российской Федерации и созданием Фонда консолидации банковского сектора. Апробация законодательного материала по данному вопросу осуществляется на примере санации Банка «Открытие».

Ужесточение квалификационных требований и требований по деловой репутации руководящего состава кредитных организаций и некредитных финансовых организаций направлена на пресечение недобросовестных подходов финансовых организаций к назначению на должность лиц, оказывающих влияние на их функционирование. Целью законодательного регулирования является и исключение из банковской практики ситуаций, когда лица, доведшие кредитную организацию до банкротства, переходят в другую организацию, которую также через определенное время постигает участь отзыва лицензии на осуществление банковских операций. Поэтому весьма обоснованным представляется повышение срока с 5 до 10 лет различных запретов для руководителей и уполномоченных сотрудников финансовых организаций. Представляется спорным исключение из квалификационных требований для руководителей кредитных организаций наличие высшего экономического или юридического образования. С позиций принципа законности банковской деятельности наличие специальных познаний руководителя об экономико-правовой сущности функционирования кредитной организации не представляется избыточным. В отношении страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов требование о наличии высшего экономического или юридического образования также могло способствовать укреплению финансовой дисциплины. Применительно к микрофинансовым организациям, ломбардам, кредитным потребительским кооперативам, сельскохозяйственным кредитным кооперативам требование о высшем экономическом или юридическом образовании руководителей данных субъектов финансового рынка предъявлять нецелесообразно ввиду значительного количества данных субъектов финансового рынка и нацеленностью зако-

---

<sup>1</sup> См.: Инструкция Банка России от 28 июня 2017 г. № 180-И «Об обязательных нормативах банков» (в ред. от 3 сентября 2018 г.) // Вестник Банка России 2017. № 65-66; 2018. № 76; Инструкция Банка России от 6 декабря 2017 г. № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией» // Вестник Банка России. 2018. № 20.

нодателя и нормотворчества Банка России на доступность в освоении ими установленных правил функционирования.

Тенденцией развития законодательства о банковской деятельности и финансовом рынке является внедрение кросс-секторального подхода в регулировании, контроле и надзоре Центрального банка Российской Федерации как мегарегулятора финансового рынка.

В целом правовое регулирование банковской деятельности на современном этапе социально-экономического и политико-правового развития российского государства, включая обновление правил функционирования кредитных организаций в условиях пропорционального подхода, нового механизма санации, повышения требований к деловой репутации уполномоченных субъектов, а также полномочия Центрального банка Российской Федерации по банковскому регулированию и банковскому надзору с учетом рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору «Базель III», характеризуется нацеленностью на формирование правомерного поведения в сфере банковских отношений, что позволяет сделать вывод о том, что принцип законности банковской деятельности в составе принципа законности как принципа финансового права, а также правовой режим законности банковской деятельности как условие должного уровня правопорядка в банковской системе Российской Федерации выступает вектором развития банковского законодательства как комплексной отрасли российского законодательства, включающего публично-правовые и частно-правовые аспекты.

**Иванюженко Андрей Борисович**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры финансового права*

*Санкт-Петербургского государственного экономического университета*

**О КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ПЛАНОВОСТИ  
И ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ  
(НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ)**

*Аннотация:* в статье излагается авторская позиция в вопросе реализации принципов плановости и законности в деятельности Пенсионного фонда РФ, а также выявляются проблемы возникающие в процессе реализации этих принципов.

Н.И. Химичева, формируя концепцию правового регулирования российского финансового права как отрасли права, указывала на то, что (среди прочих) принципами финансового права являются «плановость» и «законность финансовой деятельности»<sup>1</sup>. Названные принципы носят общеобязательный характер, так как закреплены в нормах финансового права и выводятся из них логически. Данная позиция разделяется практически всеми исследователями финансового права, равно как и автором этой статьи и поэтому – не требует отдельной аргументации.

В частности, принцип *плановости* выражается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых «планов», разрабатываемых в соответствии с государственными прогнозами и программами, примерами чего являются бюджеты. В свою очередь принцип *законности финансовой деятельности* означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, а за нарушения норм финансового права предусмотрены соответствующие меры юридической ответственности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2012. С. 45.

<sup>2</sup> См.: Подсвинова Е.В., Мархиева Х.А. Принципы финансового права // Аллея науки. 2017. Т. 3. № 10. С. 660–663. URL: [http://www.alley-science.ru/aktualnye\\_voprosy\\_politiki\\_i\\_prava\\_\\_10\\_\\_2017](http://www.alley-science.ru/aktualnye_voprosy_politiki_i_prava__10__2017) (дата обращения: 10.09.2018).

Предметом финансового права является деятельность по целенаправленному формированию, перераспределению и использованию денежных ресурсов (финансовая система) которая в свою очередь охватывают как сферу денежных отношений, благодаря которой образуются денежные фонды государства так и частных лиц<sup>1</sup>, а также иные сферы общественных отношений, благодаря которым происходит перераспределение денежных средств<sup>2</sup>.

В свою очередь «финансовая система» как объект воздействия государства (муниципальной власти) обладает всеми признаками категории «система», а именно целостность, иерархичность, мультипликативность, эмерджентность, синергичность, ингерентность и адаптивность. Соответственно, нормативно-правовые конструкции (акты и решения высших органов судебной власти), регулирующие отношения в сфере функционирования отдельных финансовых институтов (подсистем) должны создаваться с учетом достижения максимального эффекта от функционирования всей финансовой системы, как единого целого, обладающего названными признаками. Несмотря на то, что институты (подсистемы) финансовой системы могут обладать самостоятельными принципами, принципы, на которых строится единая финансовая система, должны иметь единое содержание, поскольку при допущении обратного не будет достигаться эффект системности от созданной социальной и экономической конструкции. На что-то подобное указывала и Н.И. Химичева, обращая внимание исследователей, что принципы финансового права «...находят свое применение в подотраслях и институтах финансового права <...> названным подотраслям и институтам свойственны и *особые принципы, в которых проявляется их специфика* (выделено нами – А.И). Все эти принципы требуют развития и углубления, конкретизации в финансовом законодательстве и последовательной реализации»<sup>3</sup>, однако нам представляется, что этот тезис остался без должного внимания, поскольку ориентация в правовом регулировании институтов финансового права на институциональные принципы в ущерб отраслевым принципам (тезис М.В. Романовского о том что «финансовые отношения всегда опосредствованы определенными правовыми актами, регламентирующими денежные отношения»<sup>4</sup>) может привести к конфликту между «поиском истины» которым занимается «доктрина науки» и «поиском практического успеха», котором оза-

---

<sup>1</sup> См.: Финансы, обращение и кредит: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 2006. С. 56.

<sup>2</sup> См.: Финансы и кредит: учебник / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. М., 2006. С. 40; Покачалова Е.В. «Система финансов» и «Финансовая система», «Фонды денежных средств» и «Финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 138–151.

<sup>3</sup> Химичева Н.И. Указ. соч. С. 51.

<sup>4</sup> См. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 2006. С. 54.



бочена практика, на что обращал внимание Д. Сорос, призывая в целях достижения практического результата к отказу от «доктрины науки»<sup>1</sup>. В результате признания изложенной нами позиции о финансовой системе как «системе» точка зрения Н.И. Химичевой о институциональной конкретизации общесистемных принципов, равно как и наличии в каждом из институтов финансовой системы существования «особых» институциональных принципов требует своего уточнения.

Исследуя выбранные нами принципы финансового права (законность финансовой деятельности и плановость) мы обратили внимание на то, что в истории отношений, традиционно относящихся к предмету финансового права, наблюдаются случаи, как дополнения (порой и отказа от принципа законности в финансовой деятельности (подмена законности – экономической/политической целесообразностью)) так и от условности в использовании принципа плановости в целях достижения максимального эффекта в функционировании финансовой, и связанной с ней социальных, экономических, политических систем. Нам представляется, что данное обстоятельство обусловлено взаимосвязью финансовой системы с иными системами, описываемыми правилами гуманитарных и естественных наук (социология, политика, математика).

Так дополнение принципа законности – экономической целесообразностью встречается, например, в функционировании системы налогообложения, в виде деятельности т.н. «зарплатных комиссий», выполняющих функции принуждения в отношении организаций, средняя оплата труда в которых была менее средней по отрасли и соответственно – субъективно не участвующих в реализации политики государства по уплате экономически обоснованных налогов (ст. 3 НК РФ)<sup>2</sup>. Позднее ФНС РФ формулировкой, содержащейся в Письме от 2 декабря 2009 г. № 3-5-04/1774 «...вызывать работников «проблемных» организаций на заседания упомянутых комиссий ФНС России не планирует»<sup>3</sup> прямо признало допустимость такой методологии, не смотря на ее правовую сомнительность. В связи с этим, подобные отношения не могут быть рассмотрены как «правоотношения»<sup>4</sup>, что подтверждает дополнение законности как принципа налогообложения – целесообразностью для достижения целей функционирования финансовой системы.

Отступлением от принципа плановости в регулировании бюджетной системы можно признать отсутствие в действующей редакции БК РФ норм, обяза-

---

<sup>1</sup> См.: Сорос Д. Алхимия финансов. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 358.

<sup>2</sup> См.: Баязитова А., Камара С. ФНС реанимирует «зарплатные» комиссии // Известия. 2012. 10 марта.

<sup>3</sup> См.: Учет. Налоги. Право: приложение. 2009. 8 декабря.

<sup>4</sup> Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 234.

вающих органы законодательной инициативы представлять подробный расчет доходов к поправкам законодательства о бюджете (ст. 212 БК РФ). В частности на это указал глава Счетной палаты РФ А.Л. Кудрин, выступая на заседании Госдумы по вопросу внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год...»<sup>1</sup>, так как сомнения СП РФ по поводу достоверности расчетов уточненных доходов Федерального бюджета затронули 217 видов доходов и составили величину 1,1 трлн рублей, т.е. 6 % общего объема доходов. В связи с этим А.Л. Кудрин предложил «впоследствии уточнить Бюджетный кодекс, потому что данный прогноз и расчеты влияют на параметры бюджета»<sup>2</sup>.

Остановившись на уточнении (конкретизации) названных принципов в деятельности Пенсионного фонда России (ПФР) нужно отметить, что названный фонд является элементом бюджетной системы, ставящий своей целью обеспечение денежными ресурсами систему «обязательного пенсионного страхования» (ОПС) вследствие чего его деятельность регламентирована институциональными принципами, предусмотренными гл. 5 БК РФ. Поскольку детальная регламентация отношений по ОПС регламентирована Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании»<sup>3</sup>, бюджет ПФР преобладающе формируется за счет обязательных страховых взносов, а также за счет ассигнований из федерального бюджета России в соответствии с нормами БК РФ. Соответственно, перераспределение через бюджет ПФР денежных средств использует экономические методы, характерные как для бюджетной системы, так и для субъектов страхового дела, регулирование которых позаимствовано в институциональном законодательстве<sup>4</sup>. Плановость и законность как общеотраслевые принципы должны распространяться на деятельность ПФР и обуславливать его место в финансовой системе с учетом названных особенностей, а непродуманное изменение его положения может повлиять на общее функциональное значение как финансовой, так и иных (в т.ч. социальной) систем<sup>5</sup>. Поэтому ПФР как элемент бюджетных пра-

---

<sup>1</sup> См.: Примечание: речь идет о Федеральном законе от 3 июля 2018 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов”» // СЗ РФ. 2018. № 28, ст. 4157.

<sup>2</sup> См.: Выступление Председателя Счетной палаты А.Л. Кудрина на пленарном заседании Госдумы по вопросу внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/structure/kudrin-aleksey-leonidovich/speeches/33424/> (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2001. 20 декабря.

<sup>4</sup> См.: Примечание: речь идет о Законе РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 января.

<sup>5</sup> См.: Примечание: речь идет о предложении экс-руководителя Счетной палаты РФ Т.Голиковой объединить все государственные внебюджетные фонды в Единый внебюджет-

воотношений должен принимать обязательства, в основе которых лежит понятный социуму математический алгоритм, так как благодаря деятельности этого института финансовая система теснейшим образом взаимосвязана с системой социальной. Реальность отличается от теории и иллюстрируется комментарием экс-руководителя Счетной палаты РФ Т.Голиковой, по словам которой «...методика расчета стоимости пенсионного коэффициента не принята. <...> Между тем пенсионная система, как и любая социальная система, ...создается и функционирует для людей и должна быть понятна им»<sup>1</sup>. Использование в деятельности ПФР способов достижения финансовой устойчивости страхования, а именно создания страховых резервов (необходимость чего закреплено в действующем законодательстве о деятельности ПФР) также не предусматривается – за период с 2016 по настоящее время Федеральным законодательством «О бюджете Пенсионного фонда на очередной год» создание резерва ПФР не предусматривалось, что само по себе свидетельствует об отступлении от принципа плановости при организации деятельности этого института финансовой системы и способствует дефициту его бюджета.

Что касается реализации принципа законности в деятельности ПФР, то нам хочется обратить внимание на тезис О.Г. Дмитриевой, которая, занимаясь исследованием отдельных аспектов обоснованности пенсионного законодательства, отметила, что «в пенсионном законодательстве нет общего алгоритма расчета пенсий. <...> **Большая часть алгоритма в пенсионном законодательстве изложена вербально** (выделено нами – *А.И.*). В результате возможны различные толкования механизма расчета, что порождает длительные судебные процедуры»<sup>2</sup>. Данное утверждение позволяет прямо утверждать об институциональной конкретизации принципов плановости и законности финансовой деятельности в функционировании ПФР выражаемой в отступлении от плановости институциональной для достижения плановости отраслевой (финансовая целесообразность при организации перераспределения средств поступающих в бюджет ПФР, и принимаемых им обязательств), что отражается на реализации принципа законности в функционировании всей финансовой системы, вследствие чего возникает краткосрочный эффект от деятельности этого института финансовой системы, но системный эффект от функционирования финансовой системы в целом снижается.

---

ный фонд. См.: *Зубков И.* Голикова предложила объединить государственные внебюджетные фонды // Российская газета 2018. 16 января.

<sup>1</sup> *Гайва Е.* Жизнь без работы. Татьяна Голикова о несправедливых пенсионных баллах и низких социальных пособиях // Российская газета. 2018. 25 февраля.

<sup>2</sup> *Дмитриева О.Г., Чернов В.П.* Монотонность и стационарность пенсионных функций и их нарушение в действующих и предлагаемых формулах расчета пенсий // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 114.

Подводя итоги краткому описанию проблем реализации двух названных принципов, на которых основана организация финансовой системы, мы можем отметить, что в практике организации деятельности ряда финансовых институтов финансовой системы (в том числе – деятельности ПФР) наблюдается уточнение их реализации, что и предполагала проф. Н.И. Химичева, указывая на возможность как их институциональной конкретизации так и наличия неких, отличных от общеотраслевых принципов, в которых проявляется их специфика – целесообразность при проведении расчетов сбалансированности бюджета ПФР. Данное обстоятельство само по себе способствует практическому достижению краткосрочного успеха функционирования финансовой системы, что соответствует явному отказу от «доктрины науки» в концепции Д.Сороса. В тоже время, подобное обстоятельство, проявляясь в деятельности различных институтов финансовой системы (подсистемах), может привести либо к неблагоприятному эффекту от реализации всей финансовой системой задач, для которых она создана, либо к неоправданным (завышенным) ожиданиям на которые рассчитывают члены общества, участвующие в финансовых правоотношениях в качестве субъектов права, что может вызвать неблагоприятные последствия в функционировании иных, связанных с финансовой социальных и экономических систем.

**Касевич Екатерина Викторовна**  
кандидат исторических наук  
кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

## **ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:* в статье рассматривается структура построения и особенности современной системы финансового контроля в Российской Федерации. Анализируются изменения в российском законодательстве, регулирующем сферу государственного финансового контроля.

В Российской Федерации в настоящее время отсутствует системное правовое регулирование государственного финансового контроля (ГФК), что является существенным недостатком. Уже достаточно много времени ведутся дискуссии о необходимости принятия Федерального закона «О государственном финансовом контроле», который бы стал основополагающим нормативно-правовым актом в данной сфере правового регулирования. Принятие данного нормативно-правового акта возможно и не решило бы все проблемы в сфере финансового контроля за публичными денежными фондами и порядком их использования, однако возможно устранило бы нестыковки различных нормативно-правовых актов в данной сфере с точки зрения различного понимания видов, форм и методов финансового контроля.

Оппоненты данной позиции указывают на то, что отдельные виды государственного финансового контроля имеют правовое оформление в БК РФ, НК РФ, Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». С силу специфики видов финансового контроля дублирование норм в рамках еще одного федерального закона не имеет необходимости. Согласиться с данной точкой зрения трудно, поскольку регулирование отдельных сфер ГФК разрозненными нормативными правовыми актами приводит к тому, что контроль в сфере государственной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов, происходит дублирование норм, либо, напротив, возникают пробелы в деятельности органов государственного финансового контроля из-за отсутствия логичности и последовательности изложения их полномочий.

Проблемой является сама система государственного финансового контроля. Основные положения о государственном финансовом контроле содержатся в главе 26 Бюджетного кодекса РФ «Основы государственного (муниципального) финансового контроля». Таким образом, законодатель отождествляет бюджетный финансовый контроль и государственный финансовый, что уже порождает множество проблем. Сужая понятие ГФК до бюджетного контроля происходит не совсем правильная подмена понятий. Все-таки контроль в финансовой сфере и как вид финансовой деятельности гораздо шире, включает в себя налоговый контроль, валютный контроль, контроль на финансовых рынках и др. Продолжает действовать Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ». В соответствии с Указом в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. Таким образом, в Указе определяются основные направления ГФК, но не дается понятие самого финансового контроля, форм и методов его осуществления.

В Федеральном законе №41-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации» встречаем еще одно понятие – государственного аудита (контроля). Теперь уже законодатель предлагает соотносить государственный финансовый контроль, бюджетный контроль и государственный аудит. Несмотря на то, что в данном федеральном законе государственный аудит приравнивается к контролю, это понятие, которое относится исключительно к контрольно-счетным органам.

Спустя почти сорок лет после принятия Лимской декларации руководящих принципов контроля в 1977 г. в РФ наконец решили привести свое внутреннее законодательство в соответствие с принципами контрольной деятельности, которые закладывались IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу). Именно данная декларация вводит понятие государственного аудита применительно к органам государственного финансового контроля.

В РФ понятие государственного аудита до 2013 г. практически не применялось, хотя контролеры Счетной палаты РФ и органов контроля субъектов РФ носили название аудиторов. Поэтому под государственным аудитом можно понимать контрольно-ревизионную деятельность контрольно-счетных органов. Таким образом, это вид бюджетного контроля, который в БК РФ и ФЗ № 41 по-

лучил наименование внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

Следуя логике законодателя система ГФК делится на внешний ГФК, который осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, муниципальных образований и внутренний ГФК, находящийся в компетенции Федерального казначейства, органов исполнительной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований.

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» определяет Счетную палату как постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля), в то время как в Законе 1995 года Счетная палата называлась «постоянно действующим органом государственного финансового контроля». Повысился статус Счетной палаты, что связано с общей тенденцией модернизации системы управления в сфере государственного контроля. Счетная палата наделяется правом осуществлять новые виды государственного аудита (контроля), что создает прочную инструментальную базу для реализации ее полномочий. Это, в первую очередь, аудит эффективности, под которым понимается определение эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации. Далее стратегический аудит, который позволит дать комплексную оценку качества разработки, реализации и результативности финансовых программ, оценить финансовые риски в сфере обеспечения безопасности страны. Так же важен аудит государственных программ РФ, аудит государственных и международных инвестиционных проектов, аудит федеральных информационных систем и проектов. Отдельно следует отметить, что Счетная палата наделяется рядом полномочий по обеспечению мер по противодействию коррупции, получает право контроля в сфере государственных закупок.

С точки зрения усиления статуса Счетной палаты, важной является и норма ст. 17 ФЗ № 41 «О Счетной палате», в соответствии с п. 7 правоохранительные органы обязаны предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным Счетной палатой материалам. Безусловно, новый закон более полно отражает цели деятельности Счетной палаты на сегодняшнем этапе, и его реализация в совокупности с ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» должна способствовать развитию эффективной системы контрольно-счетных органов в РФ на всех трех уровнях.

К нормативно-правовым актам общего характера на федеральном уровне, относящимся к организационной структуре ГФК, можно отнести Федеральный

закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 28 января 2011 г., который знаменует новый этап правового регулирования институционального механизма финансового контроля в Российской Федерации. Закон вступил в силу с 1 октября 2011 г., соответственно, все региональное законодательство и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов должны быть приведены в соответствие с данным Федеральным законом.

Законодательство о ГФК приобретает свое начало в соответствующих нормативно-правовых актах об органах ГФК, но это именно начало, так как данные акты, имеющие, по сути, локальный характер, формируют саму возможность разработки интегративной правовой базы общей системы ГФК, обеспечивающей ее реформирование и развитие.

Поэтому, как представляется, необходимо разработать общий нормативно-правовой документ в сфере ГФК, а затем на его основе акты об отдельных видах контроля и контрольных органах.

При формировании нормативной базы ГФК надлежит решить несколько важных задач:

- определить терминологию и понятийный аппарат ГФК;
- разработать методологию ГФК (цели, задачи, принципы и т.д.);
- определить организационную структуру системы ГФК;
- органы правового регулирования ГФК, их права и обязанности;
- субъектов права ГФК;
- предмет, отношения регулирования, цели и задачи системы нормативно-правовых актов (законодательства) ГФК;
- основные источники права ГФК (нормативно-правовые акты) и уровни нормативно-правового регулирования;
- порядок построения системы нормативно-правовых актов ГФК, их структуру (части, разделы, подразделы и т.д., расположение в определенной последовательности) и содержание;
- разработать порядок систематизации нормативно-правовых актов ГФК (учет, инкорпорация – издание сборников и т.д., консолидация);
- обозначить основные аспекты взаимосвязи правовых актов ГФК с актами иных подотраслей (сфер) финансового права, а также с другими отраслями права.

Действенная нормативная база ГФК – одно из ключевых условий его системности, она обеспечивает его легитимность и целостность, взаимосвязь элементов. В современных же условиях несовершенство нормативно-правовых актов, освещающих лишь отдельные вопросы ГФК, порождает правовой ниги-



лизм контролируемых и, как следствие, многочисленные нарушения<sup>1</sup>. Существующая нормативная база ГФК не отвечает масштабам и глубине процессов управления финансовыми потоками государства в условиях многоукладной экономики, характеризуется отрывочностью и бессистемностью, имеет принципиальные изъяны и упущения. Между тем сегодня как никогда четко проявляется зависимость эффективности контрольных процедур от качества соответствующего нормативно-правового обеспечения<sup>2</sup>.

Институт финансового контроля в современных условиях должен приобрести новую динамику развития, поскольку процесс становления механизма государственного финансового контроля в Российской Федерации затянулся, а законченной системы ГФК еще не создано. Как представляется, необходим комплексный подход к правовому регулированию государственного финансового контроля, что позволит создать единую правовую основу для функционирования ГФК.

---

<sup>1</sup> См.: *Бурцев В.В.* Совершенствование нормативной базы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2004. № 2.

<sup>2</sup> См.: *Гараев И.Г.* Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // Финансовое право. 2008. № 3.

**Кирпа Ангелина Сергеевна**

*ассистент кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

## **ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

***Аннотация:** в статье рассматривается правовое регулирование программы «Цифровая экономика Российской Федерации», некоторые положения концепции и ее влияние на развитие финансовой системы Российской Федерации.*

В настоящий момент происходит стремительное развитие информационных технологий и их внедрение во все сферы жизни современного общества. XXI век открыл новый этап развития человечества – формирование «цифрового общества». Деятельность современного общества и государства сопряжена с производством, хранением, переработкой и реализацией информации во всех сферах. Остался позади первый этап внедрения информационных технологий в деятельность органов власти, ознаменованный принятием в 2002 году Правительством Российской Федерации Федеральной целевой программы «Электронная Россия 2002–2010 гг.», под влиянием которой был дан старт развитию цифрового взаимодействия общества и государства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р утверждена государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)», находящаяся на завершающей стадии своей реализации.

В настоящее время данные в цифровой форме являются ключевым фактором успешного социально-экономического развития государства, повышения его конкурентоспособности на мировой арене и качества жизни граждан. Так, в мае 2017 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. В целях реализации указанной Стратегии позже распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р утверждена Программа «Цифровая экономика».

Одной из поставленных задач Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», помимо технологического, инновационного развития экономики государства, создания платформ для эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики, является принятие ряда нормативных правовых актов, которые должны сформировать правовые условия для ее реализации. Основную роль, на наш взгляд, государство отведет нормам финансового права. Одной из

важнейших функций государства является обеспечение стабильного функционирования финансовой системы. Существенное влияние развитие цифровой экономики окажет на существующую финансовую систему Российской Федерации. Рассмотрим некоторые принципиально важные нововведения.

Так, программа предусматривает внедрение инновационных технологий на финансовом рынке, совершенствование механизмов предоставления финансовых услуг в электронной форме, обеспечение их безопасности. Развитие технологий привело и к появлению новых понятий, таких как криптовалюта, получившая признание благодаря анонимности проводимых операций, ICO, краудфандинг (это технология коллективного финансирования, в рамках которой происходит сбор средств для реализации того или иного проекта за счет привлечения широкого круга добровольных вкладчиков). В связи с этим появляются новые правоотношения, которые должны регулироваться нормами финансового права.

Развитие механизмов венчурного инвестирования и государственно-частного партнерства приведет к новому этапу развития публичных и частных финансов, являющихся основными звеньями финансовой системы.

В тоже время пока не ясна роль государства в регулировании отношений по поводу использования цифровых финансовых активов. В настоящий момент государство допускает режим легитимности того, что существует и применяется в экономике без государственного участия<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что технологии позволяют совершенствовать налоговый и бюджетный контроль, облегчают взаимодействие субъектов финансового права.

Именно применение информационных систем и технологий обеспечивает осуществление в автоматизированном режиме контроля за использованием бюджетных средств, исполнением финансовых обязательств перед государством, соблюдением учета и отчетности, а также способствует решению иных задач государственного финансового (бюджетного) контроля<sup>2</sup>.

Банк России является мегарегулятором финансового рынка, т.е. помимо традиционных функций по регулированию денежного обращения и банковского кредита он обладает функциями по регулированию и надзору и на других (помимо банковского кредитования) сегментах финансового рынка<sup>3</sup>.

Банк России еще до принятия основных стратегических и программных документов по развитию цифровой экономики предпринял некоторые организационные меры с целью активной цифровизации финансовой системы. Так, в

---

<sup>1</sup> См.: *Селюков А.Д.* Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) // *Финансовое право.* 2018. № 10. С. 19–24.

<sup>2</sup> См.: *Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина.* М., 2016. С. 61–63.

<sup>3</sup> См.: *Тропская С.С.* Финансовый рынок в условиях развития цифровой экономики (финансово-правовой аспект) // *Финансовое право.* 2018. № 8. С. 28–33.

2017 г. начала свою работу Ассоциация «Финтех», созданная при активном участии Банка России и ряда крупнейших финансовых организаций. В качестве целей Ассоциации заявлено создание условий для цифровизации финансовой системы государства. Однако существующая нормативно-правовая база не отвечает стремительному развитию цифровизации финансовой системы и требует комплексного анализа и внесения изменений в Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Федеральные законы «О Центральном банке РФ (Банке России)», «О национальной платежной системе», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О национальной платежной системе» и другие.

Цифровая экономика не сможет эффективно развиваться без соответствующих мер поддержки и стимулирования<sup>1</sup>. Данная программа предусматривает установление налоговых и иных льгот для субъектов, осуществляющих инновационную деятельность, связанную с развитием технологий, а также для иных субъектов цифровой экономики. Следовательно, необходимо изменение существующих норм налогового законодательства.

Определенный шаг на пути развития данного направления сделан. В Российской Федерации существуют территории с особым правовым режимом и развитой инфраструктурой для ведения исследований и реализации прорывных проектов, например инновационный центр «Сколково». Так, Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» предусматривает, что переход инновационных научно-технологических центров на специальный порядок уплаты налогов. Однако в «Сколково» подобный порядок уже действует. В числе его особенностей можно отметить освобождение от уплаты налога на прибыль и снижение тарифов страховых взносов. Налоговое стимулирование нацелено на формирование благоприятных условий для ведения исследовательской деятельности, коммерциализации ее результатов, в том числе в области технологий.

Таким образом, финансовая система Российской Федерации в ближайшие годы претерпит существенные изменения. Налицо необходимость развития информационных технологий, а также нормативно-правовое закрепление их функционирования с целью обеспечения стабильной работы финансовой системы государства в целом.

---

<sup>1</sup> См.: *Вайпан В.А.* Основы правового регулирования цифровой экономики // *Право и экономика.* 2017. № 11. С. 5–18 // СПС «КонсультантПлюс».

**Кожушко Светлана Валерьевна**

*преподаватель кафедры административного и финансового права  
Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет правосудия»*

## **ПРИНЦИП ПРОЗРАЧНОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

***Аннотация:** в статье поднимается проблема развития, углубления, конкретизации общеправового принципа прозрачности в бюджетном праве и делается вывод о недостаточной определенности правовой нормы, его закрепляющей в БК РФ. Преодоление указанной неопределенности автору видится в принятии официального разъясняющего правового акта.*

Характеризуя какие-либо правовые явления или процессы, важно выявить основополагающие ключевые принципы, на основе которых они функционируют.

В своих трудах Н.И. Химичева не раз отмечала важность и значение для правовой науки принципов финансового, в том числе бюджетного, права. По мнению Нины Ивановны, указанные принципы права имеют особое значение как позволяющие выявлять и устранять коллизии в правоприменении, что свидетельствует о важности выработки правовых принципов и их законодательного закрепления<sup>1</sup>.

Справедливо, на наш взгляд, Н.И. Химичева указывает на факт объективного существования и конкретизации в принципах финансового права общеправовых принципов, на основе которых действуют принципы его подотраслей и институтов с соответствующей конкретизацией. К числу основных общеправовых принципов действующего финансового права, наряду с другими, отнесен принцип гласности (прозрачности) в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

И действительно, если обратиться к Конституции Российской Федерации, основы принципа гласности (прозрачности) установлены в ст. 15, требующей официального опубликования законов, что непосредственно относится к законам, регулирующим финансовую, в том числе и бюджетную деятельность.

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования / Общие вопросы финансового права NOTA BENE (ООО «НБ-Медиа»). URL: [www.nbpublish.com](http://www.nbpublish.com) (дата обращения: 26.12.2018).

<sup>2</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юристъ. 2001. С. 77–80.

По мнению Н.И. Химичевой, общеправовые принципы требуют развития, углубления и конкретизации в финансовом законодательстве и последовательной реализации, с чем нельзя не согласиться<sup>1</sup>.

Надо заметить, что институциональное закрепление в финансовом законодательстве принципа гласности (прозрачности) произошло в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ). В нем говорится о прозрачности (открытости) как принципе бюджетной системы (ст. 28), об обязательном опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (ст. 36). Несмотря на это наличие оценочных понятий в положениях ст. 36 БК РФ, таких как «обязательная открытость», «полнота представления информации»<sup>2</sup>, позволяет говорить о том, что принцип прозрачности (гласности) в современном бюджетном праве определен недостаточно полно, а формулировки ст. 36 БК РФ не отвечают требованиям правил юридической техники, а именно ясности и точности. В этой связи становится понятным, что для правоприменителя уяснить конечную цель, преследуемую законодателем, может быть весьма затруднительным.

Вообще правовые основы принципа прозрачности (открытости) берут исток еще с Петровских бюджетных реформ в России. Тогда, в 1717–1862 годах, принцип прозрачности (гласности) был сведен к обязанности учрежденных Кабинета министров и министерства по регулярному составлению общегосударственной росписи доходов и расходов, которые отличались на тот период крайне неполными сведениями. Помимо прочего, такие росписи не предоставлялись для широкого круга обозревателей. И только в 1862 г. было принято решение о всеобщей гласности государственной росписи доходов и расходов. До этого, примерно до 1850 г., сведения о государственных доходах и расходах были засекречены, а доступ к ним имели только комитет министров, министр финансов и император. Решение о всеобщей гласности было обусловлено предположительно внешними факторами, связанными с недоверием к финансовому положению России за рубежом<sup>3</sup>.

Начиная с 1881 г. становится обязательным обсуждение смет в департаменте государственной экономии при личном участии министра финансов (ранее обсуждались лишь присланные замечания министра финансов). Составлен-

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // *Финансовое право и управление.* 2013. № 2. С. 68-76.

<sup>2</sup> См.: *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // *Журнал российского права.* 2009. № 10. С. 42–51; *Ялбулганов А.А.* Государственный контролер В.А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850–1860-е гг.) // *Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика.* Курск, 2006. С. 6.

<sup>3</sup> См.: *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // *Публично-правовые исследования.* 2016. № 2. С. 122–175; № 3. С. 108–158.

ный таким образом проект государственной росписи с пояснительной запиской представлялся министром финансов в собрание государственного совета, и на этот проект Департамент государственной экономии давал свое заключение. Собрание государственного совета рассматривало роспись в одно заседание после чего представляло ее на утверждение Государя Императора при докладе министра финансов<sup>1</sup>. Таким образом, принцип прозрачности (гласности) стал включать в себя элементы обсуждения проекта государственной росписи, хотя это касалось только отдельных должностных лиц. И уже в 1971 г. М.И. Пискотин писал, что принцип гласности служит важнейшим институтом демократии, а «право представительных органов, состоящих из народных избранников, принимать бюджет можно считать истоком принципа гласности»<sup>2</sup>.

В середине XX века прозрачность (гласность) стала рассматриваться, как средство усиления фундаментальных прав, например, таких как принципа запрета дискриминации<sup>3</sup>, а на международном уровне, в этот же период, как требование к открытости государственного управления<sup>4</sup>. Эта тенденция продолжила свое существование и закрепилась в международном праве, например, в Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам<sup>5</sup> (преамбула, ст.3). Однако, указанная Конвенция не нашла своего официального признания Россией. Хотя сегодня суды иногда прибегают к использованию ее положений для соответствующего толкования<sup>6</sup>.

В 1990-е годы уровень прозрачности бюджета страны пошел на спад. Хотя номинально «принцип гласности» был уже закреплен в ст. 3 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», при этом смысловое его содержание раскрывалось в ст. 15 «Организация бюджетного процесса», которая гласила: «Совет Министров РСФСР, Советы Министров республик в составе РСФСР, органы исполни-

---

<sup>1</sup> См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14, ст. 1514; Хартия Европейского Союза об основных правах (2007/С 303/01) [рус., англ.] (Вместе с Разъяснениями... (2007/С 303/02)); принята в г. Страсбурге 12 декабря 2007 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.11.2018).

<sup>4</sup> См.: Weiss W., Steiner S. Transparency as an element of good governance in the practice of the EU and the WTO: overview and comparison // Fordham International Law Journal. 2007. Vol. 30. Pp. 1545–1586.

<sup>5</sup> См.: Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам» (CETS № 205): заключена в г. Тромсе 18 июня 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.04.2018).

<sup>6</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.04.2018).

тельной власти местных Советов народных депутатов ежегодно до начала рассмотрения проектов бюджетов в Верховном Совете РСФСР, Верховных Советах республик в составе РСФСР и местных Советах народных депутатов делают их достоянием гласности. Ежегодно публикуются отчеты об исполнении бюджетов. Совет Министров РСФСР ежегодно публикует сводный отчет об исполнении консолидированного бюджета РСФСР и бюджетов республик в составе РСФСР».

Немного позже принимается закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», согласующийся с положениями закрепленного принципа гласности в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1. А уже в 1995 г., одновременно с вступлением в Международную организацию высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), Россия присоединилась к Лимской декларации, что способствовало интеграции принципов финансовых правоотношений ведущих иностранных государств. Позже в г. Мехико в 2007 г. XIX Конгресс INTOSAI принял Мексиканскую декларацию независимости высших ревизионных учреждений, в которой закреплялся принцип неограниченного доступа к информации, вытекающего из Лимской декларации.

И уже после принятия в 1998 г. БК РФ, вступившего в силу в 2000 г., был утвержден более широкий перечень принципов бюджетной системы, в числе которых был принцип гласности (ст. 28, 36 БК РФ)<sup>1</sup>. Положения БК РФ во многом учитывали на тот момент Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, представленный Международным валютным фондом (МВФ) в 1998 г. Это отражало «всеобщее согласие с тем, что прозрачность в бюджетно-налоговой сфере является ключевой составляющей надлежащего управления, которое играет ключевую роль в достижении макроэкономической стабильности и высококачественного роста»<sup>2</sup>.

По мимо всего прочего 2003 год ознаменовался принятием антикоррупционного законодательства на уровне Организации Объединенных Наций. По сути в тот период статья 36 БК РФ раскрывала понятие гласности, во многом похожее на понятие принципа прозрачности (открытости), имеющем место сегодня в БК РФ. Принцип гласности означал обязательное опубликование основной информации о принятых бюджетах и прозрачность процедуры обсуждения и утверждения бюджетов. Секретные статьи не могли быть утверждены в иных бюджетах, кроме как в составе федерального бюджета.

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 31 декабря 1999 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

<sup>2</sup> См.: Бюджетное право: учебник / [Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.]; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. С. 400 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.11.2018).



И только в 2007 г. Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ<sup>1</sup> были внесены нововведения, касающиеся, например, добавления абзаца о бюджетной классификации и показателях бюджета финансового года, которые должны были повысить уровень стабильности и предсказуемости бюджетной классификации<sup>2</sup>.

Кроме того, тогда же закреплено в ст. 36 БК РФ положение об обязательном опубликовании в СМИ сведений о бюджетах по решению представительных органов муниципальных образований. Гласность стала включать, в том числе, открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований). В довершение всего, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ<sup>3</sup> ст. 36 БК РФ была дополнена новым абзацем об обеспечении доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, принцип гласности (прозрачности) чаще всего рассматривался как средство обеспечения доступа к информации об аккумулировании, распределении и использовании финансов государства для определенного круга лиц.

Номинально принцип гласности на сегодняшний день не закреплен в БК РФ, однако в действующей редакции в ст. 36 БК РФ существует принцип прозрачности (открытости).

Ответ на вопрос о смысле замены в БК РФ принципа «гласности» на принцип «прозрачности (открытости)» остается открытым. Бюджетное законодательство ответа на него не дает. В пояснительной записке<sup>4</sup> к Федеральному закону от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, который изменил принцип «гласности» на принцип «прозрачности (открытости)» бюджетной системы, разъясняется, что в

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // Российская газета. 2007. 28 апреля; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

<sup>2</sup> См.: *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.11.2018).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Российская газета. 2013. 14 мая.

<sup>4</sup> См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2018).

федеральном законе уточняется определение принципа гласности, и через запятую – принципа прозрачности (открытости). Хотя на самом деле в ст. 36 БК РФ даются лишь характерные особенности и оценочные понятия и только принципа прозрачности (открытости). А все легальные определения закреплены в ст. 6 БК РФ «Понятия и термины...» и они не включают в себя определение рассматриваемого принципа. Вследствие чего, исходя из положений БК РФ, не представляется возможным уловить смысл смены названий принципа «гласности» на принцип «прозрачности (открытости)».

В настоящее время результатом анализа подходов различных авторов<sup>1</sup> к пониманию принципа гласности и принципа прозрачности (открытости) стал вывод о том, что те авторы, которые разграничивают эти понятия<sup>2</sup>, принцип гласности в бюджетном праве рассматривают как обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноте представления информации о ходе исполнения бюджетов<sup>3</sup>, а прозрачности (открытости) – как открытость деятельности государственных органов для общественного контроля в целом.

Возможно, законодатель именно это и имел в виду при изменении юридической нормы.

Поэтому, на наш взгляд, находясь в поле такого рода неопределенности было бы целесообразным и полезным, в целях развития, углубления, конкретизации и последовательной реализации общеправового принципа прозрачности в бюджетном праве, прежде всего разъяснить содержание принципа «прозрачности (открытости)», закрепленного в п. 9 ч. 1 ст. 28 БК РФ хотя бы на уровне подзаконного акта. Положительным примером может служить Регламент Счетной палаты Российской Федерации<sup>4</sup>, который разъясняет нормативное содержание принципа открытости и гласности, закрепленного в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / [А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.]; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: ВолтерсКлувер, 2011. С. 792.

<sup>2</sup> См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2014. С. 242 // ЭПС «Система ГАРАНТ».

<sup>3</sup> См.: *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. 2016. № 5. С. 115–119.

<sup>4</sup> См.: Регламент Счетной палаты Российской Федерации: утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № 3ПК (в ред. от 21 июля 2016 г.) // ЭПС «Система ГАРАНТ».

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 10 апреля.

**Койлова Мария Владимировна**

*аспирант кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

**ОТМЕНА ТРАНСПОРТНОГО НАЛОГА  
ЛИБО «НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ»  
НА ТРАНСПОРТНЫЕ СРЕДСТВА  
В СВЕТЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ**

***Аннотация:** в статье отмечается, что транспортный налог в своем настоящем виде является одним из самых несправедливых налогов современной России. Указывается на наличие исключительно широкого спектра искаженных данных об отмене транспортного налога в России. Выявляются причины многочисленных заблуждений по этому вопросу, и рассматриваются истинные меры законодателя. Исследуются перспективы отмены транспортного налога в России и предлагаются рекомендации по сглаживанию явной несправедливости его современной конструкции.*

Отмена транспортного налога в 2018 г., пожалуй, одна из самых обсуждаемых тем среди россиян. В сетевых изданиях представлена очень противоречивая информация по данному вопросу, начиная от увеличения, заканчивая минимизацией либо вовсе полной отменой данного обременения. В рамках настоящей статьи хотелось бы проанализировать истинные меры, предпринятые законодателем, и выявить причины массовых заблуждений на этот счет.

Начать следует с того, что, благодаря транспортному налогу, ежегодное пополнение бюджета составляет сотни миллиардов рублей, и вполне очевидна позиция Министерства экономики и развития, согласно которой полная отмена этой доходной статьи априори невозможна, по крайней мере, на сегодняшний день<sup>1</sup>.

Согласно статистическим данным, сумма долга ощутимо больше суммы дохода в бюджет по данному сектору. Полная отмена данного налога неизбежно повлечет существенные финансовые потери, что станет причиной дестабилизации финансового положения России<sup>2</sup>.

Кроме того, транспортный налог, взимаемый с владельцев автомобилей, подлежит зачислению в региональный бюджет в целях обеспечения качественного дорожного покрытия. В случае его отмены власти субъектов Российской

---

<sup>1</sup> См.: Савченко Д.В. Транспортный налог: проблемы и пути решения // Молодой ученый. 2017. № 43. С. 168-169.

<sup>2</sup> См.: Леонов А.И. Действующий механизм исчисления и уплаты транспортного налога и альтернативные направления его развития // Молодой ученый. 2017. № 5. С. 191–194.

Федерации будут лишены финансовых возможностей для полноценного обслуживания дорожной инфраструктуры.

Причина многочисленных заблуждений кроется в статье 12 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ, которым были внесены поправки в Налоговый Кодекс РФ. Корректировке к статье заключены не в отмене налога, а в аннулировании задолженности по данному виду налоговых обязательств, которая аккумулировалась на 1 января 2015 г.<sup>1</sup>

В силу вышеизложенного, будет более точным сказать о налоговой амнистии на транспортные средства, причем лишь в отношении физических лиц и индивидуальных предпринимателей, но никак не об отмене налога в принципе. В свою очередь, с юридических лиц обязанность по выплате образовавшейся задолженности не была снята.

Таким образом, многочисленные данные об отмене транспортного налога и включении дорожных сборов в стоимость бензина и дизельного топлива, следует расценить как дезинформацию.

Данный факт может быть подтвержден достаточно просто – на официальном сайте опубликования правовых актов отсутствует информация об отмене налога по документам, которые бы вступали в силу с сентября. Кроме того, согласно действующей редакции ст. 356 НК РФ, транспортный налог все еще законен и актуален<sup>2</sup>.

Сразу после вступления закона в силу налоговая служба приступила к формированию перечня лиц, отвечающих условиям данной амнистии. Причем не предусматривается необходимость подачи какой-либо документации в налоговую инспекцию – списание долга и пеней за неуплату происходит автоматически, и дальнейшая эксплуатация транспортного средства будет осуществляться в «обнуленном режиме».

Что касается причин появления таких искаженных данных, здесь, помимо неверной трактовки указанного выше закона о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, также следует отметить комментарий Дмитрия Медведева о том, что транспортный налог отменен для электромобилей, а регионы этим не пользуются. В данном отношении следует пояснить, что в 2017 г. им в Государственную Думу был внесен законопроект об отмене транспортного налога на электромобили сроком на 5 лет, однако его рассмотрение не увенчалось принятием.

Далее, с 5 июня 2018 г. было положено начало рассмотрению законопроекта о полном отказе от транспортного налога, что породило надежду у владельцев

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации часть 2 (НК РФ ч. 2) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

транспортных средств и повлекло распространение множества слухов. Однако вскоре данный документ перенесли в архив по мотивам нецелесообразности.

Между тем в своем настоящем виде транспортный налог действительно считается одним из самых несправедливых налогов в современной России. Главная претензия к данному налогу состоит в отсутствии всякой дифференциации, по сути, он подлежит уплате со всех собственников транспортных средств в практически равных долях<sup>1</sup>.

Действительно, хотя собственники дорогостоящих автомобилей с большей мощностью двигателя уплачивает налог выше по сравнению с владельцами бюджетных транспортных средств малой мощности, налог исчисляется безотносительно к интенсивности эксплуатации автомобиля. В итоге налог, предназначенный для поддержания российских дорог в исправном состоянии, равен для тех, кто их существенно нагружает, и тех, кто использует транспортное средство несколько раз в год.

Следует отметить, что в Федерации автовладельцев России методика расчета налога исходя из критерия количества лошадиных сил подвергается критике с позиции логики и справедливости, поскольку, фактически, сумма налога, подлежащая уплате мотоциклистами, больше, чем аналогичный платеж владельцев грузовых автомобилей, равно как и владельцы дорогих автомобилей платят меньший налог, чем владельцы более мощных, но бюджетных автомобилей. Поэтому, по мнению руководителя ФАР, Сергея Канаева, расчет налога должен производиться, исходя лишь из стоимостных характеристик и безотносительно к мощности транспортного средства. Помимо прочего, современные автомобили при сравнительно большей мощности расходуют все меньше топлива и меньше загрязняют окружающую среду<sup>2</sup>.

В данном отношении следует указать, что С. Канаев предпринимал попытку оспаривания законности транспортного налога в Конституционном суде. В начале ноября ФАР было объявлено о сборе 100 тысяч подписей, которые требовались для внесения законопроекта об отмене налога в Государственную Думу. Звучало также намерение обратиться по данному вопросу к Президенту РФ. Однако вскоре, вместо восприятия иного подхода к расчету налога, основанного на стоимости автомобиля, глава государства посчитал более оптимальным повысить акцизы на топливо.

К слову, подобные предложения высказывались и ранее: ряд депутатов Государственной думы выступали за повышение акцизов на бензин с параллель-

---

<sup>1</sup> См.: Отмена транспортного налога в России в 2018 году останется под вопросом. URL: <https://rosregistr.ru/raznoe/159534.html> (дата обращения: 05.10.2018).

<sup>2</sup> См.: «Отмена» транспортного налога: что происходит на самом деле. URL: <http://avtosreda.ru/news-common> (дата обращения: 08.10.2018).

ной отменой транспортного налога. Однако с того времени повышение акцизов было неоднократным, в то время как транспортный налог, как и прежде, существует. Следует указать на то, что Комитет Госдумы по бюджету и налогам придерживается позиции сохранения в силе транспортного налога, поскольку иное повлечет возникновение «недополученных доходов» при отсутствии источников их компенсации. Если же привязать данный налог к акцизам, то неизбежны инфляционные процессы, которые неблагоприятно отразятся не только на владельцах автомобилей, но и на обычных гражданах, поскольку в стоимость товаров, представленных в магазинах, будет заложена стоимость его транспортировки до потребителя.

Что касается плательщиков транспортного налога, для них предложенный путь воспринимается как парадокс, когда в богатой нефтью стране цена бензина будет выше, чем в США. При этом стоимость автомобилей в США в два раза ниже по сравнению с Россией, где с сентября вводится уплата сбора за утилизацию<sup>1</sup>.

Эти опасения не беспочвенны, однако считаем, что в целом акциз, включаемый в стоимость бензина в качестве альтернативы транспортному налогу – вполне оптимальное с позиции справедливости решение по сравнению с ситуацией сегодняшнего дня. Те, кто использует автомобили часто и много, будут покупать больше топлива, равно и владельцы машин с мощными двигателями заправляются больше и чаще по сравнению с водителями «малолитражек».

Однако эти ожидания не оправдались – замены транспортного налога повышенными акцизами не произошло. Более того, с июля 2018 года Правительство РФ приняло решение о «заморозке» роста акцизов на бензин вследствие резкого увеличения его стоимости. В случае резкого скачка цен на бензин разработаны механизмы снижения акциза и увеличения пошлины на российский экспорт.

Тем более в последние годы мы наблюдаем скорее обратную тенденцию: повышаются налоги на недвижимость, в 2019 г. вырастет ставка НДС, увеличиваются суммы пошлин и штрафов. Помимо прочего принято решение о повышении пенсионного возраста. Все эти меры преследуют единую цель – максимизация бюджетных поступлений, и было бы странным ожидать на этом фоне отмены транспортного налога, существовавшего в России и в более «доходные» годы. Таким образом, более реальным и менее радикальным представляется снижение транспортного налога с учетом динамики роста цен на топливо, что немного скорректирует явную несправедливость.

---

<sup>1</sup> См.: Полезная информация про транспортный налог в ЕС и США. URL: <https://www.drive2.ru/b/495199147503124627> (дата обращения: 06.10.2018).

**Красиков Денис Аркадьевич**

кандидат юридических наук,

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

## **РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

***Аннотация:** в статье затрагиваются вопросы этимологии терминов «регулирование» и «управление», а также их использование в финансовом праве. Автор приходит к выводу, что термины «регулирование» («правовое регулирование») и «управление» («правовое управление») являются смежными понятиями, при этом оставаясь разными юридическими феноменами.*

Сложно организованные системы, к которым, безусловно, относится и сфера финансово-правовых отношений, нуждаются в упорядочивающем внешнем воздействии с целью поддержания внутреннего порядка и обеспечения эволюционного развития. Субъектом, осуществляющим такого рода воздействие, является государство в лице специально уполномоченных органов и должностных лиц. Однако обозначаться данное воздействие может по-разному, что предопределяет и соответствующие различия в его содержательном наполнении, что, по нашему мнению, требует самостоятельного научного анализа.

Одним из наиболее распространенных терминов для характеристики роли государства в сфере финансово-правовых отношений выступает термин «регулирование» (от лат. *regulo* – устраиваю, привожу в порядок), обозначающий процесс приведения в надлежащий порядок, упорядочение<sup>1</sup>. С данным значением термин «регулирование» вошел в различные отрасли знаний, приобретая в каждой из них, однако, свою специфику.

Так, в политологический словарь термин «регулирование» был включен в 1844 г. в связи с принятием в Англии закона о регулировании железных дорог в значении контроля над частными монополиями посредством правил, устанавливаемых правительством. Более широкая трактовка данного термина в рамках политической науки подразумевает любые установленные государством правила, регламентирующие деятельность фирмы или отрасли промышленности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чудинов А.Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. СПб., 1894. С. 670.

<sup>2</sup> См.: Политика. Толковый словарь / общ. ред. И.М. Осадчей. М., 2001. С. 760.

В настоящее время термин «регулирование» наиболее активно используется в экономической науке. На его основе образованы такие термины, как: «регулирование экономики», «регулирование внешнеэкономической деятельности», «государственное регулирование цен», «межгосударственное регулирование инфляции», «валютное регулирование», «антимонопольное регулирование», «денежно-кредитное регулирование» и т.п.

В социологии под регулированием понимается «совокупность предписаний, исходящих от органа власти или управления и имеющих целью внести известный порядок в ту или иную сферу жизни»; «форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей)<sup>1</sup>.

Что касается юриспруденции, то здесь термин «регулирование» употребляется, как правило в сочетании с прилагательным – «правовое» либо «государственное», что по сути, означает одно и то же, ибо государство осуществляет регулирование общественных отношений исключительно посредством права и наоборот, любое проявление правового регулирования исходит от государства. Даже если соответствующее уточняющее определение не употребляется, то оно подразумевается, поскольку юридическая наука имеет дело исключительно с отношениями, подпадающими под сферу действия права (действие иных социальных регуляторов, в частности, морали, выходят за рамки ее интереса).

Правовое регулирование близко по своему значению к понятию правового воздействия, которое, однако может быть истолковано как в узком, так и широком смысле. В первом случае правовое воздействие приравнивается к правовому регулированию, во втором – трактуется как весь процесс влияния права на социальную жизнь, сознание и поведение личности<sup>2</sup>, в связи с чем включает правовое регулирование в качестве одного из составных элементов. Помимо него, которое рассматривается как специально-юридическое воздействие, в содержание правового воздействия включают информационное (подразделяющееся на чисто информационное и психологическое<sup>3</sup>, хотя, на наш взгляд, одно не возможно без другого) и ориентационное воздействие, имеющее своей целью закрепление и защиту правовых ценностей посредством формирования у личности позитивных правовых установок<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Осинов Г.В.* Социологический словарь. М., 2008. С. 483.

<sup>2</sup> См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 480.

<sup>3</sup> См.: *Евдева Н.В., Перов О.Ю., Шелепова М.А.* Правовое воздействие и правовое регулирование: общетеоретический и уголовно-правовой аспекты // *Юридическая наука: история и современность.* 2015. № 7. С. 109–118.

<sup>4</sup> См.: *Радько Т.Н., Толстик В.А.* Функции права: Монография. Н. Новгород, 1995. С. 28.



Таким образом, правовое регулирование – это всегда правовое воздействие, т.е. воздействие при помощи права на сознание и поведение людей, но не всякое правовое воздействие – это обязательно правовое регулирование.

В сфере финансово-правовых отношений термин «регулирование» и производный от него термин «регулятор» («то, что регулирует, направляет развитие чего-либо»<sup>1</sup>) используются достаточно часто, поскольку с теоретико-методологических позиций финансовое право (как и любая другая отрасль и право вообще) само по сути есть *регулятор*. Это подчеркивается в предлагаемых в литературе определениях финансового права как отрасли российского права, нормы которой *регулируют* общественные отношения, возникающие в процессе образования (формирования), распределения и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных образований, необходимых для достижения намеченных целей и решения поставленных перед ними задач<sup>2</sup>.

Кроме того, внутри финансового права как глобального регулятора финансовых отношений существуют более «мелкие», частные регуляторы, отвечающие за их определенный вид (подвид). Речь идет о принципах финансового права, его институтах, отдельных нормах и т.д. И особым, единственным в своем роде регулятором (*мегарегулятором*) в сфере финансово-правовых отношений выступает Центральный банк Российской Федерации, в результате принятия Федерального закона 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»<sup>3</sup> практически монополично сосредоточивший в своих руках его регулирование, а также контроль и надзор за его участниками.

Дискуссионным является вопрос о соотношении понятия правового регулирования с другим близким по содержанию понятием – «управление». Последнее всегда имеет место там, где осуществляется любая социальная деятельность с целью достижения определенных результатов<sup>4</sup>.

С одной стороны, достаточно распространенной среди ученых является позиция, согласно которой правовое регулирование представляет собой элемент социального<sup>5</sup> (или, по-другому государственного<sup>1</sup>) управления. Регули-

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2008. С. 624.

<sup>2</sup> См., напр., Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 118.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084.

<sup>4</sup> См.: Столяренко Л.Д. Психология управления : учеб. пособие. Ростов н/Д, 2007. С. 3.

<sup>5</sup> См.: Солдатов А.С. Право как инструмент социального управления (информационный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

рование (правовое регулирование) также рассматривается как функция управления, обеспечивающая функционирование управляемых процессов в рамках заданных параметров<sup>2</sup>. Исходя из такого понимания (т.е. с общеуправленческих позиций), смысл правового регулирования состоит в том, чтобы определить круг отношений, подлежащих упорядочению и в его рамках образовать особый режим перманентного поддержания высокой степени их системности, называемой правопорядком<sup>3</sup>. С другой стороны, сам процесс управления может выступать (и выступает) предметом правового регулирования<sup>4</sup>.

Суть понятия «управление» чаще всего определяется через категорию «воздействие» – управляющего лица (системы) на управляемое лицо (систему) в целях достижения определенного результата. Следовательно, можно сделать вывод, что все три категории взаимосвязаны: правовое регулирование представляет собой часть (элемент) правового воздействия на отдельную личность и общество в целом, а процесс последнего можно рассматривать как специфическую форму управленческого воздействия, которая, несмотря на имеющуюся специфику, все же подчиняется общим закономерностям управления<sup>5</sup>.

Итак, по своему содержанию управление представляет собой постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект с целью достижения определенного результата через соответствующий механизм управления. *Субъект управления* в сфере финансово-правовых отношений тот же, что и применительно к правовому регулированию, т.е. им выступает государство, поскольку любое из современных или ранее существовавших государств всегда обладает определенным набором полномочий по аккумулированию, хранению и распоряжению принадлежащими ему финансами. Что касается его объекта, то в целях обеспечения терминологического единообразия *объектом управления* в рассматриваемой сфере следует признать *финансовые ресурсы государства*. Не случайно, предмет финансового права, как и любой другой отрасли права, образует определенный сегмент общественных отношений, в данном случае финансовых, возникающих в процессе деятельности государства и муниципаль-

---

<sup>1</sup> См.: *Тирских М.Г.* Особенности правового регулирования как элемента государственного управления // Сибирский юридический вестник. 2013. № 1. С. 122–126.

<sup>2</sup> См.: Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 469.

<sup>3</sup> См.: *Анохин А.Н.* О понимании правового регулирования как особой формы управления обществом // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2013. Т. 1. № 26 (65). С. 24–29.

<sup>4</sup> См.: *Головин С.Н.* Правовое регулирование государственного управления в сфере информационных отношений в субъектах Российской Федерации // Российское правосудие. 2012. № 8. С. 51–56.

<sup>5</sup> См.: *Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.* Эффективность правовых норм. М., 1990. С. 8.

ных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов, т.е. *финансовых ресурсов* в целях реализации своего назначения. Другие субъекты финансово-правовых отношений также могут осуществлять управление соответствующего уровня – принадлежащими им финансовыми ресурсами. Это относится к органам местного самоуправления<sup>1</sup>, предприятиям<sup>2</sup> и т.д.

Таким образом, термины «регулирование» («правовое регулирование») и «управление» («правовое управление»), представляющие собой разновидности (формы) правового воздействия<sup>3</sup>, являются, безусловно, смежными понятиями, поскольку обозначают процессы, близкие по направленности и содержанию. Тем не менее, они являются разными юридическими феноменами, каждый с собственным смысловым наполнением. Оба данных термина одинаково необходимы и перспективны в области финансово-правовых отношений. Однако если «регулирование» применяется как к самой сфере в целом, так и к отдельным ее элементам (финансовому рынку, ценам, инфляции), то второй используется преимущественно для обозначения в глобальном масштабе всего упорядочивающего воздействия на финансовые ресурсы конкретной страны.

---

<sup>1</sup> См.: *Зенченко О.Е.* Доходы местных налогов в системе управления финансовыми ресурсами городских округов в Российской Федерации // *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. 2014. № 1. С. 25-33.

<sup>2</sup> См.: *Фисенко Ю.В., Маликова Е.С.* Совершенствование управления финансовыми ресурсами предприятия // *Финансовый вестник*. 2018. № 1 (40). С. 35–37.

<sup>3</sup> См.: *Драчук М.А.* Управление, правовое воздействие и механизм правового регулирования: соотношение понятий // *Вестник Омского университета*. 2014. № 1 (71). С. 173–180.

**Лебедев Артем Андреевич**

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

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** в статье проанализировано содержание понятия налогового контроля в отечественной юридической и экономической доктрине. Дана оценка подходам различных исследователей к содержанию налогового контроля, в том числе, в сравнении с позицией федерального законодателя. Рассмотрены различные формы налогового контроля, предусмотренные НК РФ, обозначены проблемные вопросы правового регулирования, а также судебной практики различного уровня. Сформулированы предложения по оптимизации законодательства РФ о налогах и сборах в целях устранения существующих противоречий.*

Н.И. Химичева справедливо отмечала, что значительное место в финансовом праве занимают нормы, регулирующие порядок налогообложения организаций и граждан<sup>1</sup>. Для таких норм характерен императивный метод правового регулирования, в связи с чем, объективно возникает необходимость в осуществлении контрольных мероприятий со стороны государства за их соблюдением.

Контрольная функция, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления<sup>2</sup>. Контрольная деятельность является одним из главных направлений в работе Федеральной налоговой службы РФ (далее – ФНС России).

Особенностью такой деятельности является то, что оценка ее качественных характеристик с позиций субъекта контроля (органов государственной власти) и подконтрольных субъектов (налогоплательщики, плательщики сборов и страховых взносов) значительно различается, ведь ими движут противоположные по вектору цели. Во многом, именно для смягчения данных противоречий,

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Российское финансовое право на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2013. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» // СЗ РФ. 1997. № 50, ст. 5711.

Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (21.12.2016–31.12.2025), в число соисполнителей которой вошла также ФНС России.

В качестве четырех целей, поставленных перед участниками и исполнителями данной программы определены:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям на 15 % от уровня 2015 года к концу 2018 года и на 50 % к концу 2025 года;

- снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 10 % от уровня 2015 года к концу 2018 года и на 30 % к концу 2025 года;

- снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, не менее чем на 20 % по сравнению с 2016 годом к концу 2018 года и на 50 % к концу 2025 года;

- рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в 2 раза к концу 2025 года.

Проектным комитетом данной приоритетной программы утвержден перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия. Среди них также находится налоговый и валютный контроль, осуществляемые ФНС России.

Столь пристальное внимание к налоговому контролю свидетельствует об актуальности вопросов правового регулирования данной деятельности. В связи с этим, необходимо проанализировать его содержание, определив существенные элементы и современное состояние законодательного регулирования.

Налоговый контроль как один из ключевых институтов налогового права является предметом исследования широкого круга ученых, практикующих юристов, экономистов, а также специалистов иных областей знаний. Отечественный законодатель также не обошел своим вниманием данное понятие. В соответствии с положениями ст. 82 Налогового кодекса РФ (далее по тексту – НК РФ) налоговый контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ.

Профессор А.А. Ялбулганов, придерживается позиции, согласно которой под налоговым контролем следует понимать процессуальное действие налоговых органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах,

правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты (перечисления) налогов (сборов)<sup>1</sup>. Предложенное определение практически ничем не отличается от легального определения, предложенного законодателем ст. 82 НК РФ.

В своем диссертационном исследовании Т.Ю. Курбатов, анализируя законодательное определение, а также дефиниции, предложенные различными авторами, предлагает свое видение налогового контроля, определяя его как деятельность уполномоченных органов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами законодательства о налогах и сборах в процессе проведения налоговых проверок<sup>2</sup>. Таким образом, Т.Ю. Курбатов делает вывод о том, что налоговый контроль вне рамок налоговых проверок не осуществляется.

А.С. Селиванов определяет налоговый контроль как деятельность уполномоченных государственных органов по контролю (надзору) за соблюдением налогового законодательства, проверке своевременности, и полноты поступления налогов и сборов в публичные фонды денежных средств в целях финансового обеспечения социально-экономических задач и функций государства и местного самоуправления путем применения специфических форм и методов воздействия на налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов<sup>3</sup>. Как видно, данный автор, в отличие от Т.Ю. Курбатова, не высказал своего мнения о невозможности (возможности) осуществления налогового контроля вне рамок налоговых проверок.

Е.В. Поролло, характеризуя сущность налогового контроля с точки зрения экономической науки, предлагает опираться на два базовых положения:

– налоговый контроль представляет собой функциональный элемент государственного управления экономикой;

– содержательно налоговый контроль осуществляется посредством особой деятельности по исполнению налогового законодательства<sup>4</sup>. Раскрывая данные положения, автор характеризует налоговый контроль в виде классической кибернетической системы управления с прямыми и обратными связями, принимающей, обрабатывающей, накапливающей и трансформирующей информацию о пропорциях распределения стоимости посредством налогов в целях регулирования социально-экономических отношений, сочетающей в себе разно-

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2015 С.133.

<sup>2</sup> См.: *Курбатов Т.Ю.* Правовые формы и методы налогового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Изд-во Финансового ун-та при Правительстве РФ, 2015. С. 24.

<sup>3</sup> См.: *Селиванов А.С.* Финансово-правовое регулирование форм налогового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

<sup>4</sup> См.: *Поролло Е.В.* Налоговый контроль: сущность и место в системе государственного финансового контроля // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 3-3. С. 84–88.

образии статических элементов и их динамическое взаимодействие, непрерывное развитие и совершенствование.

Таким образом, рассмотренные выше позиции законодателя и исследователей совпали в понимании налогового контроля как «действий», «деятельности», «элемент управления экономикой», в качестве субъекта которых (которой) выступают «налоговые органы», «уполномоченные органы».

В соответствии с положениями ст. 82 НК РФ, исчерпывающий перечень форм налогового контроля содержится в данном нормативно-правовом акте и включает в себя:

налоговые проверки;

получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, плательщиков страховых взносов;

проверка данных учета и отчетности;

осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли);

другие формы, предусмотренные НК РФ.

Логика законодателя прямо указывает на то, что получение объяснений, проверка данных, осмотр помещений и территорий могут осуществляться как в рамках налоговых проверок, так и за их пределами. Однако, с этим, казалось бы, последовательным выводом, оказался совершенно не согласен Высший Арбитражный Суд РФ (далее – ВАС РФ), Пленум которого, ссылаясь на ст. 91 и 92 НК РФ, адресовал арбитражным судам РФ следующие положения:

– осмотр территорий (помещений) налогоплательщика и доступ на территорию (в помещение) налогоплательщика возможен только в связи с проведением в отношении данного налогоплательщика выездной налоговой проверки;

– осмотр помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода (прибыли), не может рассматриваться в качестве самостоятельной формы налогового контроля и осуществляться вне рамок выездной налоговой проверки<sup>1</sup>.

Позиция ВАС РФ нашла поддержку среди некоторых исследователей налогового права РФ. Так, Н.В. Васильева отстаивает точку зрения, согласно которой данные мероприятия не могут проводиться вне выездной налоговой проверки<sup>2</sup>.

Представитель Саратовской школы финансового права М.Н. Садчиков, исследуя различные аспекты налогового контроля, справедливо указывал, что для выделения форм налогового контроля необходимо четко выделять гарантии

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017.

прав проверяемых субъектов, то есть, необходимо устанавливать точные сроки, перечень контрольных мероприятий, процессуальный порядок поиска, фиксации и изъятия доказательственной информации, а также конкретный объем прав и обязанностей субъектов контроля в целях самозащиты<sup>1</sup>.

И действительно, из всех перечисленных законодателем в ст. 82 НК РФ форм налогового контроля только лишь налоговые проверки соответствуют таким требованиям:

– в отношении понятия «налоговый контроль» в целом законодателем не сформулирована цель; она определена, хоть и в самом общем виде, только лишь для налоговых проверок в п. 2 ст. 87 НК РФ как контроль за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов, плательщиком страховых взносов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах.

– только лишь для налоговых проверок как формы налогового контроля предусмотрены процессуальные сроки их проведения.

А.А. Копина отмечает, что получение объяснений от налогоплательщика возможно не только в рамках проведения налоговых проверок и приводит в пример случаи арбитражной практики, подтверждающие ее позицию, в частности, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа, рассматривавшего налоговый спор между ООО «Импекс» и УФНС России по Волгоградской области в кассационной инстанции<sup>2</sup>.

Согласно материалам дела, представитель компании в рамках различных мероприятий налогового контроля давал пояснения, а также был допрошен в качестве свидетеля, а в последствии жаловался на нарушение требований закона о продолжительности таких действий налогового органа<sup>3</sup>. В итоге, получается парадоксальная ситуация, при которой продолжительность допроса свидетеля в ходе налоговой проверки четко определена в законе, а продолжительность, да и в целом, весь порядок принятия объяснения вообще не урегулированы, что вновь свидетельствует о том, что как самостоятельная форма налогового контроля получение объяснений от субъектов контроля недостаточно сформирована законодателем. Однако негативной оценки заслуживает формирование налоговыми органами практики по осуществлению форм налогового контроля вне налоговых проверок, вне четкого правового регулирования, без точно определенных законодателем целей и поставленных задач.

---

<sup>1</sup> См.: *Садчиков М.Н.* Практическое значение выявления различий между камеральной и выездной налоговыми проверками // *Право и экономика.* 2007. № 11. с. 80–84.

<sup>2</sup> См.: *Копина А.А.* Пояснения налогоплательщика: права, обязанности, порядок представления и ответственность // *Налоги.* 2018. № 11. С. 1, 3–9.

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 мая 2016 г. № Ф06-8745/2016 по делу № А12-27923/2015 // СПС «КонсультантПлюс».



Таким образом, в настоящее время законодательное регулирование института налогового контроля требует серьезного внимания:

- необходимо сформулировать цель, поставить задачи данного вида государственного контроля;

исходя из поставленных задач:

- следует четко определить формы контроля, указанные в ст. 82 НК РФ, в том числе путем указания на внутреннее соотношение между собой;

- предусмотреть гарантии прав проверяемых субъектов: основания применения форм налогового контроля, их продолжительность (включая вопросы возможности/невозможности приостановления и/или продления сроков контроля).

**Лихачева Дарья Анатольевна**  
обучающаяся 1-го курса магистратуры  
Юридического института  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

## РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

*Аннотация:* как известно, финансовое право является базовой и важнейшей отраслью законодательства Российской Федерации, в связи с чем, детальное изучение институтов финансового права позволит ответить на вопросы, касающиеся развития рыночной экономики, функционирования бюджетной системы, особенностей налогообложения, которые оказывают значительное воздействие на финансовую деятельность российского государства.

*В статье рассматриваются научные труды таких основоположников финансового права, как М.Ф. Орлова, Н.И. Тургенева, М.А. Гурвича и других ученых-правоведов. Автором акцентировано внимание на различные периоды исторического развития финансового права и изменения в подходах ученых к определению предмета и места отрасли финансового права в системе российского законодательства.*

Финансовое право представляет собой определенную совокупность юридических норм, основной задачей которых является регулирование общественных взаимоотношений, возникающих в момент образования и распределения денежных ресурсов органами государственной власти (а также местными органами) в процессе реализации основных задач их деятельности.

Если описывать этапы становления финансового права в России, следует отметить, что наше финансовое законодательство формировалось и претерпевало изменения в соответствии с условиями определенного времени и его обстоятельствами.

Расцвет различных концепций и идей финансового права, появление большого количества научных трудов как российских, так и зарубежных исследователей на период XIX – начало XX века.

Среди ученых, которые разрабатывали финансовую науку можно выделить: А. Вагнер, Э. Сакс, М.Ф. Орлов, Н.И. Тургенев, Л. Косс, А. Питу, К. Маркс, К.Т. Эеберг. Значительный вклад в формирование теории финансового права внес известный немецкий ученый Г. Еллинек, чья работа «Бюджетное право» была издана в России в 1906 г. В этой работе ученый определил бюджет как централизованный финансовый фонд государства, который создается на основе парламентского закона и направлен на удовлетворение индивидуальных и национальных интересов.

Наука о финансах в России развивалась на европейском уровне, и ее рекомендации учитывались не только в политике государства до Октябрьской революции, но и вплоть до 30-х годов XX века.<sup>1</sup>

Камералистика преподавалась в ряде российских университетов (Санкт-Петербург, Казань, Харьков) на отделениях камералистики юридических факультетов, просуществовавших до 1863 г., что имело целью подготовку специалистов в хозяйственной и административной области.

Одним из известных и значимых трудов начала XIX века является работа Н.И. Тургенева (1789–1871) «Опыт теории налогов» (1818). В основе этой работы лежат основные достижения западноевропейской науки о финансах. Так, в первой главе о происхождении налогов Н.И. Тургенев делает вывод о том, что существование налогов служит «признаком образованности» государства<sup>2</sup>.

Наиболее значимым трудом в европейской финансовой науке, посвященном проблематике государственного кредита и государственного долга как его следствия, признается работа М.Ф. Орлова (1788–1842) «О государственном кредите» (1833). И до настоящего времени М.Ф. Орлов признается основоположником учения о государственном кредите.

Оригинальна структура работы, состоящая из первой главы, посвященной общим рассуждениям о теории государственного кредита, второй главы, названной «Франция (опыт отрицательный)», и третьей главы – «Англия (опыт положительный)».

Особое значение имеют выводы автора о понятии государственного кредита. Подчеркивая, что «кредит вообще есть не что иное, как изобретенный способ для удобнейшего обмена ценностей», М.Ф. Орлов делает принципиальное заключение о том, что «кредит разделяется на кредит частный и кредит публичный, или государственный». Предлагаемое деление позволило сформулировать их отличительные черты и охарактеризовать государственный кредит как публичный по своей сути. Также автор рассматривал государственный кредит как важнейший источник государственных доходов наряду с налогами.

Начиная с 50-х годов XIX века в России финансовое право постепенно выделяется из финансовой науки. Это произошло в связи с тем, что исследователи начали изучать финансово-правовые проблемы в виде самостоятельных разделов в своих научных трудах, а также в связи с включением финансового права в список преподаваемых дисциплин в юридических университетах России.

---

<sup>1</sup> См.: *Базулин Ю.В. Лебедев В.А. Очерки по истории финансовой науки / под ред. В.В. Ковалева.* СПб., 2010. С. 317–333.

<sup>2</sup> См.: *Павлюченко М.В., Ялбулганов А.А. Советская доктрина (1930–1970) о предмете и системе финансового права // Административное и финансовое право.* Т. 2. М., 2008. С. 463.

Однако, после произошедших событий Октябрьской революции активность развития науки финансового права сильно упало, это в первую очередь было связано с принижением значимости финансов в условиях социализма, который диктовал совершенно новые правила социально-экономического устройства страны.

И только в 1939 году наука финансового права стала возрождаться, когда ее опять включили в систему дисциплин юридических вузов.

Только лишь после 1940-х годов начали появляться учебники по финансовому праву, учеными-правоведами стали исследоваться вопросы теории науки финансового права, опираясь на научные достижения теории государства и права.

Основоположниками финансового права в советский период можно назвать таких ученых, как М.А. Гурвич, который написал учебное пособие для юридических факультетов «Советское финансовое право», Р.О. Халфина, которая активно занималась исследованием понятия, предмета и принципов построения системы финансового права. Данные научные труды сохраняют свою ценность и значение для развития науки финансового права и в настоящие дни.

Многие ученые-правоведы обращали внимание на непосредственную взаимосвязь административного и финансового права, отмечая тот факт, что и административное, и финансовое право обладает общим предметом регулирования, а именно: правоотношения, которые возникают между субъектами в области государственного управления. И в целом по своей сущности финансовое и административное право можно охарактеризовать как публичные отрасли права<sup>1</sup>.

Но уже в то время велись оживленные споры о потребности отделения финансового от административного и государственного права, а также о месте самостоятельной отрасли финансового права в системе советского права. Профессор А.И. Худяков, изучая данный вопрос, указал, что существует критерий, благодаря которому можно с уверенностью разграничить финансовое и административное право. Таким критерием стал характер общественных отношений, который определил, что предмет правового регулирования административного права намного шире и включает в себя не только финансовую деятельность государства и управление финансами, в отличие от предмета правового регулирования финансового права<sup>2</sup>.

Однако становление финансового права как самостоятельной отрасли российского права произошло только лишь в начале 90-х годов прошлого века, что

---

<sup>1</sup> См.: Бельский К.С. О системе преподавания финансового права // Государством и право. 2009. № 12. С 32.

<sup>2</sup> См.: Мальцев В.А. Финансовое право. М.: Академия, 2015. С. 57.

было связано с новыми социально-экономическими изменениями в нашей стране. Такое положение соответствовало динамике экономических процессов и построению рыночных отношений. В целом факт признания финансового права как самостоятельной отрасли в юридической науке можно рассматривать в качестве инновационного прорыва.

В заключение следует сказать, что финансовое право в своем развитии прошло путь от простого обособления правовых норм в рамках публично-правовых отраслей до провозглашения самостоятельной отраслью, которая способна давать начало и образовывать новые отрасли права.

Вместе с тем, научные споры о месте и роли финансового права, о его предмете и методе, о системе и принципах и в настоящее время не потеряли актуальность. Тем более что финансовое право очень быстро реагирует на происходящие в обществе и государстве экономические, политические и социальные преобразования, что, в свою очередь, сказывается на характере внутренних взаимосвязей финансово-правовых норм.

**Малыхина Елена Александровна**

*кандидат юридических наук,*

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

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ,  
РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД  
КАК МЕТОД ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются теоретические основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, раскрываются ее направления и методы. Дается обоснование тому, что контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд является одним из методов финансовой деятельности, применяемым в процессе распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований.*

Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований является ключевым понятием в финансовом праве России и в связи с этим достаточно исследованным. Среди ученых, исследующих проблемы финансового права, нет существенных разногласий по поводу определения данной деятельности, но многие из них высказывают интересные мнения по поводу ее содержания, принципов и методов правового регулирования.

Понятие финансовой деятельности получило разработку в учебном пособии М.А. Гурвича «Советское финансовое право» (1952), где финансовая деятельность Советского государства определялась как деятельность государственных органов по планомерному собиранию (мобилизации), распределению и использованию государственных денежных фондов<sup>1</sup>. Позже Е.А. Ровинский в своей монографии «Основные вопросы теории советского финансового права» (1960) детально раскрыл данное понятие и определил финансовую деятельность как «правомерные действия органов государства, направленные на мобилизацию, распределение и использование... государством денежных средств... образующих общегосударственный фонд, необходимый для осуществления функций... государства...»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 17; *Его же*. Советское финансовое право. М., 1961. С. 7; *Его же*. Советское финансовое право. М., 1978. С. 5; *Его же*. Советское финансовое право. 1982. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 20.

В дальнейшем понятию финансовой деятельности государства и муниципальных образований уделяют внимание многие ученые<sup>1</sup>.

Достаточно полное определение давала Н.И. Химичева, которая под финансовой деятельностью государства понимает осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов, а финансовую деятельность муниципальных образований определяет как осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Так же Ниной Ивановной справедливо определялись методы осуществления данной деятельности, применяемые при реализации каждого направления. Так, ученый указывала, что при осуществлении такого направления финансовой деятельности как образование денежных фондов применяются способы обязательных и добровольных платежей, при распределении финансовых ресурсов – финансирование и кредитование, при использовании – наличные и безналичные расчеты.

Кроме того, Н.И. Химичева справедливо отмечала, что методы финансовой деятельности развиваются, меняются, появляются новые, это зависит от задач государства на конкретном этапе, развитием экономических и финансовых отношений, учета положительного иностранного и зарубежного опыта<sup>3</sup>.

Действительно на современном этапе по каждому из направлений финансовой деятельности государства методы изменились, появились дополнительные способы формирования, распределения и использования публичных финансовых ресурсов. Одним из дополнительных способов, но являющихся достаточно важным, при реализации таких направлений как распределение и использование, стала контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система).

---

<sup>1</sup> Так, В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкин характеризуют финансовую деятельность как «процесс планового собирания, распределения и использования денежных средств, которые обеспечивают практическое выполнение задач и функций Советского государства». См.: Финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных. М., 1967. С. 4-5.

<sup>2</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 88.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 93.

Данная система является обязательной и используется государственными и муниципальными заказчиками при расходовании денежных фондов публичного характера на покупку товаров, работ, услуг необходимых для выполнения данными субъектами целей, задач и функций на них возложенных.

Введение контрактной системы нацелено на регулирование отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения их гласности и прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере и как итог – качественное и эффективное распределение и использование финансовых ресурсов.

Распределение публичных денежных фондов происходит, в частности, в ходе бюджетного процесса, как на стадии составления бюджета, то есть планирования направления использования денежных фондов, так и на стадии исполнения бюджета. В каждой из названных стадий используются элементы контрактной системы. В процессе планирования расходов бюджета бюджетной системы формируются планы закупок, составляемые государственными и муниципальными заказчиками.

Использование финансовых ресурсов государства и муниципальных образований осуществляется на стадии исполнения бюджета. Именно на данном этапе бюджетного процесса применяются процедуры государственных закупок, предусмотренные Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27 июня 2019 г.)<sup>1</sup>. Субъекты, получающие бюджетные денежные средства, обязаны закупать товары, работы, услуги, необходимые для их деятельности, только посредством применения контрактной системы. Использование публичных денежных фондов осуществляется, в данном случае, посредством оплаты государственных и муниципальных контрактов.

Кроме того, следует отметить, что субъекты, признаваемые законом о контрактной системе государственными и муниципальными заказчиками в определенных отношениях также могут быть поставщиками (подрядчиками, исполнителями), например: государственные и муниципальные предприятия могут оказывать ряд услуг, производить товары, (например, практически все заказчики осуществляют закупки услуг по предоставлению водоснабжения, водоотведения, энергоснабжения и др., которые оказываются, в частности, государственными и муниципальными унитарными предприятиями); казенные, бюджетные

---

<sup>1</sup> 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» (в ред. от 27 июня 2019 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2019. № 26, ст. 3318.



и автономные учреждения могут оказывать услуги или выполнять работы (например, бюджетные и автономные образовательные учреждения могут проводить исследования для органов государственной власти по различным направлениям) и др. Выступая в таком качестве данные субъекты будут приносить доход в бюджетную систему, внебюджетные фонды и иные фонды публичного значения. Таким образом, можно говорить о том, что контрактная система также применяется и в процессе образования денежных фондов государства и муниципальных образований.

Подводя итог можно сделать вывод, что одним из новых методов осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, который применяется при реализации всех направлений данной деятельности (образование, распределение и использование публичных денежных фондов) является контрактная система в сфере закупок. От качества правового регулирования и применения которой зависит эффективность (экономность, результативность) осуществления расходов финансовых ресурсов государства в частности и реализация финансовой деятельности в общем.

**Малышева Анастасия Андреевна**

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

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАХОВЫХ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ**

*Аннотация: в статье определяются правовая основа, цели деятельности, задачи, а также права и обязанности страховых медицинских организаций при осуществлении ими финансовой деятельности в рамках обязательного медицинского страхования. Автором рассматривается вопрос привлечения медицинских организаций к ответственности страховыми медицинскими организациями по результатам проведения контрольных мероприятий. Думается, что привлечение медицинских организаций к ответственности за несвоевременное оказание, неоказание или оказание медицинской помощи ненадлежащего качества должно осуществляться от имени государства, а не от имени юридического лица.*

Одним из наиболее важных аспектов функционирования системы здравоохранения являются вопросы ее финансового обеспечения. В 2013 году в России произошел переход на одноканальное финансирование системы охраны здоровья и в настоящее время основным источником финансового обеспечения данной сферы являются средства обязательного медицинского страхования.

В системе правоотношений по обязательному медицинскому страхованию отдельными полномочиями страховщика обладают, кроме Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, страховые медицинские организации (далее – СМО).

Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 326) регламентировано, что страховая медицинская организация представляет собой страховую организацию, имеющую лицензию. Лицензирование деятельности страховых медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования осуществляется Центральным Банком Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2019. № 6, ст. 464.

Целью финансовой деятельности страховой медицинской организации является осуществление отдельных полномочий страховщика по обязательному медицинскому страхованию.

Данная цель реализуется посредством выполнения страховыми медицинскими организациями определенных задач. По мнению некоторых авторов, основной задачей страховой медицинской организации является оплата медицинской помощи, которая оказана застрахованным лицам за счет целевых средств и в соответствии с условиями, установленными территориальной программой обязательного медицинского страхования (далее – ОМС)<sup>1</sup>.

Думается, что основной задачей финансовой деятельности страховой медицинской организации является обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий оказания медицинской помощи застрахованному лицу при наступлении страхового случая путем оплаты оказанной медицинской помощи.

Правовой основой финансовой деятельности страховой медицинской организации является Федеральный закон № 326-ФЗ, договор о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, договор на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. В каждом из этих правовых актов закреплены определенные права и обязанности страховой медицинской организации, в связи с чем представляется необходимым всю совокупность полномочий страховых медицинских организаций при осуществлении финансовой деятельности в рамках правоотношений по обязательному медицинскому страхованию делить на три вида: права и обязанности страховых медицинских организаций, регламентированные Федеральным законом № 326-ФЗ; права и обязанности страховых медицинских организаций, вытекающие из договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования; права и обязанности страховых медицинских организаций, предусмотренные в договоре на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию.

В соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ страховая медицинская организация обязана: осуществлять деятельность только по обязательному и добровольному медицинскому страхованию; вести отдельный учет собственных средств и средств обязательного медицинского страхования, которые предназначены для оплаты медицинской помощи; вести отдельный учет расходов и доходов по операциям со средствами добровольного медицинского страхования и средствами обязательного медицинского страхования; нести ответственность по тем финансовым обязательствам, которые возникают из дого-

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 657.

воров, заключенных в сфере ОМС; доводить до сведения застрахованных лиц информацию о своей деятельности и ее финансовых результатах.

Договор о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования должен включать в себя следующие права страховой медицинской организации относительно осуществления ею финансовой деятельности по ОМС: право участия в формировании территориальной программы ОМС, а также в распределении объемов предоставления медицинской помощи; право принимать участие в процедуре согласования тарифов на оплату оказываемой медицинской помощи; право получить вознаграждение за выполнение всех условий, которые предусматриваются конкретным договором о финансовом обеспечении ОМС. К числу обязанностей страховой медицинской организации, предусмотримых договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, относятся: оплата медицинской помощи, которая была оказана застрахованным лицам, за счет целевых средств; представление в территориальный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС) заявки на получение целевых средств; использование по целевому назначению финансовых средств, полученных по договору о финансовом обеспечении ОМС; возврат остатка целевых финансовых средств после осуществления расчетов за оказанную застрахованным лицам медицинскую помощь в ТФОМС; заключение с медицинскими организациями договоров на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС; при прекращении договора о финансовом обеспечении ОМС возвращение ТФОМС не использованных по целевому назначению финансовых средств.

В договоре на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию предусмотрены обязанности страховых медицинских организаций. К ним относятся: оплата медицинской помощи, оказанной в соответствии с территориальной программой ОМС (она производится на основании счетов на оплату медицинской помощи, предоставленных медицинской организацией); осуществление контроля объемов и качества предоставления медицинской помощи в медицинских организациях; организация оказания медицинской помощи застрахованным лицам при утрате медицинской организацией права на осуществление медицинской деятельности; уплата пени медицинской организации в случае неоплаты или несвоевременной оплаты медицинской помощи, оказанной по договору.

Примечательно, что по результатам контрольных мероприятий, проводимых страховой медицинской организацией относительно деятельности медицинской организации в рамках осуществления договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию СМО может привлечь медицинскую организацию к ответственности. Так, при выявле-

нии страховой медицинской организацией несвоевременного оказания, неоказания или же оказания медицинской помощи ненадлежащего качества медицинская организация обязана уплатить штраф в размере и порядке, предусмотренном договором и законодательством. В рассматриваемой ситуации медицинская организация привлекается к одному из видов юридической ответственности – финансово-правовой ответственности, а штраф в этом случае будет являться финансово-правовой санкцией. Данный вывод сделан на основании соответствия особенностей привлечения медицинских организаций к ответственности признакам финансово-правовой ответственности. Так, целью привлечения к ответственности в данном случае будет являться восстановление финансовых потерь государства, понесенных им на оказание бесплатной медицинской помощи, которая не была оказана или была оказана некачественно. В качестве меры ответственности применяется санкция в виде штрафа, определяемого в размере суммы, не подлежащей оплате медицинской организации по результатам медико-экономической экспертизы, медико-экономического контроля, экспертизы качества медицинской помощи. Она удерживается из объема средств, которые предусмотрены для оплаты медицинской помощи, или же подлежит возврату в страховую медицинскую организацию.

Некоторое количество финансовых средств, удерживаемых в качестве штрафа с медицинской организации, становится, впоследствии, собственностью страховой медицинской организации (15 % сумм, которые необоснованно предъявлены к оплате медицинскими организациями и выявлены в результате проведения медико-экономической экспертизы; 25 % сумм, которые поступили в страховую медицинскую организацию в результате уплаты медицинской организацией штрафов за несвоевременное оказание, неоказание или оказание медицинской помощи ненадлежащего качества; 15 % сумм, которые необоснованно предъявлены к оплате медицинскими организациями и выявлены в результате проведения экспертизы качества медицинской помощи). Однако, страховая медицинская организация является частным субъектом, а одним из основных признаков не только финансово-правовой ответственности, но и юридической ответственности в целом, является то, что правонарушитель наказывается от имени государства (данный признак характеризует отличие юридической ответственности от моральной ответственности, которая исходит от негосударственных структур)<sup>1</sup>.

Таким образом, думается, что привлечение медицинских организаций к ответственности за несвоевременное оказание, неоказание или оказание медицинской помощи ненадлежащего качества должно осуществляться от имени го-

---

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 216.

сударства, а не от имени юридического лица, которым является страховая медицинская организация. Представляется целесообразным предоставить полномочия по привлечению медицинских организаций к финансово-правовой ответственности территориальным фондам обязательного медицинского страхования, так как именно они обладают отдельными полномочиями страховщика и управляют средствами обязательного медицинского страхования на территории определенного субъекта Российской Федерации.

**Мамедов Ниджат Джамиль оглы**

*старший преподаватель кафедры правоведения и таможенного дела  
Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического  
приборостроения, аспирант кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ  
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА  
В СВЕТЕ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

***Аннотация:** статья посвящена вопросу правовой характеристики налогового контроля, а также особенностей его осуществления в условиях развития цифрового государства.*

Контроль как общественное отношение является элементом процесса публичного управления. При любых изменениях исторической формации государства контрольно-надзорная деятельность всегда сопровождает преобразование государственных институтов, поскольку именно на ней основываются конституционность государственного строя и обеспечение реальности правовых отношений в обществе. Особое место в этом ряду занимает налоговый контроль как элемент правового механизма налогообложения в государстве.

Анализ специальной литературы дает возможность сделать вывод о том, что контрольно-надзорная функция государства по своей природе строится на принудительных мерах государственных указаний в сфере общественных отношений, в рамках которой выделяют следующие самостоятельные виды: контроль и надзор. Следует указать на некоторые существующие терминологические различия, особенности правовой регламентации государственного контроля и надзора, которые влияют на уровень научно-теоретической разработанности данной проблематики. Словарь С.И.Ожегова определяет контроль как проверку, или же наблюдение для него целей. Надзор в данном словаре определяется как наблюдение с целью проверки<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М.: Русс. яз., 1990. С. 293.

Понятие контроль рассматривается исходя из различных подходов определенных в процессе научных дискуссий: и как функция управления, и как деятельность специально уполномоченных органов. Но как самостоятельную функцию мы можем его рассматривать в процессуальных вопросах правового регулирования гражданского общества.

Предполагается, что контроль существует везде, где есть субъект управления и управляемый объект. Тот, кто имеет право контролировать, обладает более высоким статусом и объектом полномочий, чем тот, кто является объектом контроля, а кроме того, имеет в своем распоряжении механизмы непосредственного властного принуждения<sup>1</sup>. Н.А. Саттарова отмечает, что образование, распределение и использование бюджетных средств имеет публичный характер, который обуславливает необходимость применения государственного принуждения<sup>2</sup>.

В этой связи актуальным является вопрос о целесообразности и скорейшей необходимости для целей совершенствования и повышения эффективности налогового контроля подготовки целостной концепции развития государственного контроля в Российской Федерации путем введения в действие нового законодательства, охватывающего весь теоретический инструментарий, а также процессуальные особенности деятельности налоговых органов.

Среди ученых нет единства мнения в определении объема содержания теоретического инструментария налогового контроля, понимания его как научной категории, а имеются самые различные точки зрения. При этом до сих пор остается дискуссионным вопрос о соотношении форм, методов и мероприятий налогового контроля, что находит свое подтверждение в научных исследованиях<sup>3</sup>. Отсутствие конкретики в понимании категориального аппарата и приводит к правовым последствиям искаженного ее понимания в рамках судебной практики.

Так, например, у одних «контроль за использованием налоговых льгот» одна из форм налогового контроля<sup>4</sup>. «Проверка своевременного предоставления налоговой декларации» рассматривается в качестве «другой» формы налогового контроля у других. К числу форм налогового контроля некоторые относят нормы ст. 90 НК РФ. Так, Ю.А. Крохина выделяет те же формы налогового контроля, которые определены в ст. 82 НК РФ, при этом она рассматривает

---

<sup>1</sup> См.: Степаншин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Саттарова Н.А. Экономико-правовая обусловленность применения принуждения в сфере бюджетных отношений // Бухгалтерский учет в некоммерческих организациях. 2005. № 17. С. 27–33.

<sup>3</sup> См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / [Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.]; отв. ред Е.Ю. Грачева. М.: Норма: Инфра-М, 2013.

<sup>4</sup> См.: Решение Арбитражного суда Читинской области от 14 июля 2004 г. № А78-3567/2004-С2-19/4. URL: <http://base.garant.ru/19902732>



форму налогового контроля как способ конкретного выражения и организации контрольных действий<sup>1</sup>. Иное мнение по вопросу определения форм и методов у А.А. Ялбулганова. Основываясь на том, что в доктрине финансового права выделяют следующие методы финансового контроля: наблюдение, проверка, обследование, анализ и ревизия; он считает, что перечисленные в п. 1 ст. 82 НК РФ формы налогового контроля, по своей сути, являются методами.

С.В. Запольский под формой налогового контроля понимает совокупность средств и способов осуществления контрольной деятельности налоговых органов, имеющих конкретные формы выражения и организации<sup>2</sup>. В свою очередь, метод налогового контроля определяется и как система способов, в том числе процессуальных, с помощью которых происходит наполнение доходной части экономического потенциала государства, для последующего применения его распределительной функций на своей территории.

По своей эффективности и значимости налоговые проверки субъектов малого предпринимательства 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 субъектами малого предпринимательства как налогоплательщиками, проверка правильности ведения ими 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.

По мнению автора, можно сделать вывод о значимости мероприятий налогового контроля в отношении субъектов малого предпринимательства в каждом конкретном случае, поскольку для каждого вида налоговых проверок характерен свой, законодательно закрепленный состав указанных контрольных мероприятий, соответствующий предмету и задачам налоговых проверок определенного вида с учетом в данном случае и специфики сельхозпроизводства.

С позиции выработки критерия совершенствования налогового законодательства применительно к проблеме совершенствования правового механизма налогообложения субъектов малого предпринимательства, можно предложить введение «принципа реализации налоговой политики с использованием информационных технологий» в котором предметом сравнения налогового контроля,

---

<sup>1</sup> См.: Крохина Ю.А. Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства // Финансовое право. 2013. № 11. С. 5–9.

<sup>2</sup> См.: Васянина Е.Л. Фискальное право России: монография / под ред. С.В. Запольского. М.: Контракт, 2013.

будет служить «электронный бюджет», в свете направлений налоговой политики государства и инновационных информационных технологий<sup>1</sup>.

Существующая практика свидетельствует, что государственное управление, являющееся системным процессом, уже не мыслится без широкого применения информационных технологий.

Инновация «электронный бюджет» пришло из внедрения в качестве одной из мер сбалансированности информационного и административного реформирования. Следует отметить, что это существенным образом повлияло и на систему налогового контроля, и на систему работы государственной службы.

Принятие и утверждение на федеральном уровне в начале 2014 года ряда ключевых концептуальных документов позволяет говорить о начале нового этапа в развитии электронного правительства в России – этапа внедрения комплексных социально-значимых государственных информационных систем, призванных облегчить взаимодействие граждан с государством, а также повысить качество государственных сервисов. И как следствие потребуется выработка систем мер по урегулированию этого процесса на местах.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”». URL: <http://base.garant.ru/70644220>

**Миронова Светлана Михайловна**

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры финансового и предпринимательского права  
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС*

**ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН  
В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

***Аннотация:** в статье исследуется влияние информационных технологий на финансовую деятельность муниципальных образований как в России, так и в ряде европейских государств. Показано, как средства информатизации влияют на вовлечение граждан в бюджетный процесс и принятие решений о распределении финансовых ресурсов местных бюджетов.*

Недостаточность финансового обеспечения местного самоуправления предопределяет необходимость поиска новых путей финансово-правового обеспечения муниципальных образований, в том числе и путем привлечения финансовых средств граждан и организаций. Сформулированный профессором Н.И. Химичевой принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля<sup>1</sup>, наиболее эффективно реализуется на местном уровне, поскольку приближенность местного самоуправления к населению предполагает максимальное вовлечение населения в решение вопросов местного значения.

Такие формы участия граждан как инициативное бюджетирование (во всех их разнообразных проявлениях) активно внедряются во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях, становятся предметом основных направлений государственной политики на федеральном уровне. Принятая в 2017 году Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации в рамках деятельности открытого правительства РФ<sup>2</sup> в 2018 году была отражена в государственной программе РФ «Управление государственными финансами и

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Приложение № 3 к протоколу заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 20 декабря 2017 г. № 6.

регулирование финансовых рынков», задачи которой были дополнены развитием практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года предусматривают, что «Правительство Российской Федерации будет осуществлять комплекс взаимоувязанных мер по поддержке и развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках единого целеполагания путем внедрения и обучения механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования»<sup>2</sup>, внедрение механизмов инициативного бюджетирования называется одним из способов вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, принятая в январе 2019 года, называет расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях одним из результатов проведенной работы в области повышения открытости бюджетного процесса и предлагает ряд направлений по дальнейшей работе в области инициативного бюджетирования для повышения открытости бюджетного процесса и дальнейшего вовлечения в него институтов гражданского общества<sup>3</sup>.

В настоящее время в России используются различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения – инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив. Большая часть из них находится в стадии становления. Наиболее развитой из них на практике и применяемой дольше всех является

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» (в ред. от 29 марта 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

<sup>2</sup> См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. URL: <http://static.government.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.02.2019).

программа поддержки местных инициатив (ППМИ), которая начала действовать в России в 2007 году при поддержке Всемирного банка<sup>1</sup>.

Привлечение средств бизнеса и населения на условиях софинансирования муниципальных проектов особенно актуальным является для муниципальных образований самого низового уровня – поселенческого, поскольку в условиях дефицитных федерального и региональных бюджетов финансирование муниципалитетов сокращается, а собственных средств у муниципальных образований недостаточно для решения вопросов местного значения.

В рамках осуществления проектов: народный бюджет, инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, которые нацелены именно на активное участие граждан в деятельности муниципальных образований, важную роль играет применение современных информационных технологий, как с информационной целью, так и для проведения голосования.

Во многих странах мира партисипаторное бюджетирование активно внедряется через интернет (например, в Португалии граждане вносят свои предложения в интернете, через веб-сайт [www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt), в Южной Корее – с использованием цифрового портала «DigitalBudgetandAccountingSystem» («D-Brain»)<sup>2</sup> и др.). Такими площадками могут быть как страницы в социальных сетях, например, в Фейсбуке, так и специально созданные для этого сайты. Это могут быть общие группы, например, группа в Фейсбуке «ParticipatoryBudgetingintheUK», предназначенная для распространения знаний и стимулирования дебатов по вопросам инициативного бюджетирования в Великобритании. Группы в Фейсбуке могут дублироваться сайтами – The PB Network (<https://pbnetwork.org.uk/>). The PB Network предназначен для обмена информацией и блогами, проведения учебных мероприятий, публикации документов, связанных с политикой, и стимулирования дискуссий о том, как дальше будет развиваться PB. The PB Network стремится действовать в соответствии со значениями, изложенными в документе «Ценности, принципы и стандарты», а именно: прозрачность; доступность; обдумывание; расширение прав и возможностей; местная собственность; Основное участие; представительная демократия; общая ответственность.

Анализ таких площадок показывает, что страницы в социальных сетях используются в основном для информационного сопровождения проектов, а сами проекты, их описание, голосование онлайн осуществляется на сайте.

---

<sup>1</sup> См.: *Миронова С.М.* Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222-228.

<sup>2</sup> См.: *Миронова С.М.* Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 2 (39). С. 275–280.

Например, для проектов РВ в городе Ро (провинция Милан, регион Ломбардия, Италия) создан сайт (<http://www.dirolamia.it/>), на котором размещается подробная информация о проектах в целом. Особенность участия их граждан заключается в том, что предлагаемые проекты определяются 17 целями устойчивого развития, определенными ООН. Цели определяют изменения, необходимые для построения устойчивого мира, вовлекая всех участников территории в логику совместной ответственности.

Выбор проектов осуществляется следующим способом. На первом этапе все граждане, проживающие и посещающие Ро, могут представить проект для города, заполнив «Лист презентации проекта». Затем компетентные муниципальные управления оценивают техническую и экономическую осуществимость представленных предложений. Возможные проекты, которые получают больше голосов в листах презентаций проекта, публикуются на сайте и представляются гражданам для голосования. В голосовании могут принять участие все те, кому исполнилось не менее 14 лет и которые живут в Ро. Голосование возможно, как на специальных участках, так и онлайн.

Так, в 2018 году в голосовании приняли участие 20 проектов, 6 из которых набрали наибольшее количество голосов и получили финансирование<sup>1</sup>. Всего было отдано 2095 голосов, из них 1041 онлайн, таким образом онлайн-голосование за проекты является достаточно популярным способом участия граждан в голосовании. Максимальную сумму в 200 тысяч евро получил проект LA VICIPOLITANA DI RHO, который объединяет участки существующих велосипедных дорожек в единую сеть, быструю и эффективную, графически представленную как сеть общественного транспорта. Проект объединяет коммуникацию и развитие инфраструктуры для продвижения устойчивой мобильности, особенно для школ и студентов. Всего на проекты в 2018 году было выделено 400 тысяч евро.

Информация и голосование по проектам может осуществляться и на страницах, расположенных на официальных сайтах муниципалитетов. Например в городе Виченца Италии на сайте муниципалитета есть специальный раздел Partecipazione, в котором размещаются материалы по РВ<sup>2</sup>.

В России использование инициативное бюджетирование и других форм вовлечения граждан в бюджетный процесс также осуществляется с применением электронных форм взаимодействия и интернет-технологий.

---

<sup>1</sup> См.: RISULTATO FINALECOMUNE DI RHO (MI)BILANCIO PARTECIPATIVO 2018. URL: <http://www.dirolamia.it/wp-content/uploads/2018/05/riepilogo-scrutinio-finale-Dirolamia-2018.pdf> (дата обращения: 16.07.2019).

<sup>2</sup> См.: URL: <https://www.comune.vicenza.it/uffici/dipgenpers/risorseumane/decentramento/bilanciopartecipativo.php>

Например, в Омской области действует проект «Народный бюджет» (<http://budget.omsk.ifinmon.ru/narodnyj-byudzhet>) – все заявки проходят процедуру общественного обсуждения в форме интернет-голосования, а затем рассматриваются специальной комиссией – комиссией по реализации проекта «Народный бюджет» в Омской области, являющимся координационным органом, образуемым в целях отбора заявок при решении вопросов социально-экономического развития Омской области в рамках реализации проекта «Народный бюджет» в Омской области<sup>1</sup>.

В Тверской области активно реализуются программы поддержки местных инициатив. Вся информация о проводимых конкурсах проектов представлена на официальном сайте ППМИ Тверской области (<http://ppmi.tverfin.ru>). Участие граждан осуществляется посредством интернет-опросов, интернет-форумов, голосования через интернет, что позволяет привлечь к решению вопросов муниципалитетов большее количество жителей<sup>2</sup>. Участие в таких проектах позволяет гражданам видеть реальные плоды демократии, поскольку их голоса и предложения позволяют улучшить территорию, на которой они живут, решить насущные проблемы, с которыми они сталкиваются каждый день.

Активному развитию инициативного бюджетирования в Сахалинской области способствует портал инициативного бюджетирования (<https://pib.sakhminfin.ru>), который призван содействовать:

- повышению финансово-правовой (бюджетной) грамотности населения;
- информационной открытости при обсуждении идей и реализации проектов, предлагаемых жителями Сахалинской области;
- расширению практик партнерства и социально ориентированной кооперации между публичной властью, гражданами, общественными объединениями, коммерческими и некоммерческими организациями;
- созданию альтернативных открытых площадок для диалога между публичной властью и гражданами.

Основное назначение портала:

- обучение инициативному бюджетированию;
- регистрация инициатив (проектов) и их обсуждение;
- информационное сопровождение проектов на всех этапах;
- оповещение пользователей по подписке;
- информирование на портале о проводимых мероприятиях;
- проведение социологических исследований и опросов;

---

<sup>1</sup> Миронова С.М. «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 4. С. 25-30.

<sup>2</sup> Миронова С.М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222-228.

- информирование о реализуемых партнерских программах (проектах), предоставление партнерам ресурса портала;
- информирование о проведении конкурсных отборов на предоставление субсидий из областного бюджета.

В российской практике можно встретить и создание отдельных сайтов для голосования по проектам инициативного бюджетирования. Например, в Волгоградской области.

По информации комитета финансов Волгоградской области, в финальном голосовании приняли участие 209 проектов. На реализацию программы местных инициатив в 2019 году в бюджете Волгоградской области предусмотрено 49 миллионов рублей. Лидером по общественной поддержке стал проект Дубовского района по созданию зала торжественных мероприятий в средней школе №1 – он набрал 2725 голосов. 2170 голосов отдали за проект ремонта кинотеатра в городе Котово<sup>1</sup>.

Голосование осуществлялось на специальном портале [www.budget4me34.ru](http://www.budget4me34.ru). Рейтинговое онлайн-голосование проходило с 18 по 31 мая 2019 года, для этого использовалась система голосований Polys на платформе блокчейн от компании «Лаборатория Касперского», которая делает невозможным технически повлиять на результаты. Процедура продемонстрировала высокую активность жителей региона и их заинтересованность в развитии собственных территорий – в голосовании приняло участие 82,5 тысячи человек, учтено 112,6 тысячи голосов. Каждый мог проголосовать за один проект от каждого района или города – не только за тот, в котором он проживает. По информации «Лаборатории Касперского», состоявшееся в регионе онлайн-голосование на платформе блокчейн стало крупнейшим в истории использования данной технологии.

Практика использования информационных технологий при вовлечении граждан в бюджетный процесс показывает эффективность применения таких технологий, что позволяет с одной стороны, повысить бюджетную грамотность населения, путем использования различных обучающих ресурсов, с другой стороны, увеличить число граждан, участвующих в принятии решений о распределении средств местных бюджетов, в том числе за счет онлайн голосования. Таким образом, внедрение информационных технологий при реализации принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований необходимо продолжить в тех регионах и муниципальных образованиях, где они еще не используются.

---

<sup>1</sup> См.: В Волгоградской области подвели итоги голосования за проекты общественных инициатив. URL: [http://volgafin.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/236583/?sphrase\\_id=323698](http://volgafin.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/236583/?sphrase_id=323698) (дата обращения: 15.07.2019).



**Назейкина Валентина Владиславовна**

*обучающаяся 2-го курса Института магистратуры  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

## **ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ БАНКОВСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

***Аннотация:** в статье рассматривается принцип законности, его влияние на банковскую деятельность. Основные тенденции ограничения недобросовестного поведения финансовыми организациями. Приведен пример нарушений указанного принципа кредитными организациями. Раскрывается роль ассоциаций и союзов кредитных организаций в предупреждении банковских правонарушений.*

Российское право в целом, как и его отрасли, в частности финансовое право, формируются и развиваются в соответствии с определенными принципами, т.е. основополагающими началами, правилами и требованиями, выражающими его наиболее существенные особенности и целенаправленность<sup>1</sup>. Принципы носят общеобязательный характер, поскольку они закреплены непосредственно в правовых нормах или выводятся из их совокупности. Учет правовых принципов как для правотворческой, так и для правоприменительной деятельности имеет важное значение, поскольку позволяет правильно понимать и применять правовые нормы, а также выявлять и устранять пробелы в законодательстве.

В своей научной деятельности Н.И. Химичева особое внимание уделяла принципам финансового права. Основополагающим принципом стал принцип законности. Принцип законности означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности. Он распространяется на всех участников финансовых правоотношений без исключения. Этот принцип вытекает из статьи 1 Конституции Российской Федерации, определившей Российскую Федерацию правовым государством. За несоблюдение норм финансового права применяются соответствующие меры ответственности<sup>2</sup>.

Названный принцип, применительно к банковской деятельности, определяет стабильность финансовой системы государства, а также оказывает влияние на поведение субъектов банковских правоотношений.

---

<sup>1</sup> О понятии принципов права см., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 98; *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 149 (автор главы – О.И. Цыбулевская).*

<sup>2</sup> См.: *Покачалова Е.В., Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // *Банковское право. 2013. № 6. С. 8–18.*

По мнению Л.Н. Земцовой, принцип законности банковской деятельности в системе принципов финансового права характеризуется обеспечительной направленностью в отношении финансовой деятельности государства. От качества осуществления банковской деятельности, согласно принципу законности банковской деятельности, зависит эффективность развития финансовой системы Российской Федерации. Принцип законности банковской деятельности как института финансового права в системе принципов финансового права способствует самостоятельному регулированию финансовой системы Российской Федерации<sup>1</sup>.

Законность банковской деятельности является системообразующим началом в системе принципов финансового права, таких, как приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан.

Принцип законности финансовой деятельности является основополагающим в деятельности Центрального банка Российской Федерации. Именно он является вектором при осуществлении Банком России контрольно-надзорных полномочий.

Одним из направлений надзора за деятельностью кредитных организаций, являющегося законодательно закрепленной функцией Банка России, является надзор за исполнением кредитными организациями требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма<sup>2</sup>.

Основываясь на нормах Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет свою деятельность в сфере противодействия легализации преступных доходов по двум направлениям: осуществление надзора за соблюдением кредитными организациями законодательства о противодействии легализации преступных доходов; мониторинг общего состояния банковской системы для обнаружения предпосылок к отмыванию денежных средств<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Земцова Л.Н.* Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

<sup>2</sup> См.: *Рождественская Т.Э.* Банковское право. Публично-правовое регулирование: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2018.

<sup>3</sup> См.: *Гудкова М.В.* К вопросу об осуществлении деятельности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма Центральным банком Российской Федерации // *Право: современные тенденции: материалы III Междунар. науч. конф.* (г. Краснодар, февраль 2016 г.). Краснодар: Новация, 2016. С. 51–54.

С момента создания на базе Банка России в сентябре 2013 года единого регулятора финансового рынка к его целям деятельности добавились развитие и обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Первый документ Банка России по развитию и обеспечению развития финансового рынка – Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов – затрагивают взаимопроникаемые секторы и содержат описание намеченных действий Банка России по развитию всех секторов финансового рынка на среднесрочный период.

За период действия «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов» (далее – Основные направления) активной деятельностью Банка России проведено оздоровление рынка от недобросовестных и финансово несостоятельных участников банковских отношений, усовершенствованы механизмы контролируемого вывода проблемных компаний с финансового рынка, расширены требования к корпоративному управлению участников, введена система поведенческого надзора, осуществлен переход на электронное взаимодействие с поднадзорными финансовыми организациями и многое другое, что привело к «очищению» рынка<sup>1</sup>.

По результатам Основных направлений можно сделать вывод об исключительности процедуры отзыва лицензии Банком России как особой мере ответственности за совершение кредитными организациями действий, противоречащих основным началам банковского права. Отзыв лицензии должен применяться в случаях существенного нарушения федеральных законов или нормативных актов Банка России, неисполнения предписаний Банка России, а также возникновения угрозы интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации. В период с 2016 по 2018 год, вследствие ликвидации или отзыва Центральным Банком России лицензий на ведение банковской деятельности, 236 кредитных организаций утратили возможность осуществления своих полномочий.

Примером выявленных правонарушений правомерно считать отзыв лицензии на осуществление банковских операций у кредитной организации АО АКБ «ГАЗБАНК» (рег. № 2316, г. Самара) приказом Банка России от 11 июля 2018 г. № ОД-1740.

В результате неоднократных проведенных АО АКБ «ГАЗБАНК» операций, направленных на укрывание реального финансового положения кредитной организации и уклонения от исполнения требований надзорного органа о соизмеримой оценке принимаемых рисков, на балансе кредитной организации образовался значительный объем проблемных активов. Кроме того, в АО АКБ «ГАЗ-

---

<sup>1</sup> См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов (проект). URL: [http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr\\_2019-21%28project%29.pdf](http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf)

БАНК» выявлены нарушения требований нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Руководством кредитной организации не были предприняты значительные меры по стабилизации ее деятельности. В сложившихся обстоятельствах Банк России принял решение об отзыве у АО АКБ «ГАЗБАНК» лицензии на осуществление банковских операций.

Решение Банка России принято в связи с неисполнением кредитной организацией федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, неоднократным нарушением в течение одного года требований нормативных актов Банка России, изданных в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», учитывая неоднократное применение в течение одного года мер, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>1</sup>.

За иного рода правонарушения кредитные организации могут быть привлечены судом к ответственности, предусмотренной административным, гражданским, уголовным законодательством. Реализация данного вида ответственности направлена на обеспечение поддержания законности в сфере предоставления банковских услуг и операций. Примером может стать неисполнение кредитными организаций требований исполнительного листа.

ООО предъявило для исполнения в банк исполнительный лист о взыскании 53 тыс. руб. задолженности, взысканной судом с технического центра. Банк возвратил исполнительный документ без исполнения со ссылкой на то, что взыскателем к заявлению не был приложен оригинал доверенности на его представителя, а также на то, что определение суда о процессуальном правопреемстве не вступило в силу.

При повторном обращении ООО в банк последний также возвратил исполнительный лист с указанием на различные наименования взыскателя в исполнительном документе и в поданном заявлении, что повлекло за собой обращение ООО в суд с указанием на бездействие банка, выразившееся в неисполнении требований, содержащихся в предъявленном ему исполнительном листе.

Оценив представленные сторонами доказательства, суд пришел к выводу о необходимости наложения на банк судебного штрафа в размере 25 тыс. руб. за

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Центрального банка Российской Федерации от 11 июля 2018 г. № ОД-1740 «Об отзыве лицензии на осуществление банковских операций и аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг у кредитной организации акционерное общество коммерческий банк «Газбанк» АО АКБ «Газбанк» (г. Самара)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/550609865>

неисполнение им решения Арбитражного суда, поскольку взыскатель представил в банк все необходимые и предусмотренные действующим законодательством документы, которые должны были быть приняты банком к исполнению<sup>1</sup>.

Таким образом, в механизме правового регулирования принцип законности является основополагающим, что непосредственно сказывается на регулировании банковских отношений, а также определяет деятельность контрольно-надзорных органов.

---

<sup>1</sup> См.: Определение ВАС РФ от 24 октября 2008 г. № 13496/08 по делу № А11-11401/2007-К2-26/281.

**Найтаева Эрвена Эренценовна**

обучающаяся 3-го курса Института прокуратуры  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВОМ. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВ**

*Аннотация: в любом обществе государственный механизм использует свои финансы для преобразования своих функций и задач, достижения поставленных целей. Оно определяет финансовую политику и осуществляет законодательное регулирование финансовых процессов в социально-экономической жизни социума.*

Финансовая политика – это совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и осуществления для выполнения государством его функций. Финансовая политика должна учитывать особенности каждого этапа развития общества, особенности как внутренней, так и внешней среды, реальные экономические и финансовые возможности страны. Поэтому при выработке финансовой политики следует исходить из конкретных исторических условий. Финансовая политика зависит от государственного устройства, стадии развития, устойчивости политической системы.

Сама по себе финансовая политика не может быть плохой или хорошей. Она оценивается в соответствии с тем, насколько она соответствует интересам общества (или определенной ее части) и насколько она способствует достижению поставленных целей и решению конкретных задач.

Финансовая политика должна быть направлена прежде всего на формирование максимально возможного объема финансовых ресурсов, так как они – материальная база любых преобразований.

Исходя из задач, которые стоят перед политикой финансов, к которым можно определить такие, как обеспечение высокой занятости, стимулирование экономического прироста, выравниванием платежного баланса и др.

Экономисты делят ее на три вида: политика экономического роста (стимулирующая), политика стабилизации и политика ограничения деловой активности (сдерживающая).

Под первой, то есть политикой экономического роста, понимают систему финансовых мер, которые направлены на увеличение фактических объемов валового национального продукта и повышение уровня занятости. Данная стиму-

лирующая финансовая политика включает: рост государственных расходов; снижение налогового бремени.

Если же правительство пытается удерживать объем выпуска продукции на его типичном для рассматриваемой страны уровне и поддержать стабильность цен, то считается, что государством проводится политика стабилизации. При этом было бы неверно считать, что политика стабилизации подменяет стимулирующую и сдерживающую финансовую политику в их стремлении к выравниванию экономической ситуации в государстве, так как между данными понятиями существуют серьезные различия. Например, политика экономического роста может проводиться государством и в период, когда свойственный стране объем производства уже превышен и производство стремится к его потенциальному уровню, в то время как стабилизационная политика таких целей преследовать не имеет права.

В свою очередь политика ограничения деловой активности, напротив направлена на уменьшение реального объема ВВП по сравнению с его потенциальным уровнем. Применяется правительством в период подъема или бума, с целью избегания кризиса перепроизводства, и инфляции возникающей вместе с избыточным спросом.

Сдерживающая политика подразумевает: снижение правительственных расходов; увеличение налогов.

Иначе говоря, финансовая политика должна быть направлена на положительное сальдо правительственного бюджета, если перед экономикой стоит цель контроля над инфляцией.

Теперь, рассмотрев, какие виды финансовой политики применяет правительство в той или иной ситуации, которая сложилась в национальной экономике, нужно подробнее остановить свое внимание на механизме финансовой политики.

Для осуществления финансовой политики, продуктивного ее проведения в жизнь нужно использовать финансовый механизм. Он представляет собой совокупность способов организации финансовых отношений, которые применяются обществом в целях обеспечения хороших условий для экономического и социального развития. Финансовый механизм содержит виды, формы и методы организации финансовых отношений, способы их количественного определения.

Итак, реализация финансовой политики осуществляется в три периода:

1. Разработка научно-обоснованных концепций развития финансов, которые становятся на основе изучения требований экономических законов, всестороннего анализа перспектив совершенствования производства и состояния потребностей населения.

2. Определение основных направлений использования финансов на перспективу и текущий период, то есть выработка стратегии и тактики финансовой политики. Здесь, исходя из поставленных целей, учитывают возможности роста и падения финансовых ресурсов, а также внешние и внутренние политико-экономические факторы.

3. Осуществление практических действий, которые направлены на получение поставленных задач.

Конечно, что прямое влияние финансовой политики на экономику наступает лишь на третьем периоде, но определяется оно содержанием двух предшествующих ступеней. Но такой аппарат правдив лишь частично, так как не учитывает все возможности финансового регулирования.

Проблемы, связанные с использованием аппарата государственного финансового регулирования в Российской Федерации.

Работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. И связано это в первую очередь с несформированностью целостной системы контроля за государственными финансами. Финансовый контроль – это, скорее, набор госорганов, ведомств и служб, выполняющих определенные контрольные функции. Более 260 законов, указов, постановлений, регулирующих их контрольную деятельность, что не только не облегчает взаимоотношения между ними, но зачастую вносит элементы хаоса и дезорганизации. Статус и полномочия контрольных органов определяются многочисленными правовыми актами, которые допускают дублирование и параллелизм при выполнении функций.

Кроме того, действия органов финансового контроля не слажены. Особенности полномочия по исполнению проверок целевого и эффективного эксплуатации государственных средств ряда федеральных государственных органов, осуществляющих финансовый контроль (Счетная палата, финансово-надзорные органы Минфина РФ, ревизионные управления министерств и ведомств федерального уровня), как правило, дублируют друг друга.

Между тем абсолютное большинство контрольных органов имеют много специфических задач, и поэтому их сфера деятельности ограничена. Данной спецификой характеризуются налоговые и таможенные органы, органы валютного контроля. Главное контрольное управление Президента Российской Федерации также, правда достаточно условно, можно отнести к органам финансового контроля, поскольку в его задачи входит контроль за исполнением указов и распоряжений Президента Российской Федерации, которые, как известно, касаются не только финансовых вопросов.



Предельно ясны и контрольные функции Центрального банка Российской Федерации и его территориальных органов. Основная проблема заключается главным образом в распределении контрольных полномочий при организации последующего контроля между Счетной палатой, финансово-надзорными органами Минфина России, ревизионными аппаратами главных распорядителей бюджетных средств и в определенной степени – органами Федерального казначейства, которые наделены и полномочиями последующего контроля. Таким образом, можно констатировать, что слабым звеном в организации системы государственного финансового контроля является:

недостаточно проработанная нормативно-правовая база, имеющая ряд недочетов;

неопределенность полномочий органов, наделяемых контрольными функциями;

пересечение функций контрольных органов и дублирование их контрольной деятельности;

нечеткость круга объектов контроля;

неопределенный порядок реагирования объектов контроля на выявленные нарушения.

Несвоевременное получение информации.

Недобросовестность, произвол и взяточничество государственных чиновников (государственной бюрократии) преследующих свои интересы, которые могут в определенный момент превысить их чувство долга как государственных лиц.

Несовместимость во времени принятия тех или иных решений. Это означает, что мероприятия, оптимальные с точки зрения правительства сегодня, могут оказаться неоптимальными в будущем времени.

Специфика переходного периода оказывает влияние на формирование контрольных органов и контрольной системы в целом. Проводимая в России в этом направлении работа пока не имеет четких ориентиров и в результате недостаточно эффективна. В то же время в стране продолжают развиваться и укрепляться органы государственного финансового и негосударственного (независимого аудиторского и общественного) контроля.

Допустимо сформулировать основную задачу, стоящую перед правовым государством: создать на всей территории Российской Федерации единое поле финансового контроля, базирующееся на практичном (с точки зрения применимости) законодательстве с достаточно четко определенным понятийным аппаратом. Можно констатировать, что в России сложились основные элементы системы государственного контроля, однако они пока далеки до совершенства. В числе особо актуальных проблем – отсутствие четкого определения основных

признаков, которые применяются при квалификации нарушений, выявляемых в процессе реализации контрольных функций, незаконного, неэффективного и нерационального использования средств. К тому же в отсутствие механизма применения контрольными органами мер принуждения – нарушители бюджетного законодательства остаются безнаказанными.

Следовательно, совершенствование государственного финансового контроля в России позволит целесообразно и эффективно использовать государственные финансовые ресурсы страны, а также движение финансовых потоков от отправителя к адресату. Снизится вероятность, что денежные средства будут использованы с нарушениями законодательства и будет уверенность, что данные денежные средства будут использованы по целевому назначению.

## Небеснюк Светлана Александровна

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

### О ПОРЯДКЕ ИСЧИСЛЕНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ, ВЗИМАЕМОГО ПРИ ВВОЗЕ ТОВАРОВ НА ТАМОЖЕННУЮ ТЕРРИТОРИЮ ЕАЭС (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

*Аннотация:* в статье анализируется правовая форма выражения отдельных стадий исчисления налога на добавленную стоимость, взимаемого при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС: определения объекта налогообложения, налоговой базы, выбора налоговой ставки, применения налоговых льгот и расчета суммы налога.

Налог на добавленную стоимость (далее – НДС), взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза, составляет значительную часть от таможенных платежей и практически полностью обеспечивает импортную составляющую доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами. В 2017 году его доля в структуре таможенных платежей приблизилась к 48 % (1900,8 млрд руб.)<sup>1</sup>. Фискальная ценность данного налога обуславливает необходимость его полного и своевременного поступления в бюджет страны.

В первую очередь указанной цели служит правильное исчисление налога, предшествующее его уплате и взиманию, гарантией которого является соблюдение порядка его исчисления.

Порядок исчисления налога представляет собой правовую форму выражения его исчисления, то есть установленную последовательность действий уполномоченных лиц по определению объекта налогообложения, налоговой базы, выбору налоговой ставки, применению налоговых льгот и непосредственному расчету суммы налога. Каждое из перечисленных действий принято выделять в качестве отдельной стадии исчисления НДС<sup>2</sup>.

На современном этапе в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) действует согласованная таможенно-тарифная политика,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 354-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2017 год» // СЗ РФ. 2018. № 42, ч. 1-2, ст. 6368.

<sup>2</sup> См.: Батарин А.А. Правовое регулирование исчисления налога: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: Юриспруденция, 2014. С. 91.

единый таможенный тариф, однако налогообложение внешнеторговых поставок на наднациональном уровне не унифицировано. Данное направление является перспективным в процессе дальнейшего интеграционного развития. По этой причине порядок исчисления НДС устанавливается одновременно положениями права Союза, а также законодательством о таможенном регулировании и законодательством о налогах и сборах государств-членов ЕАЭС.

Согласно положениям ст. 52 Таможенного кодекса ЕАЭС<sup>1</sup> (далее – ТКЕАЭС), налоги исчисляются плательщиком налогов и таможенным органом (в установленных случаях) в соответствии с законодательством государства-члена, в котором они подлежат уплате (например, государства, таможенным органом которого производится выпуск товаров или на территории которого выявлен факт незаконного перемещения, недоставки или утраты товаров и других).

Исчисление НДС начинается с установления объекта обложения налогом. В теории финансового права под объектом налогообложения понимают «предмет или деятельность, наличие которых обуславливает наличие налога»<sup>2</sup>. Законодатель в п. 1 ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее – НК РФ) определяет объект налогообложения как обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого связывается возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога.

Пункт 1 ст. 51 ТК ЕАЭС в качестве объекта обложения таможенными пошлинами, налогами называет товары, перемещаемые через таможенную границу Союза, а также иные товары в случаях, предусмотренных ТК ЕАЭС. Согласно кодексу, содержание объекта обложения составляют перемещаемые товары, а применительно к НДС – ввозимые товары (подп. 27 п. 1 ст. 2 ТКЕАЭС). При этом речь идет о товарах, ввозимых на таможенную территорию Союза через таможенную границу (пространственный критерий)<sup>4</sup>.

Иное понимание объекта обложения НДС, взимаемого при ввозе товаров, содержится в НК РФ. Согласно подп. 4 п. 1 ст. 146 НК РФ, в качестве объекта налогообложения признается ввоз товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией. Содержание объек-

---

<sup>1</sup> См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанному 11 апреля 2017 года) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 15.11.2018).

<sup>2</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 161 (автор параграфа – *Н.И. Химичева*).

<sup>3</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 49, ч. 1, ст. 7496.

<sup>4</sup> См.: *Бакаева О.Ю.* К вопросу о системе элементов таможенного обложения и их правовой регламентации // Таможенное дело. 2016. № 2. С. 14-15.

та обложения сформулировано как действия с товарами (п. 1 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», далее – Закон о таможенном регулировании). Такие действия в отличие от товаров не имеют выраженной стоимостной, количественной или физической характеристики. В данном случае «ввоз» выступает характеристикой (признаком) товаров, с наличием которой связывается возникновение обязанности по уплате НДС. Такое несоответствие положениям ТК ЕАЭС, равно как и противоречие, связанное с «привязкой» к пространственному критерию и выраженное в том, что НДС облагается ввоз товаров в Российскую Федерацию, осуществляемый через Государственную границу Российской Федерации, обусловлены, с одной стороны, отсутствием унификации вопросов правового регулирования налогообложения на территории ЕАЭС<sup>1</sup>, а с другой – динамичным развитием наднациональных правовых основ, регулирующих таможенные отношения.

В настоящее время только нормы Налогового кодекса Республики Казахстан<sup>2</sup> (ст. 368, ст. 371) соответствуют в этой части положениям ТК ЕАЭС: в них в качестве одного из объектов обложения НДС устанавливаются товары, ввозимые или ввезенные на территорию государств-членов ЕАЭС ..., подлежащие декларированию в соответствии с таможенным законодательством ЕАЭС и (или) таможенным законодательством Республики – облагаемый импорт.

Соответственно под объектом обложения НДС, взимаемым при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС, следует понимать товары, ввозимые (ввезенные) на территорию Союза через таможенную границу (узкая трактовка). Такое понимание применимо к НДС, администрируемому таможенными органами государств – членов ЕАЭС.

В свою очередь, формулировка объекта обложения НДС, содержащаяся в НК РФ, и связанные с ней положения Закона о таможенном регулировании, должны быть приближены к пониманию объекта обложения НДС в качестве товаров, ввозимых (ввезенных) на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, через таможенную границу в соответствии с правом ЕАЭС, а также товаров, ввозимых (ввезенных) на территорию Российской Федерации с территории других государств-членов ЕАЭС через ее государственную границу (широкая трактовка). В данном случае речь идет о НДС, администрируемом таможенными и налоговыми органами.

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 14-15.

<sup>2</sup> Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изм. и доп. 5 октября 2018 г.) // ИС «Параграф» (дата обращения: 17.11.2018).

При этом в качестве ввозимого товара может выступать любое движимое имущество, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу (подп. 45 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС, п. 3 ст. 38 НК РФ).

Второй стадией исчисления НДС является определение его налоговой базы, то есть стоимостной, физической или иной характеристики объекта налогообложения. База для исчисления налогов определяется в соответствии с законодательством государств-членов Союза (п. 3 ст. 51 ТК ЕАЭС). В России налоговая база определяется в соответствии с главой 21 НК РФ и законодательством о таможенном регулировании (ст. 153 НК РФ).

По общему правилу база для исчисления НДС при ввозе товаров на территорию Российской Федерации через таможенную границу определяется как сумма таможенной стоимости этих товаров и подлежащих уплате таможенной пошлины и акцизов (по подакцизным товарам), что характерно для всех государств-членов ЕАЭС. При ввозе продуктов переработки товаров налоговая база определяется как стоимость такой переработки (п. 1 и п. 2 ст. 160 НК РФ). Налоговая база определяется отдельно по каждой группе товаров (одного наименования, вида и марки, подакцизных / неподакцизных товаров, продуктов их переработки).

В качестве третьей стадии исчисления НДС рассматривается выбор налоговой ставки. В соответствии с п. 4 ст. 53 ТК ЕАЭС, для исчисления налогов применяются ставки, установленные законодательством государства-члена Союза, в котором они подлежат уплате, в том числе законодательством государства, таможенным органом которого производится выпуск товаров (п. 1 ст. 61 ТК ЕАЭС), либо на территории которого выявлен факт:

- незаконного перемещения товаров через таможенную границу (п. 1 ст. 61 ТК ЕАЭС);

- недоставки товаров в место прибытия (п. 4 ст. 91 ТК ЕАЭС);

- утраты товаров при обстоятельствах, указанных в п. 4 ст. 91, п. 3 ст. 97, п. 4 ст. 103 ТК ЕАЭС, утраты временно ввезенных транспортных средств международной перевозки, международных почтовых отправлений (п. 8 ст. 279, п. 4 ст. 288 ТК ЕАЭС);

- использования товаров, хранящихся на складе получателя товаров, не в целях временного хранения либо временно ввезенных транспортных средств международной перевозки – для внутренней перевозки (п. 4 ст. 103, п. 8 ст. 279 ТК ЕАЭС);

- передачи товаров, помещенных на временное хранение, получателю или иному лицу без разрешения таможенного органа либо временно ввезенных транспортных средств международной перевозки иным лицам, в том числе в аренду (субаренду) (п. 4 ст. 103, п. 8 ст. 279 ТК ЕАЭС);

– выдачи международных почтовых отправлений получателю до выпуска пересылаемых товаров таможенным органом (п. 4 ст. 288 ТК ЕАЭС).

По общему правилу для исчисления налога применяются ставки, действующие на день регистрации таможенным органом таможенной декларации (п. 1 ст. 53 ТК ЕАЭС), а в случаях, прямо установленных ТКЕАЭС, – на другой день. Например, в случае незаконного перемещения товаров через таможенную границу применяются ставки, действующие на день пересечения товарами таможенной границы, а если этот день не установлен, – на день выявления факта незаконного перемещения товаров (п. 7 ст. 56 ТК ЕАЭС); в случае выпуска товаров до подачи декларации на товары – на день регистрации таможенным органом заявления о выпуске товаров до подачи декларации (п. 6 ст. 65, п. 5 ст. 174, п. 1 ст. 175, п. 8 ст. 208, п. 1 ст. 209, п. 5 ст. 216, п. 1 ст. 217, п. 6 ст. 241, подп. 5 п. 8 ст. 225 ТК ЕАЭС); а также в других случаях – на другой день (п. 5, 4 ст. 91, п. 4, 3 ст. 97, п. 5, 4 ст. 103, п. 9, 7 и 8 ст. 208, п. 5, 4 ст. 216, п. 16, 15 ст. 268 ТК ЕАЭС).

С 1 января 2019 г. при ввозе товаров применяется налоговая ставка 20 %<sup>1</sup>, что соответствует ставкам, установленным налоговым законодательством Республики Беларусь и Республики Армения.

Пониженная налоговая ставка 10 % применяется к ввозимым товарам, указанным в п. 2 ст. 164 НК РФ: продовольственным товарам и товарам для детей, периодическим печатным изданиям и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, медицинским товарам. Перечни кодов видов каждой из этих групп товаров утверждены Правительством РФ<sup>2</sup>.

Среди государств-членов ЕАЭС выделяются Республика Казахстан и Кыргызская Республика, которые в отличие от остальных установили налоговую ставку в отношении облагаемого импорта – 12 % (п. 1 ст. 422 НК Республики Казахстан, п. 1 ст. 227 Налогового кодекса Кыргызской Республики<sup>3</sup>).

Особое значение для исчисления налога имеет четвертая стадия – приме-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5096.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 908 «Об утверждении перечней кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов» // СЗ РФ. 2005. № 3, ст. 196; 2018. № 20, ст. 2846; Постановление Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 41 «О перечне видов периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, облагаемых при их реализации налогом на добавленную стоимость по ставке 10 процентов» // СЗ РФ. 2003. № 4, ст. 338; 2017. № 1, ч. 2, ст. 190; Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 688 «Об утверждении перечней кодов медицинских товаров, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов» // СЗ РФ. 2008. № 38, ст. 4321; 2018. № 13, ст. 1823.

<sup>3</sup> См.: Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 г. № 230 (с изм. и доп. от 21 августа 2018 г.) // ИС «Параграф» (дата обращения: 17.11.2018).

нение льгот по уплате НДС. Из положений ТК ЕАЭС следует, что такие льготы устанавливаются одновременно международным (союзным) и национальным законодательством (п. 3 ст. 49, п. 4 ст. 54 ТК ЕАЭС).

Перечень льгот по уплате НДС, взимаемого при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС, с указанием их кодов приводится в классификаторе льгот по уплате таможенных платежей<sup>1</sup>.

При этом освобождение от уплаты налога может осуществляться как в отношении отдельных категорий товаров – ввозимых в качестве безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации, культурных ценностей и других (подп. 1–13, 16, 17, 19 ст. 150 НК РФ), так и в зависимости от избранной таможенной процедуры (подп. 3–6 п. 1 ст. 151 НК РФ). НДС не уплачивается в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру, иную, чем таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления, временного ввоза (допуска), переработки для внутреннего потребления.

Непосредственный расчет суммы НДС при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС (пятая стадия) осуществляется по следующей формуле:

$$С_{ндс} = (С_{т} + П_{с} + А_{с}) \times Н,$$

Где  $С_{ндс}$  – сумма НДС;  $С_{т}$  – таможенная стоимость ввозимого товара;  $П_{с}$  – сумма ввозной таможенной пошлины;  $А_{с}$  – сумма акциза (по подакцизным товарам);  $Н$  – ставка НДС в процентах<sup>2</sup>.

Таким образом, проблемы реализации действующего порядка исчисления НДС, взимаемого при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС, напрямую связаны с отсутствием единства правовой формы выражения отдельных элементов налогообложения и стадий исчисления НДС. Наличие различий в трактовках объекта обложения налогом, размерах налоговых ставок, перечнях налоговых льгот, качестве / количестве слагаемых налоговой базы, установленных на национальном уровне, усложняют порядок исчисления налога и обуславливают необходимость унификации налогообложения внешнеторговых поставок, создания общего согласованного регулирования налогообложения в рамках ЕАЭС.

---

<sup>1</sup> См.: Классификатор льгот по уплате таможенных платежей (приложение № 7 к Решению Комиссии Таможенного союза от 20 сентября 2010 г. № 378 «О классификаторах, используемых для заполнения таможенных документов») // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.11.2018).

<sup>2</sup> См.: Приказ ГТК РФ от 7 февраля 2001 г. № 131 «Об утверждении Инструкции о порядке применения таможенными органами Российской Федерации налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.11.2018).



## Неверова Наталия Владимировна

кандидат юридических наук,

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

### К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ БАНКА РОССИИ

*Аннотация:* статья посвящена вопросам информационного взаимодействия Банка России с участниками финансового рынка и населением, информационной открытости Банка России как регулятора с целью развития финансового рынка, принятия наиболее эффективных и выверенных решений.

Известным ученым, талантливым педагогом Ниной Ивановной Химичевой воспитаны научные и практические работники, занимающиеся вопросами финансового рынка, банковской деятельности. В своих научных работах Нина Ивановна неоднократно затрагивала вопросы, связанные с функционированием Центрального банка Российской Федерации, «призванного выполнять (как писала Нина Ивановна) важнейшие функции в области финансовой деятельности государства»<sup>1</sup>. О контрольной деятельности Центрального банка Российской Федерации высказывалась как об особенном контроле, обусловленном спецификой правового положения Банка России, соединяющего статус органа государственного регулирования кредитно-денежных и валютных отношений и юридического лица, осуществляющего хозяйственную деятельность.

Базовый конституционный статус Банка России не изменился, вместе с тем за последнее время у Банка России увеличился объем задач, можно говорить и об изменении позиционирования Банка России в обществе. Информационная открытость, заинтересованность в вовлечении не только корпоративных участников финансового рынка, но и населения в мероприятия Банка России становится характерной чертой деятельности Банка России.

Взаимодействие Банка России с участниками финансового рынка, не только в рамках административной поднадзорности, основанное в том числе и на нормах Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществляется традиционно. Так, ст. 77 указанного закона предусматривает сотрудничество Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями, их ассоциациями, союзами и их

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // Финансовое право. 2008. № 9.

саморегулируемыми организациями, проведение Банком России консультаций с ними перед принятием наиболее важных решений нормативного характера, представление необходимых разъяснений, рассмотрение предложений по вопросам регулирования банковской деятельности и деятельности в сфере финансовых рынков. Согласно ст. 78 в целях взаимодействия с кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями Банк России имеет право создавать с привлечением представителей кредитных организаций, некредитных финансовых организаций, их саморегулируемых организаций действующие на общественных началах комитеты, рабочие группы для изучения отдельных вопросов сферы финансовых рынков.

Так, в 2018 году в целях внедрения концепции стимулирующего банковского регулирования Банк России разместил доклад для общественных консультаций «Стимулирующее банковское регулирование», для доведения до банковского сообщества планов о реформе залогового обеспечения был размещен доклад для общественных консультаций «О совершенствовании регулирования залогового обеспечения»<sup>1</sup>, вызвавший широкий интерес общественности.

Сотрудничество Банка России с участниками финансового рынка, информационная открытость Банка России как регулятора, служит достижению целей развития финансового рынка, принятия наиболее эффективных и выверенных решений Банком России.

Необходимо отметить изменения в позиционировании Банка России не только среди профессиональных участников рынка, но и в обществе в целом. Информационная политика Банка России направлена на расширение коммуникационного взаимодействия и повышение прозрачности деятельности Банка России, доверия к ней.

Приоритетным для Банка России является информирование населения о значении низкой инфляции для экономического роста и благополучия жителей нашей страны, о политике Банка России в области надзора за участниками финансового рынка в целях защиты прав потребителей финансовых услуг<sup>2</sup>. Продвижение указанной информации осуществляется и как посредством размещения ее на официальном сайте Банка России, на других интернет-площадках, так и во время многочисленных встреч служащих Банка России с представителями бизнес-структур, общественностью, журналистами.

---

<sup>1</sup> См.: Годовой отчет Банка России за 2018 год // Официальный сайт Банка России. URL: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

<sup>2</sup> См.: Там же.

Важным направлением в деятельности Центрального банка Российской Федерации стало повышение финансовой грамотности населения<sup>1</sup>, как аспекта развития финансового рынка, осуществляемого в соответствии с Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и стратегическими документами – Стратегией государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, Стратегией повышения финансовой грамотности населения в Российской Федерации на 2017–2023 годы, Основными направлениями развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов, Стратегией повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов.

Главная задача Банка России – научить граждан грамотно и рационально использовать свои финансовые ресурсы, предостеречь о существующих на финансовом рынке рисках и рассказать, как их избежать. В рамках реализации этой задачи специалисты Банка России выходят, что называется, «в люди» и разъясняют в доступной форме информацию об участниках финансового рынка, особенностях их функционирования, правах и обязанностях потребителей финансовых услуг. Целевая аудитория проводимых мероприятий постоянно расширяется: это не только работающее взрослое население, но и дети из дошкольных образовательных организаций и летних выездных лагерей, посетителей библиотек (для них используются новые форматы – детский спектакль, игра-квест, тесты), люди пенсионного возраста.

В рамках проведения совместно с Московской Биржей Международной недели инвесторов, инициированной Международной организацией комиссий по ценным бумагам, проходят семинары и конференции, лекции, конкурсы и другие мероприятия, в том числе и со студентами ВУЗов, на которых можно послушать выступления экспертов, задать вопросы об основных принципах и инструментах инвестирования, узнать, какие возможности есть на фондовом рынке.

Банк России активно взаимодействует и со средствами массовой информации, в том числе региональными. Наряду с обучением основным направлениям деятельности на финансовом рынке, Банк России открыто заявляет о своих полномочиях, ответственности и проблемах, возникающих в деятельности регулятора.

Безусловно, возможность услышать профессионалов, работающих в Банке России, задать интересующие вопросы по работе финансового рынка является ценным инструментом развития высокой финансовой культуры в обществе, укрепления доверия к финансовому рынку.

---

<sup>1</sup> См.: Лобанова И. Учиться, учиться, и еще раз о финансовой грамотности // Банковское обозрение. 2014. № 10; 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.

**Пастушенко Елена Николаевна**

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

## **ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ**

***Аннотация:** в статье охарактеризовано влияние программных актов Банка России на издание им нормативных, правоприменительных, интерпретационных актов, с применением процедур обсуждения проектов правовых актов профессиональным и научным сообществом.*

Деятельность Центрального банка Российской Федерации как субъекта финансового права является актуальной проблемой финансово-правовой доктрины и практики. Повышение качества реализации публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации связано с изданием им правовых актов, к которым следует отнести программные акты Банка России, нормативные акты Банка России, правоприменительные акты Банка России, интерпретационные акты (акты толкования) Банка России, договорные акты Банка России. Деятельность Центрального банка Российской Федерации как участника финансовых правоотношений основана на принципах финансового права. Профессор Н.И. Химичева в числе принципов финансового права выделяет принцип плановости и законности, а также принцип гласности в финансовой деятельности государства и муниципальных образований<sup>1</sup>. С этих позиций и хотелось бы рассмотреть вопросы влияния программных документов (актов) Центрального банка Российской Федерации в совершенствовании правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России на современном этапе социально-экономического и политико-правового развития.

Следует отметить позитивное значение Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016-2018 годов на издание Банком России нормативных, правоприменительных, интерпретационных, договорных актов, что подчеркивается при изложении итогов реализации указанного документа в проекте Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019-2021 годов.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 49-51 (автор главы – Н.И. Химичева).

Процедура прохождения Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации схожа с регулированием процедуры прохождения Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, когда выработанный Банком России программный документ направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации, а затем представляется в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, где проходят парламентские слушания и выносятся рекомендации в адрес Банка России (ст. 45.3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Весьма востребовано изучение рекомендаций Государственной Думы в адрес Банка России, в связи с чем актуально их опубликование, возможно на официальном сайте Банка России совместно с текстом самого программного документа по аналогии как это осуществляет Банк России применительно к опубликованию в официальном издании Банка России – Вестнике Банка России Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на определенный период совместно с постановлением Государственной Думы о принятию к сведению Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

В данном аспекте положительным примером вынесения в адрес Банка России рекомендаций можно назвать Постановление Совета Федерации от 1 марта 2017 г. № 44-СФ по результатам рассмотрения реализации Банком России функций по регулированию, контролю и надзору на финансовом рынке в 2013–2016 годах<sup>1</sup>, а также Постановление Государственной Думы от 19 июня 2018 года № 4241-7 ГД по результатам рассмотрения Годового отчета Банка России за 2017 год<sup>2</sup>, которые доступны в справочных правовых системах, что облегчает их анализ научным и профессиональным сообществами на предмет реализации и конструктивного функционирования принципов независимости и подотчетности в деятельности Центрального банка Российской Федерации.

Как положительный факт с позиций принципа гласности следует расценить то, что Банк России сообщил на официальном сайте Банка России о том, что завершено публичное обсуждение проекта Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов и Банк России направил обновленный документ в Правительство Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 44-СФ «О деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по регулированию, контролю и надзору за финансовыми рынками в 2013-2016 годах» // СЗ РФ. 2017. № 10, ст. 1438.

<sup>2</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июня 2018 г. № 4241-7 ГД «О Годовом отчете Центрального банка Российской Федерации за 2017 год» // СЗ РФ. 2018. № 26, ст. 3773.

Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Национальный финансовый совет. Представляет научный и практический интерес то, что обсуждение первой версии Основных направлений проходило с июня по сентябрь 2018 года в Северо-Западном, Центральном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Как сообщается Банком России, во встречах, организованных регулятором, приняли участие около 3 тыс. представителей финансовых организаций; в Банк России поступило более 300 писем с замечаниями и предложениями по проекту документа<sup>1</sup>. В Отделении по Саратовской области Волго-Вятского главного управления Центрального банка Российской Федерации в августе 2018 года также проходило обсуждение проекта указанного программного документа Банка России с приглашением представителей профессионального и научного сообщества, в том числе профессорско-преподавательского состава кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

Как отмечает Банк России в указанном сообщении на официальном сайте Банка России, чаще всего участники рынка высказывали предложение конкретизировать заявленные в документе мероприятия – по повышению финансовой доступности и грамотности, защите прав потребителей и поставщиков финансовых услуг. Особое внимание участники встреч уделили необходимости повышения объема долгосрочных финансовых ресурсов в экономике, развитию страхового и микрофинансового рынков и цифровизации финансового рынка. Другим важным замечанием к первой версии проекта стала необходимость дополнения документа количественными индикаторами эффективности, позволяющими отследить качество исполнения мероприятий Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. Кроме того, среди высказанных предложений – необходимость приоритизации мероприятий по повышению доступности финансовых ресурсов для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Как сообщается на официальном сайте Банка России, окончательную версию документа и план мероприятий к нему (дорожную карту) Банк России планирует утвердить в конце 2018 – начале 2019 года<sup>2</sup>.

По обозначенной проблематике следует отметить налаженное взаимодействие Центрального банка Российской Федерации и банковских ассоциаций в обсуждении проектов нормативных актов Банка России в рамках процедуры

---

<sup>1</sup> См.: Банк России направил Президенту и в Правительство Основные направления развития финансового рынка на 2019–2021 годы. URL: <http://cbr.ru/Press/event/?id=2187> (дата обращения: 25.10.2018).

<sup>2</sup> См.: Там же.

оценки регулирующего воздействия. Из последних активно обсуждаемых банковским сообществом проектов следует назвать недавно изданную Банком России Инструкцию от 21 июня 2018 г. № 188-И «О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», зарегистрированной в Минюсте России 22 августа 2018 г. № 51963, официально опубликованной на официальном сайте Банка России 24 августа 2018 года<sup>1</sup>. Следует отметить несколько интересных предложений банковского сообщества, которые Банк России не смог учесть в тексте упомянутой Инструкции ввиду отсутствия полномочий, поскольку высказанные предложения затрагивают уровень изменения федерального законодательства, а не внесения дополнений в нормативные акты Банка России.

Одним из таких предложений является сохранение использования разделения мер воздействия на предупредительные и принудительные, характерные для утратившей силу Инструкции Банка России от 31 марта 1997 г. № 59 «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности»<sup>2</sup>. В теории финансового права выделение мер предупреждения в системе мер публично-правового принуждения не отрицается<sup>3</sup>. Но это требует внесения изменений методологического характера в ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». При этом тенденцией развития законодательства в этом направлении может стать перевод на уровень федерального закона положительно зарекомендовавших себя в ходе 20-летнего действия норм нормативного акта Банка России, а именно – Инструкции № 59<sup>4</sup>.

Другим примером внесенных предложений в ходе обсуждения проекта нормативного акта Банка России аналогичного свойства является суждение о необходимости введения на уровне нормативного акта Банка России процедуры досудебного порядка обжалования применения мер воздействия к кредитным

---

<sup>1</sup> См.: Вестник Банка России. 2018. № 65.

<sup>2</sup> См.: Указание Банка России от 21 июня 2018 г. № 4831-У «О признании утратившими силу отдельных нормативных актов Банка России по вопросу применения к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» // Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 24.08.2018); Вестник Банка России. 2018. № 65.

<sup>3</sup> См.: *Гузов А.Г.* Правовая природа мер принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 246–250.

<sup>4</sup> См.: Вестник Банка России. 1997. № 23; 2002. № 4 (Инструкция Банка России от 31 марта 1997 г. № 59 действовала до 3 сентября 2018 г. с учетом изменений, внесенных Указанием Банка России от 26 января 2010 г. № 2388-У «Об упорядочении нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 2010. № 5).

организациям (головным кредитным организациям банковских групп)<sup>1</sup>, что не представляется возможным без первоначального установления данного правила на уровне федерального закона с возможным последующим изданием нормативного акта Банка России на основе специального указания федерального закона. В отношении данного предложения следует подчеркнуть положительный опыт применения недавно введенного на уровне федерального закона института досудебного обжалования действий Банка России в административном порядке в специальную комиссию Банка России по вопросам обжалования уполномоченными субъектами отказа в согласовании в должности ряда категорий руководителей кредитных организаций и издания по данному вопросу нормативного акта Банка России<sup>2</sup>.

По сложившейся правотворческой практике в Центральном банке Российской Федерации по вопросам, обозначенным в федеральных законах, издаются нормативные акты Банка России, к каковым согласно статье 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» относятся инструкции, положения, указания. Однако имеют место быть и исключения, требующие анализа. Речь идет о выполнении Банком России требований Федерального закона от 27 июня 2018 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия хищению денежных средств» о том, что признаки осуществления перевода денежных средств без согласия клиента устанавливаются Банком России и размещаются на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст. 3)<sup>3</sup>. Дело в том, что по данному вопросу Банком России издан документ, не являющийся нормативным актом Банка России. Признаки осуществления перевода денежных средств без согласия клиента утверждены приказом Банка России от 27 сентября 2018 г. № ОД-2525 и размещены на его официальном сайте<sup>4</sup>. Как справедливо отмечается в науке финансового права, цели, функции, полномочия Банка России как органа регулирования, надзора и

---

<sup>1</sup> См.: Таблица предложений и замечаний, полученных в ходе проведения оценки регулирующего воздействия проекта инструкции Банка России «О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”». URL: <http://www.cbr.ru/analytics/> (дата обращения: 17.05.2018).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования обязательных требований к учредителям (участникам), органам управления и должностным лицам финансовых организаций» // СЗ РФ. 2017. № 31, ч. 2, ст. 4830; Рассмотрение жалоб на решение о несоответствии требований к деловой репутации: итоги работы комиссии на 1 октября. URL: // <http://cbr.ru/Press/event/?id=2194> (дата обращения: 23.11.2018).

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2018. № 27, ст. 3950.

<sup>4</sup> См.: [Http://www.cbr.ru/content/document/file/47786/priznaki\\_20180928.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/47786/priznaki_20180928.pdf) (дата обращения: 02.10.2018).



наблюдения в национальной платежной системе основаны на положениях Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Федерального закона «О национальной платежной системе», принимаемых в соответствии с ними и другими федеральными законами нормативными актами Банка России<sup>1</sup>. Представляется востребованным в данной ситуации издание Банком России разъяснения (официального разъяснения) как правового акта (акта толкования) по данному вопросу.

Таким образом, правотворческая и правоприменительная деятельность Банка России основана на программных актах Банка России, реализуется в соответствии с федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России.

---

<sup>1</sup> См.: *Гузнов А.Г.* Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации: учебное пособие для магистратуры / *А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская, А.А. Ситник.* М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 90–94.

**Пастушенко Елена Николаевна**

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

**Грицаенко Дарья Олеговна**

*магистрант 2-го курса заочной формы обучения  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ВКЛАДЧИКОВ БАНКОВ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ)**

***Аннотация:** в данной статье рассматриваются актуальные финансово-правовые вопросы защиты прав вкладчиков банков. Автором исследования выделяются такие проблемы, как рост забалансовых вкладов в банковском секторе, отсутствие законодательного регулирования страхования вкладов юридических лиц, которых предлагается рассматривать в данной статье в качестве вкладчиков.*

Рассмотрение финансово-правового аспекта защиты прав банковских вкладчиков является весьма актуальным. Так, например, защита прав банковских вкладчиков является неотъемлемой частью финансовой системы России. Так, например, Н.И. Химичевой, как основателем Саратовской школы финансового права, отмечается, что банковское право следует относить к одной из подотраслей финансового права, «которое одновременно рассматривается финансово-правовой доктриной как комплексная отрасль законодательства»<sup>1</sup>.

Вопрос о защите прав вкладчиков стоит перед различными органами власти, так данной задачей наделяется как Центральный банк Российской Федерации, Агентство по страхованию вкладов, так и сами банки.

Неспроста Центральный банк Российской Федерации выделен нами первым, обусловлено это тем, что ключевым способом защиты прав банковских вкладчиков и их интересов следует считать банковский надзор, причем распространяется это как на физических, так и на юридических лиц. Под банковским надзором следует понимать регламентированную нормами российского права деятельность ЦБ РФ, которая направлена на проверку соблюдения определенных им требований к банковской деятельности. Исходя из этого можно выделить

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8.

и цель банковского надзора – поддержание постоянства в банковском кластере, расширение доверия со стороны возможных и существующих вкладчиков.

По нашему мнению, начать исследование по заданной теме следует так же с понимания субъектов банковских вкладов -вкладчиков и их финансово-правового статуса. Нами было упомянуто, что вкладчиками банка могут являться как физические, так и организации различных форм собственности. Приобретение статуса вкладчика приобретается лицом «при размещении им либо в его пользу денежных средств в валюте Российской Федерации или иностранной валюте, в банке на территории Российской Федерации на основании договора банковского вклада или договора банковского счета, включая капитализированные (причисленные) проценты на сумму вклада». Основываясь на положениях п. 1 ст. 846 ГК РФ<sup>1</sup> счет в банке открывается в процессе заключения договора банковского счета на условиях, к которым пришли его стороны. Из этого следует, что наличие денежных средств в банке у физического или юридического лица является ключевым фактором для возникновения обязательства у государства по защите прав вкладчиков.

Говоря о природе банковского надзора, осуществляемого ЦБ РФ в данной сфере, следует упомянуть о том, что защита интересов вкладчиков и кредиторов входит в перечень его обязанностей. За ЦБ РФ, в соответствии со ст. 73 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>2</sup>, закрепляется право проводить проверки кредитных организаций. Если в ходе осуществления проверки будут выявлены нарушения российского законодательства и нормативных актов Банка России, а также его индивидуальных предписаний, ЦБ РФ наделен правом применить санкции, обозначенные в данной статье.

Помимо этого, на основании Основного закона российского государства в России существует институт обязательного страхования вкладов физических лиц, его основы закреплены, как в Конституции РФ<sup>3</sup>, так и в Федеральном законе от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в

---

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; 2018. № 31, ст. 4814.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790; 2018. № 31, ст. 4852.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗРФ. 2014. № 31, ст. 4398.

банках Российской Федерации»<sup>1</sup>. На основании положений, приведенных выше нормативных актов, кредитные организации (банки), которые получили лицензию на привлечение денежных средств во вклады у физических лиц, в обязательном порядке должны участвовать в системе страхования вкладов.

По мнению В.В. Сердюк, сами банки тоже нуждаются в банковском надзоре. Он формирует репутацию банка, и является существенным «элементом обеспечения доверия вкладчиков и населения к финансово-кредитной системе в целом и к кредитным институтам в отдельности»<sup>2</sup>.

Преимущества для вкладчиков здесь явные, так, например, вкладчик наделяется правом на получение:

- информации об участии банка, с которым у него имеются договорные отношения (либо планируются таковые), в системе страхования вклада;

- в случае отзыва лицензии у банка, вкладчик получит поэтапную инструкцию о действиях по защите вклада;

- возмещение по вкладу в 100 % объеме. Однако это ограничивается суммой 1 400 000 рублей. Здесь Закон так же оговаривает и возможность возмещения вкладчику суммы вклада, превышающую 1 400 000 рублей от самого банка.

В данном контексте интересным можно считать пример из судебной практики, в соответствии с которым, обязывая банк установить состав и размер страхового возмещения, включить в реестр обязательств перед вкладчиками сумму вклада, страховщика осуществить выплату, суд, применив положения статей 845, 863 ГК РФ, пп. 1, 2 ст. 4, п. 1 ст. 5, 8, 9, пп. 4, 11.1 ст. 12 ФЗ от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», установил, что спорные денежные средства зачислены на расчетный счет истца ранее отзыва у банка лицензии на осуществление банковских операций, на счете последнего имелись денежные средства, совершались операции по счетам клиентов, оформлялись платежные документы, подтверждающие списание денежных средств со счета контрагентов истца, имелся достаточный остаток денежных средств на корреспондентском счете для осуществления расчетных операций по зачислению денежных средств на принадлежащий истцу расчетный счет, кроме того, банковские операции по зачислению и списанию денежных средств с расчетного счета третьих лиц на счет истца исполня-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2003. № 52, ч. 1, ст. 5029; 2018. № 28, ст. 4139.

<sup>2</sup> См.: *Сердюк В.В.* Банковское регулирование и надзор // Материалы VII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум». URL: <ahref=«<http://www.scienceforum.ru/2015/1102/9622>»>www.scienceforum.ru/2015/1102/9622</a> (дата обращения: 21.09.2018).

лись банком по поручению клиентов согласно условиям договора банковского счета, сомнений в законности проводимых платежей у последнего не возникло<sup>1</sup>.

В качестве формы защиты прав и законных интересов вкладчиков, – обязательное страхование вкладов не является совершенным в полной мере и требует своего развития, в зависимости от меняющейся экономической обстановки. Одной из ключевых проблем в данном вопросе можно считать то, что действие Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» не распространяется на юридических лиц, и, как следствие предприятия остаются незастрахованными в данном секторе экономики от банковских рисков. Однако отметим, что законодатель расширил круг лиц, вклады которых подлежат страхованию, к ним он отнес и физических лиц – индивидуальных предпринимателей.

Нам видится следующий путь разрешения данной проблемы, на первом этапе следует создать систему добровольного страхования для юридических лиц денежных средств, размещенных на их счетах. Данный способ привлечет новых клиентов в банки.

Немаловажной проблемой можно считать и забалансовые вклады. Такими в данном контексте следует считать депозиты, сведения о которых банк не предоставляет в ЦБ РФ и АСВ, либо нераскрытая полностью информация. Данные случаи с каждым годом увеличиваются. Например, в 2017 году объем забалансовых вкладов составил около 11 миллиардов рублей<sup>2</sup>.

В отчете АСВ приводятся такие цифры: «в ходе подготовки и проведения страховых выплат агентством также выявлялись случаи мошенничества с использованием так называемого забалансового учета, при котором информация о реально принятых вкладах граждан в официальном бухгалтерском учете банка не отражалась либо вносилась в учет непосредственно перед отзывом у банка лицензии. Так, в АО «Булгар Банк», ООО «КБ «Тальменка-Банк», АО «Банк «ТГБ», АО «АКБ «Крыловский» и ООО «КБ «Канский» выявлены случаи сокрытия от учета 10,9 миллиарда рублей с целью хищения вкладов, привлеченных от 12,1 тысячи вкладчиков (по сравнению с 2016 годом объем сокрытых банками средств уменьшился в 5,5 раза)»<sup>3</sup>. Все это говорит о росте случаев мошенничества в банковском секторе.

По нашему мнению, в качестве нахождения путей преодоления данной проблемы, можно предложить, новый акт, который будет предъявлять к банку

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13 июля 2015 г. № Ф09-3722/15 по делу № А60-47467/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>2</sup> См.: Отчет о деятельности Агентства по страхованию вкладов (АСВ) за 2017 год. URL: <https://www.asv.org.ru/agency/> (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>3</sup> См.: Там же.

строгие требования о ведении учета обязательств перед вкладчиками, ежедневного отчета перед ЦБ РФ об обязательствах перед вкладчиками (персонифицированно), что можно достичь путем создания единой электронной сети учета, которую может контролировать Банк России. Доступ к сведениям о вкладах должен быть открытым для вкладчиков, т.е. каждый вкладчик должен быть наделен правом самостоятельного контроля и отслеживания своих счетов, что позволит отследить правильность отражения информации.

Проведенный анализ показывает, что главной задачей банковского надзора, как способа защиты прав и законных интересов вкладчиков, является увеличение возвратности средств в процессе банкротства банков. Достигнуть указанную цель возможно путем совершенствования обязательного страхования вкладов физических лиц, развития системы добровольного страхования денежных средств на счетах и во вкладах юридических лиц, а также повышения качества работы по взысканию задолженности у банков перед вкладчиками Агентства по страхованию вкладов.

## Первышов Евгений Анатольевич

кандидат юридических наук,

доцент кафедры административного и финансового права  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

### РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Аннотация:* статья посвящена цифровизации банковской деятельности. Активно развивающиеся финансовые технологии меняют сформировавшиеся представления о банковской деятельности и банковских услугах. С одной стороны, следует отметить безусловные преимущества прогрессивного развития, но с другой стороны развитие цифровых инноваций в банковской деятельности, сопровождается отсутствием должного правового сопровождения технологических процессов. В настоящей статье будут рассмотрены вопросы правового обеспечения активных процессов банковской цифровизации.

В любом государстве мира особую роль в экономике выполняют банки. По справедливому замечанию исследователя М.А. Приданниковой, «...банки – сложнейший механизм любой современной экономики». Свободные денежные средства, сосредотачиваемые на текущих счетах и во вкладах, направляются банками на кредитование нуждающихся в финансировании физических лиц, государства и хозяйствующих субъектов. Со всей финансово-кредитной и экономической жизнью государства в целом, банки связаны самым тесным образом. Эта связь выражается в том, что кредитная политика банков влияет на состояние отдельных отраслей экономики, а сами банки выступают в качестве мощнейшего регулятора денежного обращения<sup>1</sup>.

В настоящее время одной из важнейших тенденций является развитие институтов цифровой экономики, сопровождающийся внедрения цифровых технологий в различные сферы жизнедеятельности, в том числе банковской сфере.

Тренды развития современной банковской сферы заданы целым набором нормативно-правовых актов: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»;<sup>2</sup> Стратегия развития ин-

---

<sup>1</sup> См.: Приданникова М.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» (в ред. от 30 марта 2018 г.) // СЗ РФ. 2014. № 18, ч. 2, ст. 2159.

формационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы,<sup>1</sup> Распоряжения Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Знаковым для развития российского законодательства о банковской деятельности стало опубликование стратегии под названием «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов»<sup>3</sup>. Положения документа направлены на совершение прорыва в развитии цифровых технологий в финансовом секторе в ближайшие два года.

По словам первого заместителя Банка России Ольги Скоробогатовой, «регулятор сосредоточит внимание на правовом регулировании использования прорывных технологий и их непосредственном внедрении и развитии на финансовом рынке, в том числе на пространстве ЕАЭС. Для этого Банк России продолжит переход на электронное взаимодействие с государственными органами, участниками финансового рынка и их клиентами, создаст регулятивную площадку для тестирования технологий и выработки оптимальных способов их правового регулирования, а также повысит безопасность и устойчивость новых продуктов и услуг и создаст условия для появления достаточного числа специалистов, способных решать эти задачи»<sup>4</sup>.

Известное издательство «Коммерсантъ», назвало стратегию «новым видом документации не только для рынка, но и для регулятора».

Такие понятия, как «Финтех (*Fintech*)», «LegalTech» являются теперь наиболее трендовыми и обсуждаемыми. Появление феномена под названием «финансовые технологии» или «финтех» вызваны быстро растущими темпами цифровизации. Сегодня «финтех», по справедливому мнению С.С. Тропской характеризует целую отрасль, возникшую на стыке финансового сектора и сектора информационно-коммуникационных технологий, и объединяет как минимум три элемента: во-первых, собственно финансовые технологии и платформы, т.е. информационно-коммуникационные технологии, применяемые в финансовом секторе; во-вторых, инновационные финансовые услуги, основанные на финансовых технологиях (финтех-услуги); и, в-третьих, компании, предлагающие такие услуги (финтех-компании)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20, ст. 2901.

<sup>2</sup> См.: Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов. URL: [https://www.cbr.ru/content/document/file/35816/on\\_fintech\\_2017.pdf](https://www.cbr.ru/content/document/file/35816/on_fintech_2017.pdf) (дата обращения: 07.06.2018).

<sup>3</sup> См.: ЦБ представил новую стратегию развития финансовых технологий. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4937890> (дата обращения: 07.06.2018).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Тропская С.С. Финансовый рынок в условиях развития цифровой экономики (финансово-правовой аспект) // Финансовое право. 2018. № 8. С. 28–33.



Значение данного инновационного сектора весьма велико. Об этом свидетельствуют возрастающие инвестиционные потоки в данную сферу: если в 2015 г. на развитие ФИНТЕХ-технологий было направлено 19 млрд долларов, то в 2016 г. объем инвестиций увеличился в четыре раза и достиг 88 млрд долларов. А до 2020 г. вложения в этот сегмент составят 150 млрд долларов<sup>1</sup>.

Как отмечают финансовые эксперты, самыми перспективными финансовыми технологиями новой стратегии является развитие Big Data и анализ данных, мобильные технологии, искусственный интеллект, роботизация, биометрия, распределенные реестры и облачные технологии. Сюда же включены платежи и переводы, в том числе онлайн-платежи, методы финансирования – p2p-кредитование (займы от физических лиц физическим лицам с помощью онлайн-платформ), краудфандинг, а также управление капиталом: робоэдвайзинг (автоматизированные платформы финансового сервиса), программы по финансовому планированию, алгоритмическая торговля, социальный трейдинг<sup>2</sup>.

Основной задачей по развитию финтеха является создание соответствующей правовой базы. Так, в рамках этого направления предполагается разработка предложений по правовому регулированию финтех-отрасли с тем, чтобы обеспечить ее развитие, совершенствовать инструменты защиты прав потребителей финансовых услуг, а также требований по информационной безопасности, защите персональных данных и т.д. Для этого было запланировано, исходя из международного опыта, создание регулятивной площадки для апробации инновационных финансовых технологий, продуктов и услуг. Предполагается, что такая регулятивная площадка позволит дать оперативную оценку об эффективности и рисках новых финансовых продуктов, а также будет способствовать формированию предложений по изменению действующего законодательства.

Итак, в настоящий момент теория банковского регулирования переживает свой виток активной эволюции, вызванной необходимостью создания качественных инструментов цифровой экономики, в том числе цифровых инноваций в сфере финансовых технологий и сервисов. В то же время развитие новых финансовых технологий вызывает множество проблем, связанных с правовым регулированием, неспособностью и неготовностью законодательства к кардинальным переменам, и явным отсутствием правового обеспечения новых технологических процессов банковской сферы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Перцева С.Ю.* Финтех: механизм функционирования. URL: [https://mgimo.ru/upload/iblock/398/elibrary\\_29908887\\_16672494.pdf](https://mgimo.ru/upload/iblock/398/elibrary_29908887_16672494.pdf) (дата обращения: 12.09.2018).

<sup>2</sup> См.: ЦБ опубликовал документ нового типа. URL: <http://expert.ru/2018/02/8/tsb-reshil-dat-moschnyj-tolchok-fintehu/> (дата обращения: 07.06.2018).

<sup>3</sup> См.: *Ручкина Г.Ф.* Банковская деятельность: переход на новую модель осуществления, или «Финтех» как новая реальность // *Банковское право.* 2017. № 4. С. 55–62.

Отсутствие всеобъемлющего правового инструментария может привести к серьезным рискам, например, связанными с идентификацией, киберугрозами и др.

Новые инструменты правового регулирования банковской деятельности в условиях цифровизации должны приниматься с учетом комплексного характера отношений в этой сфере. Правовые отношения, возникающие в процессе осуществления банковской деятельности, регулируются как частно-правовыми, также и публично-правовыми нормами, поскольку на банки возложены обязанности, носящие публично-правовую природу (финансовый контроль, валютный контроль, противодействие отмыванию денег, безопасность денежного обращения и др.). Сегменты финансовой системы, подверженные активной цифровизации весьма неустойчивы. Банки имеют стратегическое значение для развития экономики, поэтому важно найти баланс в сочетании публичных и частных интересов в их деятельности.

## Пермяков Алексей Игоревич

обучающийся 2-го курса Института магистратуры  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

### ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ, ВВЕДЕНИЯ И ВЗИМАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

*Аннотация:* в данной статье рассмотрены особенности установления, введения региональных налогов и проблемы их взимания. Проанализированы позиции ученых и судебных органов по вопросам введения и взимания таких обязательных платежей.

Налоговое законодательство Российской Федерации базируется на принципе единства финансовой политики государства, который выражается в установлении исчерпывающего перечня налогов и сборов, возможных ко взиманию на территории страны. В Налоговом кодексе РФ<sup>1</sup> (далее – НК РФ) установлены федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Такая уровневая система позволила закрепить за конкретными бюджетами (федеральным, региональными и местными) соответствующие налоговые отчисления, не обязательно совпадающие с территориальным уровнем налогов.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов налогообложения находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ<sup>2</sup>. Таким образом, органы представительной власти субъектов РФ могут осуществлять какие-либо изменения в законодательстве о налогах и сборах только в определенных рамках, которые им дозволены в Налоговом кодексе РФ<sup>3</sup>.

Региональным налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ, законами субъектами РФ и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ, если иное не предусмотрено специальными налоговыми режимами. В соответствии со ст. 14 НК РФ к региональным налогам относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог.

Региональные налоги имеют большое значение для бюджетов субъектов РФ, так как выполняют ряд функций:

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 49, ч. 1, ст. 7497.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>3</sup> См.: Попов В.В. Налоговые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1 (71). С. 186–189.

- аккумуляция и использование средств, поступающих в региональный бюджет для достижения региональных целей;
- реализация представительными органами субъекта РФ своих представительных и распорядительных полномочий;
- развитие инфраструктуры региона;
- поддержание природных ресурсов и экологии
- самообеспечение реализации социально значимых программ, разработанных и действующих в пределах территории региона;
- стимулирование деловой активности, проведение структурных преобразований, которые сделают регион более привлекательным с точки зрения инвестиций, что в последующем скажется благоприятно для региональной бюджетно-налоговой сферы.

Установление налога означает обозначение факта наличия и существования налога и определение наряду с налогоплательщиком его значимых элементов. Установление регионального налога предполагает принятие законодательным органом субъекта РФ в рамках своей компетенции закона о включении конкретного налога в качестве источника бюджетных доходов посредством его введения на территории региона.

Для установления налога необходимо учитывать положения ст. 17 НК РФ, где прямо прописано, что налог считается установленным лишь в том случае, когда вместе с налогоплательщиком определены:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

Законодательные органы государственной власти субъектов РФ наделяются строго определенными полномочиями при установлении и введении региональных налогов. Они имеют право в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, устанавливать налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Также они могут устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Налоговый кодекс РФ содержит требование соответствия налогового законодательства субъектов РФ федеральному законодательству о налогах и сборах (п.п. 4 и 5 ст. 1, ст. 6 НК РФ). Это требование определяет запрет расширения перечня региональных налогов и сборов на соответствующем территориальном уровне и не позволяет реализации субъектами РФ иных полномочий в области налогообложения.

Установление субъектом РФ регионального налога, не предусмотренного Налоговым кодексом РФ, будет являться прямым несоблюдением НК РФ, закрепляющего исчерпывающий и не подлежащий расширению на территориальном уровне перечень обязательных платежей. Таким образом, самостоятельно установленный и введенный субъектом РФ какой-либо налог или сбор будет признан незаконным и не подлежащим взиманию.

Как и установление, введение налогов и сборов в России осуществляется строго в соответствии процедурой, определенной законодательством о налогах и сборах.

Статья 5 НК РФ выделяет следующие правила введения налогов и сборов:

- 1) для вновь вводимых налогов и сборов;
- 2) для внесения изменений в действующие нормативные правовые акты о налогах и сборах.

Нормативные акты, которые регулируют установление или введение новых налогов и сборов, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца с их официального опубликования. Введение новых налогов и сборов с 1 января обеспечивает координирование налогового законодательства с ежегодным федеральным законом о федеральном бюджете, вступающим в силу с 1 января.

Следует обратить внимание, нормативные правовые акты, вносящие изменения в действующие законы о налогах и сборах, вступают в законную силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее первого числа очередного налогового периода по соответствующему платежу.

При этом нормативно-правовые акты о налогах и сборах, которые устанавливают новые налоги, повышают налоговые ставки и размеры сборов, устанавливают или отягчают ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливают новые обязанности или иным образом ухудшают условия для налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Однако акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение налогового законодательства либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав и законных интересов плательщиков, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу. В то же время нормативные акты о налогах и сборах, которые отменяют налоги и сборы, снижают размеры ставок налогов, устраняют обязанности плательщиков, налоговых агентов, их представителей, могут иметь обратную силу, но если прямо это предусматривают. Данные правила касаются и региональных налогов.

Региональные налоги и сборы вводятся в действие и прекращают действовать на соответствующей территории субъекта Федерации в соответствии с НК РФ и законом субъекта РФ.

Копии законов о введении, изменении или прекращении действия налогов направляются органами законодательной власти субъектов РФ в Министерство финансов РФ и Федеральную налоговую службу.

Взимание налогов – это система юридических средств, установленных налоговым законодательством, при помощи которого определен порядок уплаты и взыскания налогов.

Как известно, на основании ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Но не всегда есть возможность уплачивать налоги и сборы самостоятельно. В связи с этим ФНС России в письме от 1 ноября 2016 г. № ЗН-3-1/5090@ разъяснила, что уплата может совершаться уполномоченными или законными представителями, однако важное значение имеет информация, отраженная в платежном документе, на основании которой можно определить, что сумма налога уплачена именно за налогоплательщика<sup>1</sup>.

Налог взимается несколькими способами.

1. Декларационный. Декларация – документ, в котором налогоплательщик подает данные о своем доходе. Характерной чертой такого способа является то, что уплата налога производится только после получения дохода.

2. Кадастровый. Такой способ предполагает собой разграничение объектов на группы по определенному признаку. Перечень таких групп заносится в специальные справочники, и устанавливается индивидуальная ставка налога.

3. Изъятие до получения дохода. Такой налог вносится лицом, выплачивающим доход. Уплата налога производится до получения дохода, при этом получатель дохода получает его ровно на сумму налога меньше.

Существующая практика взимания региональных налогов показывает, что бюджеты сталкиваются с их недополучением, к примеру, собираемость транспортного налога (гл. 28 НК РФ<sup>2</sup>) в Российской Федерации составляет около 50 % от положенной суммы. Это связано с предоставлением налоговых льгот, отсутствием достоверной информации о владельцах транспортных средств, а также с уклонением от уплаты налога. В целях улучшения взимания транспортного налога предлагается закрепить в налоговом законодательстве норму, регламентирующую налогоплательщика предъявлять справку налогового органа об отсутствии задолженности по уплате налога при регистрации транспортного

---

<sup>1</sup> См.: Письмо ФНС России от 1 ноября 2016 г. № ЗН-3-1/5090@ // Официальные документы. 2016. № 43.

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. 27 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340; 2018. № 49, ч. 1, ст. 7497.

средства и при прохождении им технического осмотра. Во многих странах при установлении налоговой ставки транспортного налога учитываются вес автомобиля и нагрузка на дорожное полотно, так как эти факторы непосредственно связаны с затратами на обслуживание дорог.

Подводя итоги, можно констатировать, что порядок установления, введения и взимания региональных налогов достаточно специфичен и связан с особенностями механизма правового регулирования указанных процедур, нуждающимися в совершенствовании.

**Печенкина Анжелика Анатольевна**

*старший преподаватель кафедры гуманитарных  
и социально-экономических дисциплин*

*Омского автобронетанкового инженерного института (филиал)*

*Военной академии материально-технического обеспечения*

*имени генерала армии А.В. Хрулева*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГА В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО ПРАВА**

***Аннотация:** в данной статье рассмотрены способы правового регулирования обязанности по уплате налога как налогово-правового института в аспекте теоретических и практических проблем, связанных с рассмотрением налогового права как подотрасли финансового права, выявлены их особенности в рассматриваемой области.*

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.

Обязанность платить налоги корреспондируется с правом государства требовать уплаты налога, но требовать только в той мере, которая определена в нормативных правовых актах, принимаемых представительными органами власти – выразителями общественных интересов. Мера должного поведения, определенная конкретными границами, оставляет за участником правоотношений некоторый выбор, но только в обозначенных границах. Любые попытки введения дополнительных границ дозволенного поведения внутри заданных законодателем рамок являются столь же неправомерными, как и попытки возложить на налогоплательщиков дополнительные, не предусмотренные законом обязанности.

Отношения по взиманию налогов, которые возникают между государством, с одной стороны, и налогоплательщиком – с другой, представляют собой основу налоговых правоотношений. Одним из участников этих отношений является государство, которое, выступая в лице налоговых органов, вправе требовать от налогоплательщиков исполнения ими своих обязанностей по уплате налогов, исчисленных в соответствии с установленными правилами. Другими основными участниками налоговых отношений являются налогоплательщики –



лица, которые обязаны согласно законодательству о налогах и сборах уплачивать в пользу государства установленные налоги.

Обязанность платить налог реализуется в рамках налоговых отношений, в которых у государства есть не только субъективное право требовать налог, но и юридическая обязанность обеспечить налогоплательщику возможность уплатить налог. В рамках налоговых отношений государство и его органы имеют не только права, но и множество обязанностей, неисполнение которых является столь же незаконным, как и неисполнение налогоплательщиками своих обязанностей.

Н.А. Саттарова рассматривает налоговое правоотношение как форму реализации публичных интересов<sup>1</sup>. В юридической литературе существуют различные подходы к понятию публичного интереса. Так, например, А.В. Швец под публичным интересом в сфере налогообложения понимает создание условий для равномерного развития экономики в целях роста благосостояния общества<sup>2</sup>. А.Я. Курбатов полагает, что издавая норму права, законодатель всегда имеет в виду охрану определенных интересов и чтобы определить, чей интерес выражает конкретная норма права, необходимо отталкиваться от вида правоотношения и соответствующего ему способа правового регулирования, выражающего в свою очередь в конкретном виде норм<sup>3</sup>.

Данное налоговое правоотношение является имущественным, так как имущественные правоотношения – это отношения, объектом которых являются непосредственно деньги. Анализ содержания этого правоотношения позволяет заключить, что обе стороны – государство и налогоплательщики – имеют непосредственный имущественный интерес в процессе налогообложения. Так, государство заинтересовано в налоговых поступлениях в связи с тем, что для любого государства налоги являются основными источниками поступлений доходов в бюджет. Налогоплательщики же, уплачивая налоги, заинтересованы в уменьшении налоговой нагрузки.

Зачисление налогов в бюджетную систему предполагает и определяет их публичный характер<sup>4</sup>. Основопологающим в механизме удовлетворения публичного интереса в налоговом праве является вопрос об установлении налога. С установлением налога начинается реализация публичного, прежде всего государственного интереса. Именно заложенный в основание системы налогообло-

---

<sup>1</sup> См.: Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Швец А.В. Нормативно-правовое обеспечение законных интересов субъектов налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. С. 89.

<sup>4</sup> См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 245.

жения публичный интерес позволяет государству осуществлять формирование финансовых ресурсов в необходимой правовой форме. Публичный интерес в налоговых правоотношениях проявляется в обязанности налогоплательщика уплачивать установленные законом налоги, и соответственно обязанности государства принимать все меры по регулированию отношений в сфере налогообложения, соблюдая принцип баланса частных и публичных интересов, лежащий в основе организации налоговых правоотношений. Нахождение такого баланса представляет собой оптимальное соотношение интересов двух субъектов, при этом установление данного баланса является обязанностью государства.

О публичном характере налогов пишет и Н.И. Химичева<sup>1</sup>. По мнению А.С. Алимбековой, цель реализации налоговой нормы для государства – это фискальное пополнение бюджета и регулирование экономики<sup>2</sup>. Именно с помощью налогов образуется большая часть денежных фондов, необходимых для функционирования государства. На обязательственный характер налоговых отношений указывают Е.В. Покачалова<sup>3</sup> и О.Ю. Бакаева<sup>4</sup>.

Стремление государства сохранять и поддерживать установленный им порядок в сфере налогообложения влечет необходимость осуществления ряда мероприятий, направленных на охрану этой сферы общественных отношений, с целью создания условий для выполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога и поддержания налоговой дисциплины.

Учитывая приоритет публичных интересов в налоговых отношениях, следует отметить, что неотъемлемым признаком метода финансово– и налогово-правового регулирования является императивность, однако применение императивного метода (метода государственно-властных велений) должно осуществляться в сочетании с иными методами правового регулирования.

Как было отмечено, наиболее распространенным методом налогового права является императивный метод (метод властных предписаний), который представляет собой отражение императивного метода финансового права<sup>5</sup>. На

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 372.

<sup>2</sup> См.: Алимбекова А.С. Налогово-правовые нормы и проблемы их реализации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2011. С. 72-73.

<sup>3</sup> См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование налогообложения доходов граждан от индивидуальной предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1991. С. 17.

<sup>4</sup> См.: Бакаева О.Ю. Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в исследовании правовой природы таможенной пошлины // Ученый, Наставник, Личность... / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2013. С. 86.

<sup>5</sup> См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебно-методический комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 121; Рукавишников 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: авто-

это обращает внимание и Н.И. Химичева<sup>1</sup>. Особое внимание способам регулирования финансовых и налоговых правоотношений уделялось в диссертационной работе и изданной на ее основе монографии И.В. Рукавишниковой<sup>2</sup>. 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 воздействия<sup>3</sup>. В.В. Гриценко рассматривает вопрос о различии методов правового регулирования налогового и гражданского права<sup>4</sup>.

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.

Если же налогоплательщик своевременно не исполняет свою обязанность, то налоговый орган производит принудительное взыскание налогов. Данный вопрос находит свое отражение во многих научных трудах<sup>5</sup>. Обеспечение эффективности правового регулирования всегда связывалось с системой гарантий надлежащего исполнения юридических обязанностей и осуществления субъективных прав.

Следует отметить, что в сфере налогообложения не исключено использование договорных форм (например, при изменении срока уплаты налога). Правовое

---

реф. 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.

<sup>1</sup> См.: *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 61.

<sup>2</sup> См.: *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 239.

<sup>4</sup> См.: *Гриценко В.В.* Теория российского налогового права: современные проблемы / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2005. С. 18.

<sup>5</sup> См., напр.: *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1895. С. 148; *Никитский Л.А.* Основы финансовой науки и политики. М., 1909. С. 77; *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства: курс финансовой науки. СПб., 1913. С. 121; *Пепеляев С.Г.* Общие принципы налогообложения и сборов // *Налоговый вестник.* 1997. № 7. С. 26; *Якушкина Е.Е.* Принудительное исполнение обязанности по уплате налога организацией: меры, его образующие, и их правовая природа // *Финансовое право.* 2005. № 6. С. 23.

регулирование налоговых отношений посредством применения диспозитивного метода правового регулирования исследовано в работе Д.С. Барзилова<sup>1</sup>.

Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает специальный институт инвестиционного налогового кредита (ст. 66–68 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 начала<sup>2</sup>.

Использование диспозитивного метода позволяет более рационально упорядочить налоговые отношения, установить оптимальное соотношение публичных и частных интересов, сформировать баланс интересов государства (публично-правового образования) и налогоплательщика.

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.

---

<sup>1</sup> См.: Барзилов Д.С. Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 56.

<sup>2</sup> См.: Маркелов Ф.В. Инвестиционное право как правовая общность российского права. Понятие инвестиций. Инвестиционные правоотношения // 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. Саратов: Изд-во СГАП, 2009. С. 28.

**Покачалова Анна Сергеевна**

кандидат юридических наук, доцент

кафедры финансового, банковского и таможенного права

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

## ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНЫЕ АСПЕКТЫ БАНКОСТРАХОВАНИЯ

***Аннотация:** статья раскрывает особенности осуществления банкострахования в Российской Федерации. Автором указывается на двойственность статуса банков в сделках по страхованию жизни, здоровья и имущества заемщиков. В статье делается вывод о наличии дисбаланса в регулировании нормами публичного и частного права.*

Развитие финансового рынка, а также сферы финансовых услуг обусловили появление специфических отношений, которые сочетают в себе публичные и частные начала. В России ими в начале XXI стали общественные отношения, возникающие между страховыми организациями и банками по поводу распространения (продажи) страховых продуктов через банковскую сеть. В Европе такие отношения получили название банкострахование (англ. bancassurance), которые появились в 70-х годах XX века<sup>1</sup>.

При этом следует учитывать, что осуществление правового регулирования новых отношений в финансовой сфере со стороны государства должны базироваться на общеотраслевых принципах финансового права, которым Нина Ивановна уделяла особое внимание в своих работах<sup>2</sup>. Нина Ивановна выделяла девять принципов финансового права, среди которых особое место занимает принцип приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений в сочетании с реализацией частных интересов граждан. Данный принцип определяет необходимость совершенствования правовых норм, закрепляющих механизм государственного воздействия на финансовые и кредитные отношения, четкого определения его границ, а также самого понятия государственного регулирования этих отношений, как в целом, так и в различных направлениях (государственное регулирование страховой, банковской и др. видов финансовой деятельности). При этом Химичева Н.И. в своих работах

---

<sup>1</sup> См.: Joseph A. Strategic alliances in the financial services sector: implications for Trinidad and Tobago / Anne Joseph // Social and Economic Studies. 2007. № 46. Pp. 199–229.

<sup>2</sup> См.: Химичева Н.И. Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 16–25.

часто указывала на необходимость кодификации финансового законодательства РФ в целях единообразного применения<sup>1</sup>.

В законодательстве РФ нет легального определения банкострахования. В научной литературе в вопросе определения данного понятия большой вклад сделали представители экономических наук<sup>2</sup>. Так, экономисты банкострахование рассматривают в нескольких аспектах: во-первых, как особое взаимодействие страховой организации и банка по продаже страховых продуктов, во-вторых, как представляемая банками финансовая услуга, включающая осуществление страхования имущества заемщиков, где банк выступает в качестве страхового агента, или же страхование жизни и здоровья заемщика, посредством подключения последнего к программе личного страхования, где банк выступает страхователем, а заемщик застрахованным лицом. Несмотря на отсутствие системного подхода со стороны государства к регулированию банкострахования, отдельные органы власти еще десять лет назад предприняли попытки нормативного регулирования порядка взаимодействия страховых организаций и банков по поводу осуществления банкострахования. Так, Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями»<sup>3</sup> подробно регламентируются условия, включаемые в соглашения между этими финансовыми организациями. В свою очередь, в Решении Президиума Федеральной антимонопольной службы РФ от 22 февраля 2012 г. № 1-6/8-1 «О квалификации действий кредитных и страховых организаций в рамках договоров коллективного страхования жизни и здоровья заемщиков»<sup>4</sup> подробно проанализирован договор коллективного страхования и сделан вывод о том, что по содержанию он является договором личного страхования и заключается исключительно с письменного согласия заемщика.

В свою очередь, Банк России как орган банковского и страхового надзора не предпринимает действия по нормативному регулированию этих отношений, хотя издание нормативно-правового акта, в котором бы закреплялось понятие и

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* Вопросы кодификации финансового законодательства Российской Федерации // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.) / [редкол. О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во СГАП, 2011. С. 206.

<sup>2</sup> См.: *Ахмедов Ф.Н., Алиев У.И.* Развитие рынка банкострахования Российской Федерации в современных условиях // Финансы и кредит. 2013. № 4. С. 68–72; *Мягкова Ю.Ю.* Банкострахование как инструмент развития российского рынка страховых услуг. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2013. С. 124–132; *Алехина Е.С., Третьякова И.Н., Яблонская А.Е.* Теоретические аспекты и современные тенденции развития банкострахования в России // Финансы и кредит. 2015. № 26. С. 25-26.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2343.

<sup>4</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

основные формы взаимодействия страховых организаций и банков, а также, возможно, и отдельные ограничения при осуществлении банкострахования, способствовало бы унификации правоприменительной практики в данной сфере.

Таким образом, со стороны государства недостаточно разработана правовая база в данной области финансовых отношений, что в целом влияет на уровень защищенности потребителей финансовых услуг.

Следует учитывать, что непосредственное взаимодействие финансовых организаций строится на нормах частного права (Гражданского кодекса РФ). Банки при осуществлении банкострахования могут выступать в двух статусах:

1. Банк является посредником между заемщиком и страховой организацией. В этом случае банк является страховым агентом на основании агентского договора (гл. 52 ГК РФ). По такому договору банк заключает от имени и за счет страховой организации (принципала) договоры имущественного и личного страхования с заемщиками, выступающими страхователями. Кредитная организация за оказание данной услуги получает вознаграждение от страховых организаций за привлечение новых клиентов (страхователей). Так, в 2017 году объем агентских комиссий, выплаченных банкам, вырос на 15 %, что свидетельствует о развитии банкострахования в России<sup>1</sup>.

2. Банк заключает со страховой организацией договор коллективного страхования, к которому в последующем присоединяет заемщиков, изъявивших желание застраховать свою жизнь и здоровье. В отличие от первого варианта, здесь заемщик выступает в качестве застрахованного лица. Банк с заемщика берет комиссию за присоединение к коллективному договору страхования, ее размер устанавливается самостоятельно банком. Например, в судебном решении Сызранского городского суда Самарской области от 27 апреля 2017 г.<sup>2</sup> плата за включение в число участников программы страхования за весь срок страхования составила 89 316 руб., из которых комиссия банка за подключение к программе страхования 17 863,20 руб., расходы банка на оплату страховой премии по договору коллективного страхования в размере 71 452,80 руб. В процентном соотношении получается, что комиссия банка составила 25 %. Столь высокую комиссию, считаем, экономически необоснованной, поскольку фактически банк осуществил всего лишь действия по подготовке документов и их предоставлению заемщику и страховой организации. Банк России до настоящего времени не выразил своего мнения относительно сложившейся ситуации. ЦБ РФ обос-

---

<sup>1</sup> См.: Общероссийский народный фронт составил рэнкинг банков – лидеров по объему агентских вознаграждений от страховщиков. URL: <http://www.asn-news.ru/news/66393#ixzz6429bzCFa> (дата обращения: 01.08.2018).

<sup>2</sup> См.: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/4E8Xqjyayzok/> (дата обращения: 10.08.2018).

новывает данное бездействие тем, что он не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность кредитной организации и следит исключительно за исполнением банковского законодательства РФ, в свою очередь, порядок уплаты банковской комиссии регулируется гражданским законодательством. Вместе с тем, если рассмотреть сущность данной комиссии, то можно провести аналогию с комиссией за ведение ссудного счета, которая была признана Высшим Арбитражным судом РФ<sup>1</sup> «как не основанная на законе и ущемляющая права потребителей». Полагаем, что банк также не может взимать комиссию за подключение к коллективному договору страхования, поскольку это нарушает права потребителей.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время нормативное регулирование банкострахования основывается на нормах частного и публичного права, однако существует законодательный дисбаланс, выразившийся в наличие отдельных неурегулированных отношений в данной области.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 ноября 2009 г. № 8274/09 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 2.



**Покачалова Елена Вячеславовна**

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО  
ПРАВА РОССИИ КАК НОВЫЕ НАУЧНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
РАЗВИТИЯ ПРОФЕССОРОМ Н.И. ХИМИЧЕВОЙ  
КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ  
В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

***Аннотация:** в статье анализируется развитие идей и взглядов профессора Нины Ивановны Химичевой на теоретические и практические аспекты применения принципа финансового федерализма в современной России, а также освещаются вопросы реализации его в российском финансовом праве как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины.*

Не будет преувеличением сказать, что влияние Нины Ивановны Химичевой, известнейшего специалиста в области финансового права, для многих юристов стало судьбоносным, и это влияние было опосредовано как глубиной и своевременностью выдвинутых научных идей Нины Ивановны, так и самой личностью этой великой женщины для всех ее последователей.

Среди специалистов в области финансового права Н.И. Химичева отличалась умением предвидеть крупномасштабные изменения, касающиеся как самой доктрины финансового права, так и финансового права как учебной дисциплины. Так, в условиях советской экономики впервые по инициативе ученого в состав финансовой системы стал включаться такой институт (звено) как «финансы предприятий, учреждений и отраслей народного хозяйства» (соответствующий раздел появился и в учебниках под ее редакцией). А после распада СССР и перехода к рыночным условиям хозяйствования Нина Ивановна одной из первых заострила внимание всей научной и педагогической общественности на необходимости исследования и изучения реализации принципа федерализма как важнейшего принципа российского финансового права. При этом она особо отмечала важность для специалистов – юристов и особенно для магистрантов тщательного изучения финансово-правовых норм, форми-

рующихся и действующих не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях<sup>1</sup>.

Ученый обращала особое внимание на то, что принцип федерализма предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов РФ, на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами выполнения функций, имеющих значение как для Российской Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности в рамках Конституции РФ субъектов Федерации (ст. 71–73, 76 Конституции РФ).

Свои выводы Н.И. Химичева базировала на анализе норм Конституции РФ. Ведь, как справедливо отмечалось ученым, федеральные государственные органы и государственные органы власти субъектов РФ осуществляют функции финансовой деятельности в соответствии с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Согласно п. «ж», «з» ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной финансовой политики, финансовое, валютное и кредитное регулирование, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72). При этом в Конституции РФ особо оговорено, что вне этих пределов субъекты РФ обладают в области финансов всей полнотой государственной власти (ст. 73, 76)<sup>2</sup>.

Усиление эффективности реализации принципа федерализма в финансовых отношениях, Н.И. Химичева относила к числу первостепенных современных задач Российского государства.

Учитывая, что новые особенности в государственном устройстве и развитии местного самоуправления отразились на структуре источников российского финансового права, поскольку в систему последних, помимо нормативных актов федерального уровня, стали входить нормативные акты регионального и местного уровней, это одновременно отразилось и на структуре финансового права как отрасли права и учебной дисциплины и послужило основанием для возникновения новых научных проблем, требующих доктринальных изысканий. И именно в это время принцип федерализма в финансовом праве и проблемы его реализации стали предметом научных исследований как самой Н.И. Химичевой, так и ее учеников. В научном сообществе указанный принцип

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп., М.: Норма, 2012. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Там же.

стал именоваться также как принцип «финансового федерализма»<sup>1</sup>. Данный принцип был подвергнут особому исследованию не только в целом в финансовом праве, но и в его важнейших подотраслях и институтах – в бюджетном праве, в налоговом праве, финансовом контроле, публичном банковском праве, в сфере правового регулирования публичного (государственного и муниципального) кредита (долга) и др.

Федеральные и региональные аспекты финансового права исследовались не только на уровне научных статей, но и диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора юридических наук, где Нина Ивановна выступала как непосредственно научным руководителем и консультантом, так и в качестве официального оппонента.

Большое место в деятельности Нины Ивановны занимала и практическая составляющая разрешения проблем, возникающих при непосредственной реализации данного принципа в деятельности представительных и исполнительных органов власти и местного самоуправления, в том числе и Саратовской области и г. Саратова. Она вошла в рабочую группу по разработке Устава Саратовской области, непосредственно занимаясь вопросами, касающимися финансовой сферы. Эта работа имела большое значение для саратовского региона, где в перестроечный период принимались абсолютно новые нормативные акты, касающиеся финансовой, бюджетной, налоговой сферы функционирования Саратовской области как субъекта РФ в новых экономических условиях хозяйствования. Ведь, как известно, конституционно закрепленный принцип федерализма, лежащий в основе разграничения компетенции Федерации и ее субъектов, был также закреплен и получил развитие в соответствующих нормах двух (впервые принятых в России) кодифицированных нормативных актах – Бюджетном и Налоговом кодексах, где было установлено соответствующее разграничение в области бюджетного регулирования и установления налогов и сборов.

Кроме того, Нина Ивановна стала научным руководителем Центра экспертиз и научных исследований по финансовому праву (Центра финансового права), созданного на базе кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, в ряду важнейших целей и задач функционирования которого были определены:

проведение научных исследований, экспериментальных разработок, экспертных, аналитических работ, а также распространение современных научных знаний в российском обществе, в том числе в профессиональных сообществах;

распространение знаний среди специалистов и широких групп населения, повышение их образовательного и культурного уровня;

---

<sup>1</sup> См., например: *Бельский К.С.* Принципы финансового права // Финансовое право: учебник / [К.С. Бельский и др.]; под ред. С.В. Запольского. М.: Эксмо, 2006. С.52.

содействие интеграции науки и образования в международное научно-исследовательское и образовательное пространство;

участие в разработке *законопроектов* в сфере финансово-правового регулирования, а также в анализе действующих актов финансовых органов и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления и др.

Особое место в условиях постсоветского периода было уделено Н.И. Химичевой и переосмыслению учебных курсов по финансовому, бюджетному, налоговому праву.

В 2001 г. под ответственным редактированием доктора юридических наук, профессора Н.И. Химичевой вышел в свет комплекс учебно-методических пособий «Финансовое право: федеральный и региональный аспекты», изданный как один из лучших результатов работ, подготовленных учеными ряда юридических вузов в рамках эксклюзивного проекта «Российской реформе – новые учебники», реализуемого в рамках грантовой программы РФПР по созданию учебных материалов нового поколения студентов после перехода России на двухступенчатое образование, а именно бакалавриат и магистратуру. Указанная книга для того времени являлась эксклюзивным комплексом, где была разработана новая программа курса «Финансовое право», включающая в качестве самостоятельных 2 отдела – федеральный и региональный аспекты. Одновременно была разработана с учетом названных особенностей примерная тематика научных докладов, дипломных и курсовых работ, компьютерные тесты по проверке знаний, имитационные игры, словарь-справочник и другие многочисленные методические разработки для преподавания российского финансового права в новых условиях. Это был серьезный труд не только по объему (общий объем составил 687 с. (39,99 п.л.)), но и по содержанию. Не случайно представители Российского фонда правовых реформ и издательства «Статут» (Москва) охарактеризовали его в предисловии к печатному изданию не только как «лучшую работу», но и «прогрессивную разработку новых учебных курсов». Это было обусловлено новизной поставленных перед преподавателями и учеными задач и успешным их решением. Следует отметить, что данные разработки и сейчас остаются крайне востребованными и актуальными, не смотря на происшествие уже стольких лет. Многие идеи, заложенные в них, нашли свое отражение и непосредственное развитие в современных рабочих программах дисциплины (РПД) по финансовому праву, бюджетному праву, налоговому праву и иным дисциплинам, преподаваемым учениками и последователями Нины Ивановны Химичевой, как в Саратовской государственной юридической академии, так и в других юридических вузах страны.

**Разгильдиева Маргарита Бяшировна**

*доктор юридических наук, профессор*

*кафедры финансового, банковского и таможенного права*

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАТРАТ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ**

***Аннотация:** в статье поднимается проблема недостаточной правовой регламентации по вопросу источников финансирования приобретения бюджетными учреждениями здравоохранения оборудования, необходимого для оказания медицинской помощи, предусмотренной в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.*

Обращение к проблемам правового регулирования финансового обеспечения государственных учреждений здравоохранения обусловлено значимостью здравоохранения для всего общества, а, следовательно, и значимостью финансирования этого вида государственной деятельности. Однако в настоящее время можно констатировать наличие проблем в правовом регулировании по вопросу источников финансирования расходов бюджетных учреждений здравоохранения (далее – медучреждения) на приобретение основных средств, необходимых для оказания медицинской помощи. В частности, не достаточно четко, явно с возможностями различного толкования, определено к чьим расходным обязательствам отнесено финансирование расходов на приобретение медицинского оборудования для оказания медицинской помощи.

Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326) не предусматривается формирование государственного задания для государственных медучреждений. Из содержания этого закона, а также актов, определяющих порядок подготовки государственного задания<sup>1</sup> следует, что финансовое обеспечение оказания медицинской помощи соответствует общей

---

<sup>1</sup> Для учреждений регионального уровня действуют акты, утвержденные правительством субъекта Российской Федерации, например, см.: Постановление Правительства Саратовской области от 31 декабря 2015 г. № 699-П «Об утверждении Положения о порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Саратовской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

модели финансового обеспечения государственных услуг, имея в то же время существенные особенности.

Общая модель финансового обеспечения оказания государственных услуг предусматривает, что деятельность государственного учреждения должна быть обеспечена исходя из его потребностей, обусловленных осуществлением возложенных на него функций, за исключением тех, которых могут быть оплачены за счет доходов от оказания государственным учреждением платных услуг. Финансовое обеспечение деятельности государственного учреждения осуществляется публично-правовым образованием, являющимся его учредителем, посредством предоставления средств соответствующего бюджета (в том числе бюджета внебюджетного фонда) через орган власти, выполняющий функции учредителя.

Изучение этих документов позволяет заключить, что потребность в своевременной замене оборудования с истекающим сроком эксплуатации, а также приобретение нового оборудования, направленного на повышение качества оказываемых услуг или расширения их перечня, не предусмотрено в расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг и не обеспечивается субсидиями на финансовое обеспечение выполнения бюджетными учреждениями государственного задания.

Особенностью финансового обеспечения деятельности государственных медучреждений является то, что финансирование им поступает не только через учредителя, но и через иное уполномоченное лицо. В частности, средства обязательного медицинского страхования (средства бюджетов Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования) поступают учреждениям на основании договоров на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, т.е. не через учредителя, а через страховую медицинскую организацию.

Спецификой является и то, что тариф на оплату медицинской помощи, структура которого предусмотрена п. 7 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ, в отличие от общей модели финансового обеспечения выполнения государственных услуг (на основании госзадания) не учитывает расходы медицинской организации на приобретение основных средств стоимостью свыше 100 тыс. руб. за единицу, в том числе расходы на формирование резерва на восстановление состава особо ценного имущества.

В этой связи возникают вопросы о допустимости такого ограничения. Финансирование оказания услуг в рамках базовой программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи осуществляется за счет средств обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) на основании Федерального закона № 326-ФЗ. Статья 35 этого закона определяет

структуру тарифа на оплату медицинской помощи, т.е. виды расходов, которые могут быть оплачены за счет средств ОМС.

Этот перечень исчерпывающий, но он НЕ ВКЛЮЧАЕТ в себя расходы на приобретение медицинского оборудования, точнее он допускает возможность приобретения за счет средств ОМС оборудования при условии, что его стоимость не превышает 100 тыс. руб. за единицу. При этом в нем предусматриваются расходы на оплату аренды такого медицинского оборудования, и эти расходы не ограничены размером.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в письме от 28 июля 2016 г. № 5845/21-2/3189 подтвердил, что расходы учреждения по оплате лизинговых платежей подлежат оплате за счет средств ОМС *без ограничения размера платежа*. Однако, если в договоре лизинга предусмотрено, что предмет лизинга будет выкуплен учреждением-лизингополучателем по договору купли-продажи, то за счет средств ОМС оплата возможна только в случае, если выкупная стоимость не превышает 100 тыс. руб.

Таким образом, вывод о возможности оплаты арендных платежей за пользование имуществом стоимостью свыше 100 тыс. руб. фондами связывается с условием договора аренды. Если договором предусмотрено условие о выкупе арендованного имущества или передаче его в собственность арендатору, констатируется невозможность направления на эти цели средств ОМС.

Лечебное учреждение как рачительный хозяин стремится выкупить это имущество, однако не может этого сделать.

Представляется, что подобное ограничение права государственных медучреждений осуществлять аренду дорогостоящего оборудования с последующим его выкупом не имеет экономической целесообразности.

Как известно, бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, к которому обычно относится имущество, стоимость которого превышает 50 тыс. рублей. Правовой режим имущества, признаваемого особо ценным, направлен на обеспечение его сохранности для осуществления основного вида деятельности бюджетного учреждения. Расходование средств бюджетов бюджетной системы, в том числе и бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, должно соответствовать требованиям эффективного использования бюджетных средств, предусмотренным ст. 32 БК РФ.

Между тем эффективность использования средств ОМС, направляемых на аренду дорогостоящего имущества, которую допускается осуществлять при отсутствии в договоре условия о выкупе арендованного имущества или передаче на него права собственности арендатору независимо от стоимости имущества и срока аренды, *сомнительна*.

Право собственности на имущество сохраняется у арендодателя в течение срока службы оборудования, хотя может быть выкуплено в течение 2-3 лет и обеспечивать задачи охраны здоровья граждан в течение дальнейшего срока использования в режиме особо ценного движимого имущества.

Изложенное позволяет заключить, что толкование, придаваемое положениям п. 7 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ фондами обязательного медицинского страхования, в части невозможности финансирования за счет средств ОМС расходов на аренду имущества стоимостью свыше 100 тыс. руб. при наличии в договоре аренды условия о выкупе арендованного имущества или передаче его в собственность арендатора, противоречит:

- самому закону, не предусматривающему такого ограничения;
- принципу обязательного медицинского страхования, согласно которому оно направлено на создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи;
- принципу эффективного использования бюджетных средств в части направления их на приобретение имущества, обладающего специальным режимом обеспечения сохранности.

Поскольку дополнительных пояснений данного ограничения ни в законе, ни в преамбуле к нему законодателем не предложено, то поэтому оно обуславливает правовую неопределенность по вопросу об источниках финансирования потребности государственных медучреждений в оборудовании, необходимом для оказания медицинской помощи.

В соответствии со ст. 82-83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья, в том числе оказания медицинской помощи, являются средства обязательного медицинского страхования; бюджетные ассигнования федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на финансовое обеспечение реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (в части медицинской помощи, не включенной в программы обязательного медицинского страхования, *а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в программах обязательного медицинского страхования*); иные источники в соответствии с этим Федеральным законом.

Следовательно, потребности на приобретение основных средств стоимостью свыше 100 тыс. руб. должны обеспечиваться за счет средств федерального и региональных бюджетов с учетом разграничения данных расходов между бюджетами разного уровня, установленным законодательством.



Общие параметры этого разграничения установлены ст. 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Текст данного закона в этой части позволяет заключить, что в основе разграничения расходов на приобретение основных средств стоимостью свыше 100 тыс. руб. за единицу, если они необходимы для оказания скорой и специализированной медицинской помощи – подведомственность медицинского учреждения. По первичной медико-санитарной помощи этого условия не закреплено, т.е. фактически разграничения данного расхода между бюджетами федерального и регионального уровня не установлено.

Однако приоритетом (то есть большей юридической силой) обладают положения Федерального закона № 326-ФЗ как специального акта по отношению к Федеральному закону № 323-ФЗ. Согласно этому закону реализация базовой и в этой части территориальных программ ОМС относится к расходным обязательствам Российской Федерации, переданным для исполнения субъектам Российской Федерации. В связи с чем они получают и соответствующее финансирование из Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Реализация указанных программ ОМС невозможна без соответствующего медицинского оборудования, поэтому можно заключить, что финансирование приобретения оборудования, необходимого для реализации базовой программы, также относится к расходным обязательствам Российской Федерации. То есть этот расход должен финансироваться в форме субвенции из Федерального фонда обязательного медицинского страхования в территориальные фонды. Соответственно, расходы на приобретение необходимого оборудования должны учитываться в структуре тарифа на ОМС и оплачиваться за счет средств данной субвенции.

Данный вывод не согласуется с положением п. 7 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ и требует дополнительного уточнения в форме обращений за разъяснениями в соответствующие инстанции, в том числе в судебные.

Отсутствие бюджетных ассигнований на эти цели в федеральном и региональных бюджетах, в том числе бюджетных субсидий государственным медучреждениям, означает произвольный отказ от финансового обеспечения принятых расходных обязательств, что в судебной практике признается недопустимым<sup>1</sup>.

Однако в настоящее время отсутствует регламентированный законодательством механизм обеспечения интересов государственного медучреждения в этой части, например, истребование необходимого финансирования в судебном порядке.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского».

## Решетняк Анастасия Евгеньевна

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

### ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*Аннотация:* в статье рассматриваются основные источники правового регулирования деятельности микрофинансовых организаций; проводится анализ и выделяются уровни их системы, дается оценка их значимости и роли в регулировании деятельности по микрофинансированию.

История развития микрофинансовой деятельности берет свое начало в государстве Бангладеш, когда профессор экономики, банкир Мухаммад Юнусов 1983 году создает GrameenBank, призванный предоставлять небольшие кредиты с низким процентом без залога и поручительства для бедных слоев населения Южной Азии<sup>1</sup>.

В России микрофинансовые организации (далее – МФО) начали появляться немного позже, начиная с 1990-х годов. Указанные организации, как правило, представляли собой подпольную деятельность, являясь, по факту, ростовщиками<sup>2</sup>. При этом должное правовое регулирование рынок микрофинансирования получил только лишь с принятием Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Федеральный закон № 151-ФЗ).

По мнению А.Г. Гузнова, особенностью финансового рынка, в том числе микрофинансовых организаций, является высокий уровень саморегулирования, представляющий собой корпоративный способ организации деятельности участников того или иного сектора экономики и регулируемый нормами частного (корпоративного) права<sup>3</sup>. Однако для формирования цивилизованного рынка микрофинансирования необходим соответствующий уровень государственного регулирования и контроля деятельности МФО.

---

<sup>1</sup> См.: *Абрамов М.А.* Формирование качественной инфраструктуры рынка микрофинансирования и кредитной кооперации: зарубежный и российский опыт: монография. М.: РУ-САЙНС, 2016. С. 228.

<sup>2</sup> См.: *Абалкин А.А., Шамин В.А.* Развитие рынка микрофинансовых организаций в России // Экономика и юриспруденция: электрон. науч. журнал. 2015. № 5 (16). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/2115> (дата обращения: 30.11.2018).

<sup>3</sup> См.: *Гузнов А.Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 47.

Переходя непосредственно к источникам правового регулирования, следует отметить, что согласно мнению А.В. Чиркова<sup>1</sup>, правовое регулирование микрофинансовой деятельности можно разделить на пруденциальное, призванное (применительно к данной работе) минимизировать риски и обеспечить финансовую устойчивость микрофинансовых организаций, и непруденциальное, необходимое для защиты прав потребителей финансовых услуг.

Вершиной иерархии источников правового регулирования любого института являются международные нормы. Однако, применительно к микрофинансовой деятельности, существуют некоторые особенности.

Так, первое официальное упоминание микрофинансового сектора на международной арене появилось в 2003 году, когда CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) приняло документ «Согласованные нормы микрофинансирования: руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования»<sup>2</sup>. В октябре 2012 года вышло новое издание указанного документа, которое получило название «Руководство по регулированию и надзору в секторе микрофинансирования. Консенсусные руководящие принципы»<sup>3</sup>.

Особенностью данных документов является то, что они носят рекомендательный характер, тем самым не являются нормативно-правовыми.

Еще одним актом, содержащим нормы международного права, касающегося микрофинансовых организаций, является «Микрофинансовая деятельность и основные принципы эффективного надзора» (англ. Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision)<sup>4</sup>, принятый в 2010 году Базельским комитетом по банковскому надзору. Он же послужил основой для принятия в 2016 году документа «Руководство по применению Основных принципов эффективного банковского надзора к регулированию и надзору организаций, имеющих отношение к финансовой доступности» (англ. Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чирков А.В. Особенности правового регулирования микрофинансовой деятельности микрофинансовых организаций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

<sup>2</sup> См.: Согласованные нормы микрофинансирования: руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/314231468141895671/pdf/342650RUSSIAN0Guideline1RegSup1ru.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).

<sup>3</sup> См.: A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance. URL: [http://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guideline-A-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance-Oct-2012\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guideline-A-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance-Oct-2012_0.pdf) (дата обращения: 30.11.2018).

<sup>4</sup> См.: Микрофинансовая деятельность и основные принципы эффективного надзора». URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs175.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).

<sup>5</sup> См.: Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion. URL: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d383.htm> (дата обращения: 30.11.2018).

Но и акты Базельского комитета по банковскому надзору не относятся к международным договорам, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров, и, соответственно, не порождают для Российской Федерации правовых последствий. Тем самым становится очевидным, что международные нормативные правовые акты, регулирующие микрофинансовую деятельность, отсутствуют.

Данный факт подтверждает и законодательство Российской Федерации. Так, в статье 3 Федерального закона № 151-ФЗ указано, что правовыми основами микрофинансовой деятельности являются: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные акты. Как видно, правовое регулирование микрофинансовой деятельности не определяется международными актами.

Несмотря на это в ст. 4.4 Федерального закона № 151-ФЗ, все же дается отсылка к международным актам, применяемым в России к регулированию деятельности микрофинансовых организаций. Такими актами являются Международные стандарты финансовой отчетности и разъяснения к ним, принимаемые Фондом Международных стандартов финансовой отчетности и признанные Правительством Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации (далее – ЦБ РФ).

На законодательном уровне деятельность микрофинансовых организаций регламентируется пятью федеральными законами, основным из которых, как уже было сказано выше, является Федеральный закон № 151-ФЗ.

Данным законом устанавливаются условия и порядок осуществления деятельности микрофинансовыми организациями, а также регулирование и надзор за такой деятельностью.

Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 353-ФЗ) регулирует деятельность микрофинансовых организаций, предоставляющих потребительский заем. На отношения по предоставлению краткосрочных займов субъектам малого и среднего предпринимательства он не распространяется. Основными вопросами, регулируемым данным законом являются условия и порядок заключения договора потребительского займа, его полная стоимость, проценты по договору потребительского займа, право заемщика на отказ от получения потребительского займа и досрочный возврат потребительского займа.

Еще одним важным законом, регулирующим деятельность микрофинансовых организаций, является принятый в 2016 году Федеральный закон «О защи-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (с изм. и доп. от 7 марта 2018 г.) // СЗ РФ. 2013. № 51, ст. 6673.

те прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ).

Федеральным законом № 230-ФЗ была урегулированная деятельность коллекторов по взысканию просроченной задолженности, на законодательном уровне установлены способы взаимодействия с должником, ограничения использования отдельных способов взаимодействия с последним.

Кроме того, деятельность микрофинансовых организаций, как и других организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, затрагивается также Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

С установлением обязанности МФО вступать в саморегулируемые организации в сфере финансового рынка, особую роль получил Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка». Указанный закон был принят в целях повышения роли саморегулирования в деятельности участников финансового рынка, в том числе и микрофинансирования, в условиях их количественного роста, а также усложнения качественных характеристик финансового рынка. Кроме того, принятие закона призвано повысить эффективность взаимодействия саморегулируемых организаций (далее – СРО) с регулятором в лице Банка России.

Достижение указанных целей происходит по средствам установления СРО стандартов, а также иных норм и правил, дополняющих или детализирующих нормы Банка России, которые регулируют деятельность МФО.

Стандарты, принимаемые СРО, делятся на базовые, обязательные для всех без исключения МФО, и внутренние, распространяющие свое действие только на МФО, вступившие в разработавшую стандарт СРО.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что стандарты СРО также являются источниками правового регулирования деятельности МФО, причем не локального характера.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”» (с изм. и доп. от 12 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 27, ст. 4163.

Основной массив нормативных правовых актов в деятельности МФО занимают акты Банка России, направленные на обеспечение режима законности на финансовом рынке<sup>1</sup>.

Среди правовых актов Центрального банка Российской Федерации ученые<sup>2</sup> выделяют нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты, договорные акты.

Придерживаясь мнения Н.И. Химичевой о том, что источниками финансового права являются правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права<sup>3</sup>, в рамках исследования источников правового регулирования микрофинансовой деятельности возможно рассматривать только нормативные акты ЦБ РФ.

Перечислить и раскрыть основную сущность всех нормативных актов Банка России, регулирующих деятельность МФО в статье не представляется возможным, в связи с чем следует остановиться только на основных.

Так, нормативными актами, регулирующими деятельность микрофинансовых организаций, являются Указания Банка России: «О порядке определения Банком России категорий потребительских кредитов (займов) и о порядке ежеквартального расчета и опубликования среднерыночного значения полной стоимости потребительского кредита (займа)»<sup>4</sup>; «О порядке осуществления Банком России контроля за исполнением плана восстановления платежеспособности микрофинансовой организации»<sup>5</sup>; «Об установлении методики определения собственных средств (капитала) микрофинансовой компании»<sup>6</sup>; «О сроках и порядке составления и представления некредитными финансовыми организациями в Банк России отчетности об операциях с денежными средства-

---

<sup>1</sup> См.: *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Финансово-правовая политика развития российского финансового рынка // *Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития*: сб. науч. тр. Саратов, 2017. С. 258–262.

<sup>2</sup> См.: *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации в регулировании отношений в сфере финансового рынка // *Актуальные проблемы государства и права*. 2017. Т. 1. № 1. С. 36.

<sup>3</sup> См.: *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 60.

<sup>4</sup> См.: Указание Банка России от 29 апреля 2018 г. № 3249-У «О порядке определения Банком России категорий потребительских кредитов (займов) и о порядке ежеквартального расчета и опубликования среднерыночного значения полной стоимости потребительского кредита (займа)» // *Вестник Банка России*. 2018. № 63 (1541).

<sup>5</sup> См.: Указание Банка России от 9 июля 2015 г. № 3690-У «О порядке осуществления Банком России контроля за исполнением плана восстановления платежеспособности микрофинансовой организации» // *Вестник Банка России*. 2015. № 115 (1711).

<sup>6</sup> См.: Указание Банка России от 9 июня 2016 г. № 4037-У «Об установлении методики определения собственных средств (капитала) микрофинансовой компании» // *Вестник Банка России*. 2016. № 68 (1786).

ми»<sup>1</sup>; «Об установлении экономических нормативов для микрофинансовой компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и (или) юридических лиц в виде займов, и микрофинансовой компании, осуществляющей выпуск и размещение облигаций»<sup>2</sup> и многое другое.

Еще одним источником правового регулирования деятельности микрофинансовых организаций являются локальные акты непосредственно самих МФО. К числу таковых можно отнести: правила предоставления микрозаймов, положение о раскрытии информации о лицах, оказывающих существенное (прямое или косвенное) влияние на решения, принимаемые органами управления микрофинансовой организации, правила внутреннего контроля и некоторые другие.

Подводя итог, следует отметить, что источники правового регулирования деятельности микрофинансовых организаций имеют некоторые особенности, выражающиеся в отсутствии международных нормативных правовых актов в указанной сфере, а также в регулировании такой деятельности саморегулируемыми организациями. Кроме того, основная часть нормативных правовых актов, регулирующих деятельность МФО, издается Банком России, являющимся мегарегулятором финансового рынка. Таким образом, правовое регулирование осуществляется в соответствии с источниками, которые условно можно подразделить на три уровня: законодательные акты, подзаконные акты Банка России и СРО, а также локальные акты СРО и непосредственно микрофинансовых организаций.

---

<sup>1</sup> См.: Указание Банка России от 13 января 2017 г. № 4263-У «О сроках и порядке составления и представления некредитными финансовыми организациями в Банк России отчетности об операциях с денежными средствами» // Вестник Банка России. 2017. № 38 (1872).

<sup>2</sup> См.: Указание Банка России от 24 мая 2017 г. № 4382-У «Об установлении экономических нормативов для микрофинансовой компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и (или) юридических лиц в виде займов, и микрофинансовой компании, осуществляющей выпуск и размещение облигаций» // Вестник Банка России. 2017. № 55 (1889).

**Рыбакова Светлана Викторовна**

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

## **ИНСТИТУТ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА И ПАССИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

*Аннотация:* в работе рассматривается институт банковского надзора как один из институтов современного финансового права. Нормы данного института, регламентирующие правовой статус кредитных организаций, в соотношении с содержанием финансовой правосубъектности кредитных организаций, содержат права и обязанности, являющиеся элементами так называемой пассивной правосубъектности кредитных организаций.

Вопрос о включении института банковского надзора в систему финансового права на сегодняшний день практически не вызывает сомнений<sup>1</sup>. В то же время дискуссионность соответствующей проблематики касается в большей мере двух аспектов. Во-первых, отнесения правового регулирования деятельности контрольно-надзорного характера к юрисдикции административного права; во-вторых, включения банковского кредита в состав звеньев финансовой системы. Оба аспекта взаимосвязаны между собой, поскольку сомнения в характере экономических отношений (базисных), возникающих в сфере банковского кредитования, позволяют сомневаться в природе общественных отношений (производных), связанных с осуществлением государственного контроля.

Поскольку мероприятие, в рамках которого подготовлена данная работа, связано с именем доктора юридических наук, профессора Нины Ивановны Химичевой, постольку важно отметить, что в 1997 г. ею была высказана идея о необходимости исследования проблематики банковского надзора именно в рамках финансово-правовой науки.

«Банковский надзор» – понятие сложное, многогранное. Оно вбирает в себя такие характеристики, как орган (органы), осуществляющие надзор, поднадзор-

---

<sup>1</sup> См.: Казакбиева Л.Т. Банковский надзор за деятельностью кредитных организаций как финансово-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; Рыбакова С.В. Правовое регулирование надзора Банка России за деятельностью кредитных организаций: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.



ные организации, цель и задачи надзора, объект и предмет надзора, формы и методы надзора.

Если говорить о субъектах надзорных отношений, то вопрос происхождения термина касается и надзорного органа, и поднадзорной организации. Надзор может осуществляться как специальный надзорный орган (в случае, когда помимо центрального банка в государстве функционируют организации регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций), так и сам центральный банк. Однако не принято относить к банковскому надзору иные виды деятельности кредитных организаций (не связанные с осуществлением банковских операций). Разумеется, в подобных мероприятиях участвуют другие контрольно-надзорные органы (не входящие в банковскую систему). В условиях полифункциональности деятельности центрального банка как мегарегулятора целесообразно обозначить вопрос иных сфер надзора на финансовом рынке, которые термином «банковский надзор» также не охватываются, что вполне очевидно.

В предмет банковского надзора в соответствии со статьей 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» включается: законодательство Российской Федерации, нормативные акты Банка России, установленные ими обязательные нормативы и (или) установленные Банком России индивидуальные предельные значения обязательных нормативов. В этой связи можно сформулировать вопрос: в каком аспекте перечисленное «законодательство Российской Федерации» соотносимо с банковским надзором. Например, если сравнивать требования Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и требования Трудового кодекса Российской Федерации. В этом смысле не утрачивает актуальности проблема определения содержания термина «банковское законодательство».

Именно банковская деятельность кредитных организаций обуславливает цель и задачи банковского надзора, которые связаны с обеспечением развития и стабильности банковской системы, защитой интересов вкладчиков и иных кредиторов кредитных организаций.

Справедливо отметить, что в задачи банковского надзора необходимо включать охрану иных участников правоотношений с участием кредитных организаций, например, заемщиков, что особенно актуально в условиях многообразия методов кредитной деятельности современных банков.

При первом приближении очевидно лишь то, что указанные задачи касаются сугубо функционирования банковской системы, и вопрос о включении соответствующего правового института в систему финансового права остается открытым (такая точка зрения имеется в науке и чаще всего обосновывается

двумя аргументами: кредитные организации работают с частным капиталом, являются субъектами частной формы собственности; в кредитных отношениях, в отличие от финансовых, имеется встречное представление, в связи с чем, они носят возмездный характер и не связаны с процессами распределения (перераспределения).

Обращение к работе Е.А. Ровинского (1960)<sup>1</sup>, а именно, к разделу «Финансовая система СССР», позволяет говорить о значимости кредита для функционирования государства. В частности, автор подчеркивает мобилизационную функцию кредитной системы (мобилизация свободных денежных средств хозяйства, сбережений населения) для использования ее ресурсов в целях «строительства коммунистического общества».

Вопросы о включении кредита в состав звеньев финансовой системы или об интеграции кредита и финансов в рамках единой финансово-кредитной системы, скорее, экономический, нежели правовой.

В то же время, система современного финансового законодательства, которая регулирует работу финансово-кредитного механизма как единого механизма, позволяет обеспечивать индивидуальность функционирования и каждого отдельного звена, и связи между отдельными звеньями, и, безусловно, механизма в целом. Во многом этому способствовало развитие финансово-правовой науки, которая изучает не только финансы государства как собственника денежных средств, но и как регулятора финансовых ресурсов децентрализованного характера.

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 от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, срочности, платности для удовлетворения потребительских целей граждан, хозяйственных нужд экономических субъектов, решения социально-экономических задач государства и муниципальных образований.

Финансовая правосубъектность кредитных организаций в аспекте осуществления процедур банковского надзора носит пассивный характер, что означает инициативу вступления в надзорные отношения в качестве исполнения обязанности, а не реализации права<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права: монография. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 53.

<sup>2</sup> Финансовая правосубъектность кредитных организаций обусловлена не только подотраслями бюджетного и налогового права, а также институтом финансового контроля (валютного и др.) и институтом финансово-правового регулирования банковской деятельности. Обладание активной финансовой правосубъектностью предполагает наличие у кредитных орга-

Современные отношения государства и бизнеса (масштабы бизнеса, прозрачность (обусловленная в том числе процессами цифровизации), присущий публичному контролю риск-ориентированный формат) порождают такие формы контроля, при которых поднадзорный субъект может стать субъектом, заинтересованным в контрольных мероприятиях) (например, налоговый мониторинг), что позволяет иначе взглянуть на характер правосубъектности. Так, соответствие кредитных организаций определенным экономическим и статусным показателям предоставляет возможность участвовать в различных правоотношениях, позволяющих аккумулировать значительные объемы денежных средств, в том числе публичного собственника.

В соответствии со ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», надзорные функции в отношении кредитных организаций осуществляются через действующий на постоянной основе орган – Комитет банковского надзора, объединяющий руководителей структурных подразделений Банка России, обеспечивающих выполнение его надзорных функций.

Положением Банка России от 29 марта 2018 г. № КБН-2018 «О Комитете банковского надзора Банка России» за указанным Комитетом закреплена компетенция по решению вопросов:

- о государственной регистрации кредитных организаций при их создании;
- выдаче лицензий на привлечение во вклады денежных средств физических лиц банкам, ранее не имевшим такого права;

- назначении временной администрации по управлению кредитной организацией;

- аннулировании и отзыве у кредитных организаций лицензий на осуществление банковских операций;

- выдаче кредитным организациям разрешений на создание на территории иностранного государства филиалов и дочерних организаций;

- оценке качества управления кредитных организаций, осуществляющих функции центрального контрагента;

- утверждении перечня системно значимых кредитных организаций, определяемых в соответствии с нормативным актом Банка России;

- утверждении плана мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций и принятии иных решений, предусмотренных статьей 189.22 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

---

низаций определенного объема компетенции или субъективных юридических прав, обладание пассивной правосубъектностью – наличие субъективных юридических обязанностей.

направлении в государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» предложения об участии Агентства в осуществлении мер по предупреждению банкротства или урегулировании обязательств банка;

уменьшении размера уставного капитала банка до величины собственных средств (капитала) или до одного рубля;

введении моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации, предусмотренного статьей 189.38 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

признании лица лицом, связанным с кредитной организацией (входящим в группу связанных с кредитной организацией лиц) на основании мотивированного суждения;

выдаче разрешения на применение банковских методик управления кредитными рисками и моделей количественной оценки кредитных рисков, используемых для определения величины кредитного риска на основе внутренних рейтингов (ПВР) в целях расчета нормативов достаточности капитала или об отказе в выдаче указанного разрешения.

Исходя из приведенного перечня мер воздействия (реагирования), можно говорить о том, что надзорный орган применяет меры диалогового (предупредительного, квалифицирующего) характера, которые направлены на улучшение качества работы кредитной организации.

Для сравнения рассмотрим перечень мер, которые вправе применять Банк России как орган надзора в случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации, непроведения обязательного аудита, нераскрытия информации о своей деятельности и аудиторского заключения по ней:

взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала;

ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций, в том числе с головной кредитной организацией банковской группы, головной организацией банковского холдинга, участниками банковской группы, участниками банковского холдинга, со связанным с ней лицом (связанными с ней лицами), на срок до шести месяцев Федерального закона (ч. 1 ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Как известно, указанный закон перечисляет и иные основания и меры реагирования, которые вправе применять надзорный орган.

Таким образом, правосубъектность кредитных организаций как участников надзорных правоотношений в условиях достижения той же цели и решения тех же задач, которые определены законом в качестве цели и задач банковского

надзора, может носить не только пассивный, но и проактивный характер. Соответствующему правовому регулированию (новым положениям нормативных актов) могут способствовать цифровые технологии (различные формы открытых информационных площадок, баз данных и т.п.).

## Скобелева Екатерина Александровна

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

### ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ УЧАСТНИКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

*Аннотация:* в настоящее время очень актуальны и важны вопросы, касающиеся реализации региональных инвестиционных проектов (далее – РИП). Для успешного осуществления и развития проектов необходимо совершенствование системы налоговых льгот, как на государственном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Именно поэтому данная статья посвящена правовым вопросам налогового стимулирования, применяемым к участникам региональных инвестиционных проектов на территории Российской Федерации.

В России основным нормативно-правовым актом, регулирующим правовой режим региональных инвестиционных проектов, является Налоговый кодекс РФ. Глава 3.3. НК РФ посвящена особенностям налогообложения при реализации таких проектов. Наиболее важным является то, что проекты конкретно направлены на социально-экономическое развитие определенных субъектов РФ. Ранее же ситуация складывалась таким образом, что только организации, которые осуществляли свои проекты на территории одного из 15 субъектов РФ Дальневосточного и Сибирского федеральных округов, имели право на применение льгот, предусмотренных НК РФ.

Исходя из изменений в НК РФ, вступивших в силу в мае 2016 г., на применение налоговых льгот сейчас могут претендовать организации при реализации инвестиционных проектов в любом субъекте РФ, если они при этом соблюдают установленные ограничения по объему капитальных вложений, долю налоговых доходов от реализации РИП и ряд иных требований<sup>1</sup>. Кроме того, внесены коррективы и дополнения в отдельные нормы гл. 25 НК РФ, посвященные порядку исчисления налога на прибыль при реализации РИП<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время для Забайкальского края и субъектов РФ на Дальнем Востоке применение льгот носит строго заявительный характер. Участники инвестиционных проектов, осуществляемых в других субъектах РФ, для применения льгот должны быть включены в реестр региональ-

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5072.

<sup>2</sup> См.: Баянова Л.И. Об особенностях налогообложения при реализации РИП // Налог на прибыль: учет налогов и расходов. 2016. № 12. С. 41–50.

ных инвестиционных проектов. Данный реестр ведется ФНС России по месту нахождения налогоплательщика – участника РИП.

Важной особенностью при реализации РИП является предоставленная п. 3 ст. 284.3 НК РФ возможность органов власти регионов влиять на размер ставки налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ<sup>1</sup>. Тем самым реализуются полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере налогообложения<sup>2</sup>.

Условия применения налогового стимулирования участников РИП, определяются нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Большинство субъектов РФ уже приняли законы, позволяющие использовать налоговые стимулы относительно участников РИП.

Что касается Саратовской области, 1 августа 2007 г. был принят Закон Саратовской области № 131-ЗСО «О ставках налога на прибыль организаций в отношении инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Саратовской области». Последние изменения в данный Закон были внесены 26 октября 2017 г., что обуславливает его актуальность и сегодня.

Закон устанавливает ставку налога на прибыль организаций, подлежащую зачислению в бюджет Саратовской области, в размере 13,5 % для следующих категорий налогоплательщиков:

– организаций-инвесторов, осуществивших капитальные вложения в основные средства, которые расположены на территориях следующих муниципальных районов: Аркадакский, Екатериновский, Новоузенский, Озинский, Петровский, Питерский, Ртищевский, Советский, Федоровский, Хвалынский, – в размере не менее 20 млн руб., а в строительстве – в размере не менее 650 млн руб., в течение пяти налоговых периодов с момента отражения произведенных капитальных вложений в бухгалтерском балансе организации;

– организаций, созданных после 1 января 2017 г. или ранее, но не получивших доход до 1 января 2017 г. от реализации товаров организациям-инвесторам, которые являются стороной специального инвестиционного контракта, заключенного с Саратовской областью без участия Российской Федерации<sup>3</sup>.

Ставка налога на прибыль организаций, подлежащая зачислению в бюджет Саратовской области, в размере 5 % устанавливается для организаций-

---

<sup>1</sup> См.: *Щеблетов А.А.* Налоговые стимулы при реализации региональных инвестиционных проектов // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1. С. 132–138.

<sup>2</sup> См.: *Попов В.В.* Налоговые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1 (71). С. 186–189.

<sup>3</sup> См.: Закон Саратовской области от 1 августа 2007 г. № 131-ЗСО «О ставках налога на прибыль организаций в отношении инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Саратовской области» (в ред. от 26 октября 2017 г.) // Саратовская областная газета. 2007. 14 августа; 2017. Собрание законодательства Саратовской области. № 12.

инвесторов, которые являются стороной специального инвестиционного контракта, заключенного Российской Федерацией с участием области. Данная ставка начинает действовать с налогового периода, в котором была получена первая прибыль от реализации товаров, и до окончания срока действия специального инвестиционного контракта, но не позднее 2025 г. включительно.

Следует отметить, что данный Закон предусматривает сниженную ставку и для организаций, деятельность которых осуществляется при исполнении соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития. Ставка 5 % назначается в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором была получена первая прибыль от деятельности, а 10 % – с шестого по десятый налоговый период включительно.

Что касается других регионов, так, для повышения инвестиционной активности в Нижегородской области, в целях создания благоприятных условий для обеспечения защиты прав, интересов и имущества участников инвестиционной деятельности, 31 декабря 2004 г. был принят Закон Нижегородской области № 180-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области»<sup>1</sup>.

Последние изменения, внесенные в Закон, были приняты 6 декабря 2017 г., следовательно, нормативный акт был отредактирован в соответствии с изменениями, внесенными в мае 2016 г. в главу 3.3 НК РФ «Особенности налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов».

Закон Нижегородской области ввел свое определение понятия «инвестиционный проект», как обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления инвестиций, а также совокупность документации, представляющая собой технико-экономическое, финансовое и правовое обоснование осуществления инвестиционной деятельности и описание практических действий субъектов инвестиционной деятельности по осуществлению инвестиционной деятельности в целях достижения коммерческого, экономического или социального эффекта (бизнес-план).

В соответствии с названным Законом право на получение налоговых льгот имеют инвесторы, реализующие только приоритетные инвестиционные проекты Нижегородской области. Таковым может быть проект, прошедший экспертизу и конкурсный отбор, реализация которого обеспечивает положительный экономический и социальный эффект для региона.

---

<sup>1</sup> См.: Закон Нижегородской области от 31 декабря 2004 г. № 180-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области» (в ред. от 6 декабря 2017 г.) // Правовая среда. 2005. 22 января; 2018. Нижегородские новости. № 3.



На территории Нижегородской области инвесторам предоставляются несколько видов льгот.

1. Снижение ставки по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в областной бюджет в соответствии с федеральным законодательством о налогах и сборах.

Если объем инвестиций при реализации приоритетного инвестиционного проекта Нижегородской области составляет более 40 млрд руб., то ставка снижается на 4,5 %.

Также выделяется порядок снижения ставок по налогу для объема инвестиций менее 40 млрд. руб. в зависимости от удельного веса выручки, полученной от реализации проекта:

<b>Удельный вес выручки от реализации приоритетного инвестиционного проекта Нижегородской области в общей сумме выручки от реализации товаров (работ, услуг) (в %)</b>	<b>Снижение ставки по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в бюджет Нижегородской области (в %)</b>
от 2 до 10	1,0
от 11 до 15	1,5
от 16 до 20	2,0
от 21 до 30	2,25
от 31 до 40	2,5
от 41 до 50	3,0
от 51 до 60	3,25
от 61 до 70	3,5
от 71 до 80	4,0
свыше 81	4,5

2. Не подлежит обложению налогом на имущество организаций имущество, создаваемое, приобретаемое для реализации приоритетного инвестиционного проекта, по ежеквартальному перечню, утвержденному уполномоченным Правительством Нижегородской области органом исполнительной власти в сфере инвестиционной политики.

Стоит отметить еще один важный момент, касающийся Закона Нижегородской области. Пункт 2 ст. 14 гласит, что при реализации проекта, предусматривающего модернизацию, реконструкцию имущества организации, будут предоставляться налоговые льготы по каждому объекту имущества в зависимости от удельного веса стоимости модернизации, реконструкции объекта в его остаточной стоимости на начало квартала, следующего за отчетным периодом,

в котором проведены эти мероприятия (в процентах). Если удельный вес на начало квартала составляет от 75 % до 100 %, то налоговая ставка будет составлять 0,55 %; от 50 % до 74 % – 1,1 %; от 25 % до 49 % – 1,65 %. Таким образом, налоговая льгота повышается на 0,55 %.

Имущество, модернизированное, реконструированное при реализации проекта, подлежит льготированию по ежеквартальному перечню, который утверждается уполномоченным органом Нижегородской области в сфере инвестиционной политики. Перечни имущества формируются для утверждения по группам налоговых ставок.

В настоящее время существует множество различных механизмов для выгодных налоговых условий в отношении стимулирования инвестиций для региональных инвестиционных проектов. Это позволяет получить сниженную ставку по налогу на прибыль на сумму произведенных инвестиций за счет бюджета.

Исходя из проведенного анализа региональных нормативно-правовых актов, можно сделать вывод, что в Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов РФ могут самостоятельно вводить сниженные ставки по налогу на прибыль относительно инвесторов.

Проанализированные законы отражают региональную налоговую политику относительно государственной поддержки инвестиционной деятельности в субъектах РФ.

В качестве сопоставления, Саратовская область устанавливает ставку налога на прибыль организаций, подлежащую зачислению в областной бюджет, в размере 13,5 %. Для некоторых категорий ставка может быть снижена до 5 % и 10 % соответственно. В Нижегородской области право на налоговое стимулирование имеют только инвесторы, реализующие приоритетные инвестиционные проекты. Следовательно, отличаются и налоговые стимулы.

К настоящему времени большинство субъектов РФ приняли нормативно-правовые акты, позволяющие использовать рассмотренные налоговые льготы с 1 января 2017 г., что позволяет привлекать инвесторов и разрабатывать региональные инвестиционные программы, тем самым способствовать развитию экономик.

**Смирнов Дмитрий Анатольевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права Юридического института  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

## **ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ РЕЖИМОМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Аннотация:* актуальность статьи обусловлена необходимостью обращения к вопросам стимулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности в условиях нового курса публичной власти. Решение важных социальных и экономических задач является основной целью введения территорий со специальным режимом налогообложения и иного экономико-правового регулирования. Статья раскрывает виды и особенности территорий, на которых предусмотрено законодательное регулирование внедрения в практику льгот и стимулов налогового, таможенного и иного характера.

Интеграция в правовой и экономической сфере деятельности современных государств, усложнение различных областей жизни является основной чертой развития современной цивилизации. В мире существует масса проблем, связанных с вопросами модернизации экономических общественных отношений, причем, предлагаемые модели развития нередко бывают диаметрально противоположными. Происходящие изменения в системе мировых рыночных отношений, продолжающиеся санкционные меры, порождают необходимость поиска новых правовых явлений, приемов и способов способных обеспечивать интенсивное развитие экономических отношений.

В настоящее время, для стимулирования экономического развития, мировым сообществом в разнообразных формах используется введение снижения налогового обременения, призванного обеспечивать активизацию международного товарооборота и углубление интеграционных экономических процессов, ускорения интеграции экономик различных территорий в системе мирохозяйственных связей и товарооборотных цепочек. В качестве основных используемых форм налогового стимулирования выступают: беспошлинная торговля, сокращение налогообложения для экспортного производства, освоения высоких технологий, создания комплексных производственных зон, ориентированных на экспортное производство товаров массового потребления и другие виды деятельности.

В современной России, действующим законодательством, в качестве основной формы, обеспечивающей стимулирование экономического развития, выступает определение специальных режимов экономической деятельности отдельных территорий, на которых вводятся особые правовые механизмы осуществления предпринимательской либо инвестиционной деятельности, отличные от иных территорий. Такие правовые режимы устанавливаются с целью привлечения иностранного капитала, технологий, современной высокотехнологичной зарубежной техники, передового производственного и управленческого опыта.

Схожие подходы применяются многими государствами. Так, обращение к анализу практики организации свободных экономических зон в Объединенных Арабских Эмиратах позволяет выделить более 20 свободных экономических зон. Отличительными особенностями ведения бизнеса на этой территории является: 100-процентное иностранное владение уставным капиталом компании (нет необходимости иметь одним из соучредителей гражданина ОАЭ); освобождение от налогов на доход (как правило, в течение 50 лет); полная репатриация капитала и доходов; отсутствие таможенных платежей.

Каждая зона создавалась для ведения определенного вида деятельности, например, для торговли ювелирными изделиями (Gold and Diamond Park) или для ведения высокотехнологичных видов бизнеса (Dubai Internet City). При этом на территории почти каждой свободной экономической зоне может быть зарегистрирована компания, занимающаяся импортом/экспортом или ведущая консультационную деятельность. Исключением являются компании, связанные с туризмом, общественным транспортом и пр. – они могут быть зарегистрированы только на территории ОАЭ.

При регистрации компании в свободной экономической зоне Арабских Эмират вносится стандартный уставный капитал (после завершения регистрации капитал возвращается). Следующим этапом регистрации является оформление лицензии. Существует виды лицензий в зависимости от вида осуществляемой деятельности. Для открытия компании на территории свободной экономической зоны Объединенных Арабских Эмират необходимо наличие офиса (аренда) и въездных виз для каждого соучредителя (если их несколько).

Обращение к зарубежной практике позволяет отметить, что создание налоговых стимулов на определенных территориях связано с созданием инвестиционных парков и выступает, в сущности, достижением соглашений между инвесторами и государством в привлечении средств, для значимой социально-экономической деятельности определенных территорий.

Одним из основных поручений Президента РФ, адресованных Правительству РФ в 2012 году, выступало обеспечение достижения высоких позиций Рос-

сии в рейтинге «Doing Business». Россия должна подняться с 120-й позиции в 2011 году до 50-й – в 2015 году и до 20-й – в 2018-м. В последнем рейтинге комфортности ведения бизнеса Doing Business, опубликованном 25 октября 2016 г., Россия заняла 40-е место из 190, поднявшись на 11 позиций по сравнению с прошлым годом. Первое место в названном рейтинге заняла Новая Зеландия, а Сингапур, лидер прошлого года занял второе место<sup>1</sup>.

Комфортность осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности зависит от ряда критериев и измеряется по нескольким показателям, куда включена защита прав миноритарных акционеров, простота регистрации предприятий, доступность и простота выдачи разрешений на строительство и подключения к различным сетям, доступность получения кредитов, организации эффективной системы налогообложения и ряд других.

Обращение к опыту организации свободных экономических зон в современной России показывает, что они создаются в форме особых и иных экономических зон в соответствии со специальным законом.

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность создания различных зон-территорий при определенных условиях, резиденты которых претендуют на льготный режим налогообложения. К числу таковых можно отнести территории субъектов Российской Федерации, реализующих региональные инвестиционные проекты, а также на территории которых созданы: 1) особые экономические зоны; 2) зоны территориального развития; 3) территории опережающего социально-экономического развития; 4) свободные экономические зоны.

Таким образом, налоговый инструментарий является важным элементом развития государством предпринимательской и инвестиционной политики. Качественное использование налогового инструментария на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности требует комплексного подхода к его использованию. Фискальная и стимулирующая функции специальных налоговых режимов на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности, в настоящее время не достигают в полной мере, своей основной цели.

Можно отметить, что формирование эффективной среды для развития предпринимательства и инвестиционной деятельности на любой территории возможно в условиях проработки долговременной стратегии развития территорий, что возможно путем реализации следующих юридических шагов: 1) принятие базового документа или 2) разработка программы создания и развития

---

<sup>1</sup> См.: Россия поднялась на 35-е место в рейтинге Doing Business-2018. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/rossiya-podnyalas-na-35-e-mesto-v-reytinge-Doing-Business-2018-1006317653> (дата обращения: 14.06.2018).

свободных экономических зон; 3) реформирование системы контроля и надзора. Подобная деятельность должна быть осуществлена федеральными органами исполнительной власти на основе предложений региональных администраций и органов местного самоуправления, планирующих создание экономических зон на своей территории.

Рассматриваемый институт имеет важное значение для развития экономики, охватывает многочисленные области правового регулирования – финансовое, административное, предпринимательское, таможенное, инвестиционное право и законодательство. Необходимо отметить, что и процесс совершенствования правового инструментария должен проводиться системно и комплексно.

**Чо Ын Джин**

*аспирант Института «Аспирантура и докторантура»  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

## **ВНЕСЕНИЕ ЛЕГАЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГА В НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ**

***Аннотация:** данная статья посвящена термину «налог». В связи с отсутствием данного термина в законодательстве Республики Корея, предлагается внести его на законодательном уровне в налоговое законодательство данного государства.*

Существует множество научных определений термина «налог», например, как дает данное определение Н.И. Химичева: «Налоги как финансово-правовая категория – это обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи организаций и физических лиц, установленные в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти или местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему (или в указанных законодательством случаях – внебюджетные государственные и муниципальные целевые фонды) с определением их размеров и сроков уплаты»<sup>1</sup>. В Российской Федерации существует легальное определение данного термина, установленное в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Согласно ст. 8 Налогового кодекса РФ «Налог – 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»<sup>2</sup>.

Анализируя данное определение, ст. 57 Конституции Российской Федерации подтверждает обязательный характер налога, устанавливая, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Данный платеж является индивидуально безвозмездным, поскольку налогоплательщик или плательщик сбора не может ничего потребовать в пользу себя с государства или муниципальных образований, уплачивая налог.

Налог носит двойственный характер – принудительный и добровольный. Принудительность заключается в том, что налог должен собираться с граждан в

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Финансовое право. М., 2012. С. 371.

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22, ст. 2332.

целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Для того чтобы государство могло предоставить своим гражданам более высокий уровень жизни, в первую очередь самому государству необходимо экономически развиваться. Налоги уплачиваются налогоплательщиками, и этим выражается добровольный характер такого платежа.

Налог не может носить принудительный характер, ведь никто не может заставлять налогоплательщиков уплачивать налог. Только налогоплательщик обладает всеми сведениями об облагаемых объектах. В случае сокрытия имущества и (или) части имущества налогоплательщиками, до тех пор, пока налоговые органы не обнаружат данный факт, никто не может облагать их налогом.

Кроме того, одновременное применение к одному явлению по сути разных характеристик платежа и взимания является неправильным, так как платеж является добровольным совершением действий, в то время как взимание, как выше было сказано, носит принудительный характер. Если платеж осуществлен, то тут нечего взимать, а если произошло взимание, то тут нет необходимости платить.

В этой связи в моем диссертационном исследовании и в исследовании Е.С. Николаевой «Доход, обусловленный сделками с движимым имуществом, как объект налогообложения (финансово-правовые аспекты)» предлагается использовать в ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации слово «производимый», носящее двойственный характер, вместо термина «взимаемый», который обладает только принудительным характером.

Следует отметить, что несмотря на указанные недостатки в определении «налога», можно на примере данного определения внести на законодательном уровне определение «налога» в налоговое законодательство Республики Корея. В отличие от Российской Федерации, в Корее не закреплено легальное определение данного термина, что является значительным упущением со стороны законодателя, поскольку данное определение является самым базовым началом понимания системы налогового права.

Данное определение дается в науке одним из выдающихся специалистов в Корее, профессором Сеульского Национального университета Ли Чанг Хи. Он под налогом понимает, деньги, которые без вознаграждения принудительно взимаются государством у граждан<sup>1</sup>.

Другие известные специалисты в области налогового права, профессоров Им Санг Еп и Джонг Джонг Ун дают следующую трактовку данного определения: «налоги – уплата денег всеми гражданами без конкретных вознаграждений, попадающая под условия оплаты, закрепленные в налоговом законода-

---

<sup>1</sup> См.: 이창희 «세법강의» 서울 – 박영사, 2017, p7. (Ли Чанг Хи. Лекция по налоговому праву. Сеул: Пак енгса, 2017. С. 7).



тельстве, взимаемые государственными и местными органами с целью увеличения доходов и для покрытия расходов».<sup>1</sup>

Министерство правительственной администрации и внутренних дел Республики Корея под налогом понимают экономическое бремя, наложенное силой на частных лиц без конкретного вознаграждения центральным правительством и местным органом, в целях получения доходов<sup>2</sup>.

Для устранения разных трактовок определения «налог», необходимо внести его в налоговое законодательство Республики Корея, сформулировав следующим образом: «налог – обязательный и законно установленный платеж, производимый налогоплательщиками в целях финансового обеспечения деятельности государства и увеличения доходов и для покрытия расходов государства».

Налоги являются средством финансового обеспечения деятельности государства, а также мостом, который объединяет государство с физическими лицами и организациями. Этим показывается, что они не могут существовать друг без друга. Государство не может существовать без финансовой поддержки своих граждан, в то время как граждане не могут существовать без своего государства. Отсутствие четко установленного, являющегося основой в изучении и понимании налогового права, термина «налог» можно считать значительным пробелом в законодательстве Республики Корея, который законодателю следует устранить.

---

<sup>1</sup> См.: 임상엽, 정정은 «세법개론», 서울, 상경사, 2016, p. 3-4 (*Им Санг Еп и Джонг Джонг Ун*. Введение налогового права. Сеул: Санг Гегн Са, 2016. С. 3-4).

<sup>2</sup> См.: 국가기록원 (Официальный сайт национального архива Министерства правительственной администрации и внутренних дел). URL: <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006077>

**Чотчаева Лейла Хасановна**

обучающаяся 2-го курса магистратуры Юридического института  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

## **О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРЕДМЕТА И МЕТОДА ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

*Аннотация:* в статье анализируются вопросы относительности самостоятельности предмета и методов правового регулирования финансового права. Обсуждаются сформулированные в теории финансового подхода к пониманию природы финансового права.

Финансовое право в настоящее время является самостоятельной отраслью права. В учебной литературе высказывается точка зрения, согласно которой финансовому праву присущи уникальные предмет и метод правового регулирования, что позволяет считать данную отрасль самостоятельной. Несмотря на то, что подобные мысли высказываются многими учеными, вопрос о природе финансового права является спорным и вызывает множество дискуссий в научной среде.

Споры о природе и происхождении финансового права зародились еще в XIX веке и продолжаются по сей день. За это время сформировалось четыре основных подхода к пониманию природы финансового права.

1. Теория отрицания самостоятельности финансового права, предлагающая включение вопросов финансово-правового регулирования в предмет административного или государственного права. Представители указанной концепции – А.И. Елистратов, Г.Ф. Шершеневич, Э.Н. Берендс, С.С. Студеникин; в числе современных ученых – Ю.Н. Белошапко, Е.А. Киримова, В.П. Мозолин.

Этот подход гласит, что финансовое право является подотраслью административного права. А некоторые ученые, придерживающиеся данного подхода, считают, что финансовое право является частью конституционного права. Г.Ф. Шершеневич рассматривал финансовое право как часть административного, поскольку оно совокупность норм, определяющих способы приобретения и расходования государством материальных средств, необходимых для выполнения им своих задач<sup>1</sup>.

2. Теория самостоятельности отрасли финансового права, которое позиционируется в числе других отраслей посредством специфики предмета и метода правового регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910 (электронное издание).

Второе научное направление строится на тезисе органической самостоятельности финансового права, возникшего и сформировавшегося под воздействием объективных социальных, экономических и юридических, причин параллельно с другими правовыми отраслями<sup>1</sup>. Представителями указанного направления являются В.П. Безобразов, В.В. Бесчеревных, С.И. Вильнянский, Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, М.А. Гурвич, А.Н. Зак, С.В. Запольский, С.И. Иловайский, Б.А. Крынская, В.А. Лебедев, Е.А. Ровинский, И.Т. Тарасов, Н.И. Химичева, И.И. Янжул и другие. Второй подход является самым распространенным и доминирует в учебной литературе.

3. Третью теорию условно можно назвать теорией производной самостоятельности финансового права, выделившегося в правовую отрасль из права административного и государственного. В числе сторонников данной концепции следует назвать П.-М. Годме, Б.Н. Иванова, М.В. Карасеву, М.И. Пискотина, Ю.П. Соловей, Р.О. Халфину, С.Д. Цыпкина. Например, Р.О. Халфина отмечала, что финансовое право развивается на стыке государственного и административного права.

4. Теория комплексного характера финансового права и необходимости выделения из его состава новых отраслей права – налогового и бюджетного. Наиболее последовательно в настоящее время данную научную концепцию поддерживает Д.В. Винницкий. Отдельные направления указанной теории находят отражение в работах Н.А. Шевелевой, Т.В. Конюховой, А.Н. Козырина.

Четвертый подход к вопросу о предмете финансового права заключается в характеристике финансового права как «надправового» образования. Так, по мнению Д.В. Винницкого, финансовое право выступает как надотраслевая (комплексная) система, призванная обеспечить эффективное взаимодействие охватываемых им самостоятельных отраслей и некоторых правовых институтов.

Отвечая на вопрос о том, какое место занимает финансовое право в публичном праве, мы придерживаемся позиции, высказанной П.-М. Годме: «Публичное право традиционно делится на две отрасли: конституционное, которое содержит нормы, регулирующие деятельность государственных органов, принимающих политические решения; административное право, которое включает правовые нормы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти в сфере управления. Что касается финансового права, то оно дополняет эти две отрасли. При этом финансовое право составило самостоятельную отрасль уже в конце прошлого века».

Выделение этих групп обусловлено разными подходами к пониманию предмета и метода правового регулирования финансового права.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Проспект, 2012.

Предмет финансового права определяется в литературе как деятельность субъектов публичной власти и управления по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств. Однако данное определение трактуется расширительно, так как предполагается, что финансовое право регулирует все финансовые отношения, а не только отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности государства. Например, Н.И. Химичева пишет: «Традиционно сферой финансово-правового регулирования охватываются: а) отношения в области бюджетной системы; б) отношения в области внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов; в) отношения в области финансов государственных и муниципальных предприятий; г) отношения в области государственных и муниципальных доходов; д) отношения в области государственного и муниципального кредита; е) отношения в области организации имущественного и личного страхования; ж) отношения в области государственных и муниципальных расходов; з) отношения в области банковского кредитования; и) отношения в области денежного обращения и расчетов; к) отношения в области валютного регулирования».

Расширительное толкование предмета финансового права связано с расширением самого понятия «финансы». Оно изменялось по мере развития финансовой науки<sup>1</sup>.

Еще одна особенность предмета финансового права связана с пониманием финансовой деятельности и ее регулирования<sup>2</sup>.

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности, т.е. деятельности по организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в бюджетные и во внебюджетные фонды, их использованию в интересах общества и государства. Нужно, однако, заметить, что в предмет финансового права включаются не все, а только те денежные отношения, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства и связаны с мобилизацией денежных средств в государственные и муниципальные фонды и с их использованием в интересах общества и государства<sup>3</sup>.

Таким образом, при определении предмета финансового права существуют два подхода. При широком подходе, нормы данной отрасли регулируют все финансовые отношения, возникающие в процессе образования, распределения и

---

<sup>1</sup> См.: *Анишин А.Ю.* Предмет финансового права: современное состояние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2004.

<sup>2</sup> См.: *Худяков А.И.* Дискуссионные вопросы предмета финансового права // *Финансовое право.* 2009. № 3. С. 2–8.

<sup>3</sup> См.: *Запольский С.В.* О предмете финансового права // *Правоведение.* 2002. № 5 (244). С. 25–30.

использования денежных фондов. Узкий подход связывает предмет финансового права с понятием финансовой деятельности публичных образований.

Также для характеристики финансового права как отрасли необходимо выделить особенности метода финансово-правового регулирования.

Метод финансового права носит императивный характер, однако в связи с тем, что финансовое право регулирует специфические общественные отношения складывающиеся в области аккумуляции, перераспределения и использования фондов денежных средств, при применении императивного метода должны учитываться объективные экономические законы<sup>1</sup>.

В нормах финансового права жестко закрепляются требования государства в области финансовой деятельности. Причем степень императивности норм почти не снижается как на уровне закона, так и подзаконных актов таких органов как Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ.

В качестве основного метода финансово-правового регулирования рассматриваются государственно-властные предписания одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями<sup>2</sup>.

Таким методом финансово-правового регулирования является метод «власти и подчинения» или метод властных предписаний. Его суть состоит в том, что решение любого вопроса осуществляется волей одной стороны. Этой стороной является государство, уполномоченный им орган или муниципальное образование. Они дают властные предписания (законы, подзаконные акты, управленческие решения и т.д.), обязательные для другой стороны правоотношения. При этом другая сторона правоотношения не обладает властными полномочиями вообще или обладает ими, но их объем менее значителен. Такой метод свойствен и другим отраслям права, например административному. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия. Большая часть таких предписаний исходит от финансово-кредитных органов государства.

Властность как суть метода финансово-правового регулирования имеет свои проявления, которые служат характеристиками этого метода.

Во-первых, властность финансово-правового регулирования естественно приводит к преобладанию в таком регулировании позитивных обязываний, а не дозволений, как то имеет место в гражданском праве, или запретов, что характерно для уголовного права. Государство, «выдавая» властные предписания, обязывает субъектов к их исполнению.

---

<sup>1</sup> См.: Рукавишников И.В. Метод финансового права. М.: Юрист, 2006.

<sup>2</sup> См.: Древаль Л.Н. К вопросу о предмете, методе и системе финансового права // Финансовое право. 2005. № 2. С. 2–4.

Во-вторых, метод властных предписаний может быть охарактеризован как императивный (в противовес диспозитивному). Это означает, что субъекты финансового права, как правило, т.е. в подавляющем большинстве случаев, не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, определять в известных пределах их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими. Они выполняют свои обязанности в случаях, установленных законами, подзаконными актами и т.д.

Характерной чертой финансово-правового метода является юридическое неравенство субъектов финансового права<sup>1</sup>. В целом эта черта метода финансово-правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически-властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние – нет.

Метод властных предписаний как метод финансово-правового регулирования используется наряду с методом рекомендаций и согласования. В настоящее время такие методы получают все более широкое применение. Это обусловлено повышением уровня самостоятельности субъектов Федерации, местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений.

Метод рекомендаций используется главным образом между представительными органами власти Российской Федерации и субъектов Федерации, Правительством РФ.

Метод согласования встречается в финансово-правовом регулировании значительно реже. Он используется главным образом для решения «пересекающихся» вопросов, возникающих в сфере финансовой деятельности государства, между органами, осуществляющими эту деятельность, а иногда – между сторонами, заключившими финансово-правовой договор.

Подводя итог, можно дать следующее определение финансового права: финансовое право – это самостоятельная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности публичными образованиями.

---

<sup>1</sup> См.: *Карасева М.В.* О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 22.

## Шестернева Елизавета Павловна

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

### ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СУДЕБНЫХ ДОКТРИН В НАЛОГОВЫХ СПОРАХ НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

*Аннотация:* в статье рассматривается критический взгляд на обоснованность применения судебных доктрин в налоговых спорах, сформировавшийся в американской науке налогового права.

Правовой феномен, который представляет собой судебная налоговая доктрина, стал известен судам Соединенных Штатов Америки еще в начале двадцатого века. Некоторые из доктрин появились на основе научных работ того времени. Например, доктрина снятия корпоративной вуали получила применение в судах после работы Мориса Уормсера «FrankensteinIncorporated»<sup>1</sup>. Другие доктрины, в том числе использующиеся исключительно в целях налогообложения (доктрина деловой цели и более всеобъемлющая доктрина преимущества существа над формой), возникли в результате решений вышестоящих судов, которые в дальнейшем стали использоваться и развиваться нижестоящими судами отдельных штатов, определив формирование соответствующих доктрин<sup>2</sup>.

Несмотря на столь богатую историю, обоснованность применения судебных доктрин судами Соединенных Штатов Америки нередко подвергается сомнению в науке. Цель данной работы заключается в изучении проблем применения судебных доктрин, позволяющих высказывать в зарубежной науке сомнения в обоснованности их применения. Для этого предполагается проанализировать научные труды американских исследователей.

В первую очередь стоит отметить, что применение доктрин предполагает для суда отход в сторону от традиционных методов: от прямого толкования законодательных положений и обнаружения фактов<sup>3</sup>. Джаспер Джей Каммингс

---

<sup>1</sup> См.: James Daniel (1931) «Frankenstein, Incorporated, by I. Maurice Wormser» Indiana Law Journal: Vol. 7: Iss. 3, Article 9 (здесь и далее – перевод Шестерневой Е.П.).

<sup>2</sup> См.: McMahon, Jr., Martin J., Living with (and Dying by) the Codified Economic Substance Doctrine (June 11, 2010). University of Florida Levin College of Law Research Paper No. 2010-13 (здесь и далее – перевод Шестерневой Е.П.).

<sup>3</sup> См.: Jasper L. Cummings, Jr. (2010). Principles of Application of the Federal Tax Laws With Emphasis on the Opinions of the Supreme Court of the United States. American Bar Association Section of Taxation (здесь и далее – перевод Шестерневой Е.П.).

выражает подобный механизм следующими словами: «Налоговые споры с применением доктрин обычно начинаются с того, что лучше всего можно описать словом «ощущение», которое возникает у представителей налогового органа, и которое доводится до сведения суда. Данное ощущение предоставляет суду возможность показать, что налоговая выгода, полученная налогоплательщиком, просто не может существовать на самом деле. По причине неоднозначности это ощущение является хорошо продуманным с административной точки зрения. Впоследствии необходимость четкого закрепления ничем не подтвержденного ощущения повлекла за собой возникновение широкой системы неорганизованных, эпизодических применений положений налогового законодательства. Данная система не поддается структурированию и развивает представление, что:

- 1) налог является особенным правовым явлением, который не может регулироваться посредством одного только регулярного законодательства;
- 2) посредством собственных решений судам удастся выделить некую истину, которая подразумевается, но не описана напрямую в налоговом законодательстве;
- 3) когда дело касается налогов, применению подлежит третий правовой процесс, отличный от стандартного обнаружения фактов и норм закона»<sup>1</sup>.

Далее Джаспер Джей Каммингс заключает, что причиной активного развития налоговых судебных доктрин является то, что суды начали позиционировать себя в качестве органа, находящегося в партнерских отношениях с законодательной ветвью, и, соответственно, пытались высказывать предполагаемую цель Конгресса в своих решениях. Подобная позиция привела к тому, что доктрины начали рассматриваться в качестве прообраза защитного права, за одним лишь исключением: в качестве лица, нуждающегося в защите, выступало государство<sup>2</sup>.

В американской научной литературе отмечается, что со временем налоговые доктрины все реже и реже стали использоваться в качестве инструментов, отстаивающих права налогоплательщиков<sup>3</sup>. Так, например, Верховный Суд произвел трактовку нескольких законодательных требований, касающихся определения реорганизации корпорации, существенно ограничив налогоплательщиков в возможности буквального применения законодательных положений с целью сохранения приобретенного непризнания<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: *Weisbach, David A. An Economic Analysis of Anti-Tax Avoidance Doctrines* (May 17, 2002). University of Chicago Law School, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 99 (здесь и далее – перевод Шестерневой Е.П.).

<sup>4</sup> См.: *Posner. How Judges Think* 230-65 (Harvard 2008). (здесь и далее – перевод Шестерневой Е.П.).



В результате действий Верховного Суда федеральные суды нижестоящих инстанций по общему правилу начали собственный анализ налоговых споров сформировав следующие положения:

- 1) в налоговом праве существо, а не форма, всегда определяет результат (что в системе общего права рассматривается как не более чем защита метода обнаружения фактов);
- 2) добросовестная деловая цель всегда выступает в качестве необходимого условия для рассмотрения сделки в контексте налоговых целей;
- 3) экономическая сущность сделки всегда будет устанавливать и контролировать налоговый результат, несмотря на вмешательство лиц или договоров, или других юридических прав<sup>1</sup>.

Интересно отметить, что американскими учеными высказывается предположение, что сами по себе судебные доктрины возникли по причине недостатка обобщения принципов применения положений налогового законодательства. Так, Джаспер Джей Каммингс пишет, что назрела потребность в более четком понимании федерального налогового законодательства. Оно оказывает гигантское влияние на всех лиц: каждый обязан платить федеральные налоги, государство полагается на налоги для обеспечения собственной жизнедеятельности. Но правила и методы его применения находятся в беспорядке. Он выделяет несколько причин такого состояния. Во-первых, на формирование налогового законодательства существенно влияет мнение налоговых экспертов, которые зачастую не рассматривают налоговое право системно, во взаимосвязи с другими отраслями права. В результате чего налоговое право позиционируется как автономное, самообеспеченное, не требующее развития за счет общего правового изучения. Во-вторых, объемные по содержанию интерпретации, даваемые в рамках судебных доктрин, трудно поддаются обобщению и потому не часто являются объектом исследований. В-третьих, в рамках налогового права не развито применение принципов общего права к вопросам налогообложения. Перечисленные выше факторы побуждают налоговые органы, а затем и суды нижестоящих инстанций, прибегать к широко применяемым налоговым доктринам, которые не требуют полного понимания и применения всех нюансов, возникающих в конкретном споре<sup>2</sup>.

Таким образом, можно предположить, что кодификация налоговых доктрин, нашедших свое применение на территории Российской Федерации, является наиболее приемлемым сценарием, поскольку подобная кодификация по-

---

<sup>1</sup> См.: *Jasper L. Cummings, Jr. (2010). Principles of Application of the Federal Tax Laws With Emphasis on the Opinions of the Supreme Court of the United States. American Bar Association Section of Taxation.*

<sup>2</sup> См.: Там же.

зволит избежать проблем, связанных с недостатком обобщения судебной практики, а также с судебным произволом, который может возникнуть в том случае, если российские суды начнут воспринимать самих себя в качестве «партнеров» законодательных и исполнительных ветвей власти, в каждом конкретном споре принимая позицию налогового органа.

**Юдина Екатерина Владимировна**

*кандидат юридических наук,*

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

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ И НАЛОГОВЫХ  
ПРАВООТНОШЕНИЙ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА  
ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ**

*Аннотация:* статья посвящена проблеме разграничения бюджетных и налоговых правоотношений, вопросу определения момента исполнения налоговой обязанности как критерия такого разграничения. Автор обосновывает вывод о принципиальной значимости разрешения поставленной проблемы для практического соблюдения баланса частных и публичных интересов в финансовых правоотношениях.

Финансовое право как одна из важнейших отраслей Российского права обладает характеристикой единства, которое обеспечивается четким определением предмета и метода регулирования, единством целей и основополагающих принципов. При этом отношения, составляющие сферу регулирования финансового права, весьма неоднородны и могут существенно различаться по сфере возникновения, субъектному составу, распределению прав, обязанностей и ответственности, особенностям правовой регламентации. Систему финансового права составляют правовые нормы, группируемые в подотрасли и институты, в рамках которых нормы регулируют более однородные отношения. При этом сложность системы финансового права и существенность различий между ее составными частями объясняет то, что разграничение различных групп финансовых правоотношений может иметь важное теоретическое и прикладное значение и затрагивать вопросы реализации основных начал финансово-правового регулирования.

Наиболее крупные составляющие системы финансового права, его подотрасли – это налоговое и бюджетное право. С точки зрения единства отрасли финансового права они регулируют механизм образования, распределения и использования публичных денежных фондов для решения задач государства в целом и публично-территориальных образований, его составляющих. При этом сфера налогового права – это первая стадия перераспределения национального дохода, на которой происходит изъятие у физических и юридических лиц части принадлежащих им денежных средств в пользу государства. Бюджетное право регулирует последующее распределение и использования этих средств для фи-

нансирования публичных потребностей. Правовое регулирование в обоих случаях осуществляется под воздействием общеправовых и отраслевых принципов законности, федерализма, равноправия субъектов РФ и самостоятельности органов местного самоуправления, единства финансовой политики, приоритетности публичных интересов в правовом регулировании финансовых правоотношений. Однако в разных группах правоотношений действуют также подотраслевые и институциональные принципы, к примеру, принципы полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования, единства кассы – в бюджетном праве, и законность установления, экономическое основание налогов и сборов, толкование всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей актов законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика – в налоговом праве.

Материальным объектом финансовых правоотношений выступают денежные средства, для которых финансово-правовыми нормами установлен определенный правовой режим. Правовой режим включает в себя совокупность правовых характеристик, таких как права, обязанности и запреты для различных субъектов в отношении данного объекта, дефиниция, количественные характеристики, процессуальные особенности формирования и использования, целевое назначение и др.<sup>1</sup>. Фактически объектом как налоговых, так и бюджетных правоотношений выступают те же денежные средства, однако в момент перехода изменяется их правовой режим – налоговый платеж становится доходом бюджета, – что сказывается в первую очередь на правах и обязанностях субъектов правоотношений. И практика налоговых и судебных органов показывает, что на протяжении достаточно длительного периода времени процесс трансформации налогового платежа в доход бюджета вызывает множество вопросов и неоднозначных толкований<sup>2</sup>.

Следуя логике построения финансовых правоотношений, бюджетные отношения возникают в момент появления для них объекта, то есть в момент зачисления денежных средств на соответствующий счет бюджета. Налоговое же правоотношение прекращается в момент уплаты налога. В стандартной ситуации этот переход происходит без задержек и не вызывает дополнительных вопросов. Проблема возникает в том случае, когда денежные средства, перечисляемые налогоплательщиком или налоговым агентом в счет уплаты налога, не зачисляются в бюджет по причинам, от него не зависящим, в том числе в связи с неплатежеспособностью банка и отсутствием достаточных средств на его корреспондентском счету. В таких случаях налоговые органы нередко выстав-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Афонина Е.В.* Объекты бюджетных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 34–37.

<sup>2</sup> См.: *Васянина Е.Л.* Налог как правовой феномен // *Налоги (журнал)*. 2012. № 3. С. 17–22.

ляли налогоплательщику задолженность, указывая на то, что пока средства не зачислены на единый счет бюджета, налоговая обязанность не исполнена. Однако положения ч. 3 ст. 45 Налогового кодекса вполне однозначно указывают на то, что налоговая обязанность считается исполненной «с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика (со счета иного лица в случае уплаты им налога за налогоплательщика) в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа»<sup>1</sup>. Зачисление же средств на счет Федерального казначейства определяет момент возникновения дохода бюджета. Смещение правил двух различных правовых процедур – налоговой и бюджетной, – приводит, таким образом, к нарушению прав налогоплательщика, которому начисляется недоимка, хотя налоговая обязанность исполнена им в срок. В арбитражных судах при рассмотрении подобных ситуаций была выработана практика защиты нарушенного права налогоплательщика и отмены постановлений налогового органа о начислении недоимки<sup>2</sup>. Данная позиция представляется обоснованной: если налоговая обязанность налогоплательщиком исполнена, дальнейшая судьба денежных средств должна развиваться уже без его участия, либо путем применения налоговых мер принуждения и ответственности, либо в рамках бюджетных правоотношений, где налоговый орган как администратор доходов бюджета обязан обеспечить поступление соответствующих денежных средств на единый счет бюджета. Поэтому вопрос о зачислении денежных средств на единый счет бюджета должен решаться не с налогоплательщиком, а с соответствующей кредитной организацией, возможно, с привлечением к ответственности данной организации и ее должностных лиц (ст. 133 Налогового кодекса РФ, ст. 15.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ).

В 2018 году Верховный суд РФ в одном из своих определений принял решение, которое, хотя и не отменяет и напрямую не противоречит сформулированной выше позиции, но, как представляется, лежит в несколько ином русле. В рассматриваемом деле налогоплательщик уплатил доначисленные по выездной проверке суммы, а затем оспорил решение инспекции. Возникшую переплату он хотел зачесть в счет уплаты налогов за иные периоды. Однако ему отказали, поскольку деньги в бюджет не поступили: у банка не было средств на коррес-

---

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340.

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 января 2015 г. № Ф06-19216/2013 по делу № А55-7327/2014; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 февраля 2015 г. № Ф06-20853/2013 по делу № А55-12089/2014; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16 июля 2015 г. № Ф06-19611/2013 // Картотека дел арбитражных судов. URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru)

пондентском счете. И суды признали отказ правомерным. Верховный суд, в частности, указал следующее: «Если сумма налогового платежа не поступила в бюджет вследствие обстоятельств недобросовестности либо неблагонадежности банковской организации, проводившей соответствующую банковскую операцию, зачет налогового платежа будет означать фактическую компенсацию за счет средств бюджета соответствующих потерь налогоплательщика и обусловит заведомо неравное положение публичного образования в данных взаимоотношениях»<sup>1</sup>. Суды первой и кассационной инстанций, отказывая налогоплательщику в удовлетворении его требований, ссылаясь на правовую позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении Президиума от 23 сентября 2008 г. № 6673/08, отметили, что «само по себе признание обязанности по уплате налога исполненной не порождает автоматического права налогоплательщика на возврат или зачет суммы такого налога»<sup>2</sup>. Таким образом, налоговый платеж, отправленный через «проблемный» банк, будет считаться уплаченным, однако в возврате или зачете возникшей переплаты суд отказывает. Учитывая, что переплата в рассмотренном деле возникла при исполнении акта налогового органа, впоследствии признанного неправомерным, то есть фактически по вине налогового органа, возникает вопрос об ущемлении прав налогоплательщика. Перспектива взыскания налогоплательщиком соответствующей суммы с кредитной организации, у которой отозвана лицензия, весьма неоднозначна, учитывая и то, что средства уже были списаны с расчетного счета налогоплательщика в соответствии с его платежным поручением.

Вопрос в данном случае стоит о том, какие последствия имеет исполнение налоговой обязанности как главной – только ли отсутствие возможности для налогового органа требовать повторной уплаты налога, или же последствия более широки. Обязанность уплачивать установленные законом налоги и сборы является главной налоговой обязанностью человека и гражданина, закрепленной в Конституции Российской Федерации, и лежит в основе построения системы налоговых правоотношений, если не сказать финансовой системы в целом. В силу этого представляется справедливым полагать, что исполнение этой обязанности дает налогоплательщику также и определенные права, в том числе право на пересмотр и оспаривание суммы уплаченного налога, а также на зачет или возврат излишне уплаченных сумм. В том случае, если в суде не доказана недобросовестность действий налогоплательщика, вывод о возможности фак-

---

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 8 августа 2018 г. № 307-КГ18-10845 по делу № А21-5034/2017 // Картоoteca дел арбитражных судов. URL: kad.arbitr.ru

<sup>2</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-западного округа от 18 мая 2018 г. по делу № А21-5034/2017 // Картоoteca дел арбитражных судов. URL: kad.arbitr.ru

тически переложить на него ответственность за неисполнение обязанностей кредитной организации представляется неоднозначным.

Рассмотренный выше случай позволяет сделать вывод о необходимости дальнейших более глубоких теоретических исследований затронутых вопросов, которые могут стать базой для разработки более однозначных законодательных формулировок, а также концептуальной основой решений, принимаемых высшими судебными инстанциями.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**Развитие научных идей  
профессора Н.И. Химичевой  
в современной доктрине  
финансового права**

*Сборник научных трудов по материалам  
Международной научно-практической конференции  
в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений  
научной школы Н.И. Химичевой,  
посвященных 90-летию со дня рождения Нины Ивановны  
(Саратов, 2 октября 2018 г.)*



В авторской редакции  
Компьютерная верстка *О.В. Мерзлякова*  
Дизайн *О.А. Фальян*

Тем. план 2020 г.

Подписано в печать 25.06.2020. Формат 60×84<sub>1/16</sub>.  
Гарнитура Cambria. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 13,95. Уч.-изд. л. 13,57. 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.

ISBN 978-5-7924-1601-7



9 785792 416017

Издательство ФГБОУ ВО  
«Саратовская государственная  
юридическая академия»

