

Взносы, уплачиваемые финансовыми организациями в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, как обязательные публичные платежи

Contributions paid by financial organizations to the fund for financing the activities of the financial commissioner as mandatory public payments

Болова А.Д.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов
e-mail: a.bolova@bk.ru

Bolova A.D.

Postgraduate student Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy, Saratov
e-mail: a.bolova@bk.ru

Аннотация

В статье рассматривается правовая природа взносов финансовых организаций, уплачиваемых в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, в свете постановления Конституционного Суда РФ № 37-П от 13 ноября 2025 г. Анализируются признаки публичных финансов (критерии публичного интереса, публичной собственности, объекта государственного финансового контроля, автономии правового регулирования), позволяющие определить фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного в системе публичных финансов, а взносы финансовых организаций, уплачиваемые в данный фонд, в качестве публичных платежей. Отмечается появление нового вида финансово-правовых актов, обладающих нормативными свойствами, - решений Совета Службы финансового уполномоченного, устанавливающих размер взносов финансовых организаций. Обращено внимание на необходимость конкретизации финансово-правового статуса как субъекта, осуществляющего финансовую деятельность.

Ключевые слова: защита прав потребителей финансовых услуг, публичный интерес, публичные финансы, обязательные публичные платежи, фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, взносы финансовых организаций.

Abstract

The article examines the legal nature of contributions from financial organizations paid to the financial Commissioner's fund in the light of Resolution No. 37-P of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 13, 2025. The article analyzes the features of public finance (criteria of public interest, public ownership, object of state financial control, autonomy of legal regulation), which make it possible to determine the fund for financing the activities of a financial commissioner in the public finance system, and the contributions of financial organizations paid to this fund as public payments. The emergence of a new type of financial and legal acts with regulatory properties is noted - decisions of the Council of the Financial

Commissioner's Service, which establish the amount of contributions from financial organizations. Attention is drawn to the need to specify the financial and legal status as a financial entity.

Keywords: protection of the rights of consumers of financial services, public interest, public finance, mandatory public payments, fund for financing the activities of the financial commissioner, contributions from financial organizations.

В связи с принятием в 2018 г. Федерального закона № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее – Закон № 123-ФЗ) [1] для финансовых организаций как профессиональных участников финансового рынка появился новый вид обязательного платежа, аккумулируемого в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного (ФФДФУ). Взносы финансовых организаций являются преобладающим источником формирования данного фонда, их доля составляет свыше 80% в общем объеме доходов. Отсутствие законодательной определенности в вопросе о правовом статусе Службы финансового уполномоченного (СФУ) существенным образом затрудняет квалификацию данных взносов как платежей, имеющих конкретную природу – частно-правовую или публично-правовую. Взносы уплачиваются финансовыми организациями в случае нарушения ими частных интересов потребителей в рамках исполнения обязательств по гражданско-правовым договорам в ФФДФУ, принадлежащий на праве собственности юридическому лицу (АНО «СОДФУ»), учрежденному Банком России в силу нормативных предписаний закона. Уплата взносов является регламентированной федеральным законом обязанностью. Законодатель, установив минимально необходимые элементы для взимания с финансовых организаций взносов в фонд, делегировал полномочия по определению ставки взноса Совету СФУ – коллективному органу, состав которого в обязательном порядке включает представителей Банка России и Правительства РФ. СФУ не входит в систему органов публичной власти, не является государственным органом, что, однако, не исключает возможности определения ее правового статуса как публичного. На это обращал внимание Конституционный Суд РФ в постановлении № 10-П от 12 марта 2024 г. [2]. Учитывая порядок назначения на должность финансовых уполномоченных, руководителя АНО «СОДФУ», наличие в составе Совета СФУ представителей публичных субъектов, в полной мере можно говорить о правовом статусе СФУ как о публичном.

В условиях наличия у СФУ публично-правового статуса совершенно обоснованно возникает вопрос о возможности отнесения рассматриваемых взносов к публичным платежам, подпадающим под сферу действия финансового права. 13 ноября 2025 г. Конституционным Судом РФ вынесено весьма значимое для развития финансово-правовой доктрины решение, определяющее правовую природу взносов финансовых организаций. Ключевые выводы высшего судебного органа конституционного контроля сводятся к следующему: обеспечение деятельности финансового уполномоченного за счет взносов финансовых организаций является небюджетной формой финансирования публичной деятельности; отсутствие у финансовой организации обязанности уплатить взнос в случае отказа финансового уполномоченного в удовлетворении требований потребителя как необоснованных – конституирующий элемент природы взноса, без которого этот платеж приобретал бы явные признаки налога; взнос финансовой организации – обязательный публичный платеж, подпадающий под регулирование ст. 57 Конституции РФ [3].

Вопросы квалификации тех или иных обязательных платежей как публичных, разграничения публичных и частных финансов давно интересуют представителей российской науки финансового права. Одной из наиболее распространенных позиций при отнесении того или иного правового явления к сфере частного или публичного права выступает характер интереса. В полной мере это относится и к публичным финансам, поскольку базовым принципом их функционирования выступает соблюдение публичного интереса [6, с. 6]. Реализует ли финансовый уполномоченный, осуществляя обязательное досудебное урегулирование споров между потребителями и финансовыми организациями, публичный интерес? Отвечая на данный вопрос, следует согласиться с Е.А. Сурменевой в том, что защита прав потребителей финансовых услуг, являющаяся основной целью функционирования СФУ,

имеет публично-правовое значение. Учитывая важность различных финансовых инструментов для рыночной экономики, финансовый уполномоченный реализует публичный интерес, который заключается в обеспечении эффективности функционирования финансового рынка и, как следствие, стабильности национальной финансовой системы [9, с. 21-45]. При этом, как верно отмечает В.В. Клинов, защищая частные интересы потребителей, финансовый уполномоченный реализует публичный интерес государства в охране их прав как слабой стороны правоотношений [5, с. 63].

Современные представления о предмете финансового права позволяют рассматривать в его составе общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию не только централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, но и иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач государства [10, с. 38]. Комментируя последнюю группу отношений в составе предмета финансового права, Е.В. Покачалова и М.Б. Разгильдиева отмечают, что ее составляют «денежные отношения, регламентируемые государством в императивном порядке в силу необходимости обеспечения публичных интересов, т.е. в процессе реализации задач государства – отношения, возникающие в процессе функционирования финансовых рынков» [7, с. 85]. В свете правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 13 ноября 2025 г., финансовый уполномоченный является публичным институтом саморегулирования финансового рынка. Если следовать принципу соблюдения публичных интересов как базовому принципу функционирования публичных финансов, ФФДФУ, выступая материальной основой реализации публично значимой функции по разрешению споров на рынке финансовых услуг, трансформируется в сферу публичных финансов, а взносы финансовых организаций, будучи основным источником его формирования, являются обязательными публичными платежами.

Критерий публичного интереса – основной, но не единственный для определения публичной природы взносов финансовых организаций. В финансово-правовой науке к критериям отнесения финансов к публичным также относят критерий публичной собственности, критерий самостоятельного объекта государственного финансового контроля, критерий автономии правового регулирования [8, с. 34-41]. ФФДФУ принадлежит на праве собственности АНО «СОДФУ» как субъекту, в правовом статусе которого имеются публично-правовые элементы. При этом организационные и контрольные функции в сфере формирования и использования данного фонда реализуются СФУ как органом со специальным статусом, предназначенным для выработки представителями государственных регуляторов финансового рынка и его участниками совместных решений [3]. Уплачиваемые в фонд взносы финансовых организаций являются целевыми поступлениями, которые в силу ст. 251 Налогового кодекса РФ не учитываются при определении налоговой базы, т.е. налог с них не уплачивается. Они, как и все иные поступления в фонд, являются целевыми и могут использоваться только в строгом соответствии с Законом № 123-ФЗ для финансового обеспечения публично-правовой деятельности финансового уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг. Следует согласиться с В.В. Клиновым в том, что ФФДФУ «по характеру собственности не может быть отнесен в полной мере ни к государственной, ни к частной» [4, с. 38]. Законодательство не закрепляет понятие публичной собственности, в юридической науке ее признаки носят дискуссионный характер. Однако, учитывая ранее рассмотренный критерий публичного интереса и публично-правовой статус СФУ, можно говорить о взносах финансовых организаций как о платежах, поступающих в публичную собственность.

Публичный характер ФФДФУ обуславливает необходимость проведения публичного финансового контроля. Такой контроль осуществляется посредством обязательного аудита (независимой проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности), осуществляемого независимой аудиторской организацией. Аудиторская организация определяется ежегодно на конкурсной основе Советом СФУ. Государственный финансовый контроль за деятельностью СФУ осуществляется Правительством РФ и Банком России через своих

представителей в Совете СФУ. Для правового регулирования уплаты взносов в ФФДФУ характерна автономия. Нормативной основой взимания данных платежей выступают положения Закона № 123-ФЗ. Совет СФУ наделен правом принимать решения о размерах дифференцированных ставок взносов, которые с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, обладают нормативными свойствами и подлежат обжалованию в Верховном Суде РФ по правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации для оспаривания нормативных актов федеральных органов исполнительной власти [3]. Соответственно, автономия правового регулирования уплаты взносов финансовых организаций обеспечивается наличием специальных финансово-правовых актов, регламентирующих порядок их уплаты.

Таким образом, фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного соответствует разработанным в финансово-правовой науке критериям публичных финансов, в связи с чем взносы финансовых организаций, уплачиваемые в данный фонд, следует рассматривать в качестве обязательных платежей публичного характера. Относительная новизна института финансового уполномоченного и его уникальность для национальной правовой системы требует дальнейших теоретических исследований для совершенствования правового регулирования деятельности СФУ и конкретизации ее финансово-правового статуса как субъекта осуществляющего финансовую деятельность.

Литература

1. Климов В.В. Институт финансового уполномоченного – новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 5 (114).
2. Климов В.В. Правовая природа института финансового уполномоченного в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 18 (4). С. 63.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2024 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой гражданки Ю.Д. Бронниковой» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 12. Ст. 1670.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2025 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности статьи 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 12. Ст. 1670.
5. Покачалова Е.В. Принцип соблюдения публичных интересов как базовый принцип функционирования публичных финансов // Вопросы экономики и права. 2008. № 5. С. 3-6.
6. Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Задачи саратовской научной школы финансового права имени Нины Ивановны Химичевой в свете современных тенденций социально-экономического развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 77-88.
7. Рябова Е.В. Публичные финансы: концептуальный взгляд на содержание // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. С. 34-41.
8. Сурменева Е.А. Институт финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг: дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2024. 272 с.
9. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6 изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. 800 с.
10. Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (ред. от 23.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 24. Ст. 3390; 2025. № 30 (часть II). Ст. 4399.