

К вопросу о финансово-правовом регулировании деятельности Службы финансового уполномоченного

On the issue of financial and legal regulation of activities Services of the Financial Commissioner

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 at the 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 рассматриваются основные направления финансово-правового регулирования деятельности Службы финансового уполномоченного. Анализируются виды общественных отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования. Отмечается многоаспектность финансово-правового регулирования применительно к деятельности Службы финансового уполномоченного, охватывающего различные элементы отраслевой структуры финансового права, в частности, подотрасли налогового права, публичного права финансового рынка, финансово-правовые институты государственных социальных внебюджетных фондов, децентрализованных публичных фондов некоммерческих организаций, неналоговых публичных доходов.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, финансовые правоотношения, публичное право финансового рынка, публичные фонды, парафискалитеты, защита прав потребителей финансовых услуг, финансовый уполномоченный.

Abstract

The article discusses the main directions of financial and legal regulation of the activities of the Financial Commissioner's Service. The types of public relations that constitute the subject of financial and legal regulation are analyzed. The multidimensional nature of financial and legal regulation in relation to the activities of the Siberian Federal University is noted, covering various elements of the sectoral structure of financial law, in particular, the sub-branches of tax law, public financial market law, financial and legal institutions of state social extra-budgetary funds, decentralized public funds of non-profit organizations, and non-tax public revenues.

Keywords: financial and legal regulation, financial legal relations, public law of the financial market, public funds, parafiscalities, protection of the rights of consumers of financial services, financial commissioner.

Понятие финансово-правового регулирования достаточно плотно вошло в научный оборот, что подтверждается многочисленными исследованиями по данной тематике. Вместе с тем в действующем законодательстве оно не раскрывается, а имеющиеся в юридической литературе подходы к его определению не отличаются единообразием. Под правовым регулированием обычно понимается целенаправленное и результативное воздействие на общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств. Оно имеет свой специфический предмет, характеризуется использованием специфических методов и средств,

направлено на достижение особых юридических целей и всегда реализуется в форме правоотношений. Понятие финансово-правового регулирования завязано на финансах – ключевой категории финансового права, в связи с чем, как верно отмечают некоторые исследователи, оно «не может быть шире содержания финансового права» [4, с. 47]. Соответственно, суть финансово-правового регулирования следует искать в предмете финансового права, финансово-правовых нормах и регулируемых ими правоотношений.

Нельзя не согласиться с тем, что публичность как особое свойство интереса оказывает существенное влияние на развитие финансового права и его предметную трансформацию. Если ранее содержание регулируемых им отношений определялось направленностью на образование, распределение и использование государственных и муниципальных денежных фондов, то современное финансовое право можно охарактеризовать как регулятор сферы публичных финансов, системообразующим критерием которых выступает не столько принадлежность к конкретной форме собственности (государственной, муниципальной), сколько направленность на удовлетворение публичного интереса, реализация публично значимой функции. Данная тенденция наглядно проявляется дополнением предметной составляющей финансового права отношениями, связанными с формированием, распределением и использованием денежных фондов, принадлежащим различным негосударственным структурам (напр., банкам, государственным корпорациям, саморегулируемым организациям в различных финансовых сферах), на которые государством в современных условиях возлагается ряд публичных функций в сфере финансов.

Вместе с тем говорить о том, что объектом финансово-правового регулирования выступают только публичные финансы, было бы не правильным. По своей материальной характеристике финансовая система – это совокупность публичных и частных денежных фондов (финансовых ресурсов), вопрос о правовом регулировании которых не может быть решен по принципу «публичные финансы регулируются нормами публичного права, частные финансы – объект частноправового регулирования» [3, с. 6]. Безусловно, детальной регламентации финансово-правовыми нормами подлежат отношения по формированию, распределению и использованию публичных финансовых ресурсов. Вместе с тем, финансовое право регламентирует и функционирование частных финансов. Финансово-правовое регулирование этих отношений осуществляется главным образом под призмой формирования доходов бюджетной системы в целях удовлетворения фискального интереса государства и обеспечивает переход частных финансов в публичные. При этом средства бюджетной системы становятся в определенных случаях источником формирования частных финансов. Таким образом, область рассматриваемого правового регулирования не следует ограничивать только публичными денежными фондами (финансовыми ресурсами), поскольку ему имманентно присуще правовое воздействие на сферу частных финансов.

Финансово-правовое регулирование связано со сложными общественными отношениями, охватывающими публичные (государственные, муниципальные и иные, имеющие публичный характер) и частные финансы. Однако не любое правовое регулирование этих отношений будет собственно финансово-правовым, а только то, которое реализуется в особой правовой форме – финансовом правоотношении. Финансовые правоотношения – это преимущественно властно-имущественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования публичных денежных фондов (бюджетной системы, бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов и др.). Объектом данных отношений являются материальные блага в виде финансовых ресурсов, выступающих, например, в форме налогов, сборов, страховых взносов, субвенций, субсидий и т.д. Вместе с тем значительная часть финансовых правоотношений носит организационный характер, их объект – властно-организующая деятельность по установлению правил, проведению процедур, осуществлению контроля и надзора, которая не имеет непосредственного денежного выражения, но создает правовую инфраструктуру, необходимую для возникновения и реализации имущественных финансовых правоотношений.

Анализ содержательной характеристики финансовых правоотношений позволяет выделить в финансово-правовом регулировании два различных, но взаимосвязанных направления: 1) финансовое обеспечение реализации государственных функций и вопросов местного значения; 2) обеспечение стабильного функционирования финансовой системы государства [6, с. 13]. Первое предполагает нормативно-правовое обеспечение формирования, распределения и использования публичных централизованных и децентрализованных финансовых ресурсов, реализацию как имущественных, так и неимущественных (организационных) правоотношений, что наглядно проявляется, например, при бюджетно-правовом и налогово-правовом регулировании. В рамках второго реализуются финансовые правоотношения организационного характера: возникающие по поводу организации денежной системы, банковской системы и банковской деятельности, банковского регулирования и надзора, организации страхового дела и страхового надзора и др. [1, с. 38-42]. Складывающиеся в различных сегментах финансового рынка отношения все чаще квалифицируются как организационные финансово-правовые и рассматриваются в предмете финансового права не потому, что финансовые организации формируют публичные денежные фонды, а в силу того, что они являются субъектами публично-правового финансового режима, способными влиять на стабильность финансовой системы [2]. Финансово-правовое регулирование финансового рынка имеет своей ключевой целью обеспечение стабильности финансовой системы, которая невозможна без защиты прав потребителей финансовых услуг. Защита прав потребителей финансовых услуг выступает необходимым условием повышения доверия к финансовым организациям, которое, в свою очередь, обеспечивает приток и сохранение клиентской базы, формируя тем самым основу для устойчивости финансовых организаций как ключевого элемента стабильности всей финансовой системы. Когда мы говорим о потребителе финансовых услуг, мы имеем дело не просто со слабой стороной договора, а с субъектом, чьи сбережения формируют ресурсную базу банковской системы, чьи пенсионные накопления являются источниками «длинных денег» для экономики, чьи страховые взносы обеспечивают перераспределение рисков. Поэтому нарушение прав потребителя – это не просто гражданско-правовой деликт, а искажение рыночного механизма, угроза системной устойчивости. Осуществляя регулирование и надзор на финансовом рынке, государство в лице уполномоченных органов защищает не столько интересы конкретного потребителя, сколько публичный интерес в стабильности финансовой системы. Этот публичный, а точнее финансово-правовой, интерес объективно предопределяет необходимость защиты прав потребителя финансовых услуг как коллективного субъекта финансового права [5, с. 62], ее интеграции в механизм финансово-правового регулирования в качестве финансово-правового института публичного права финансового рынка как подотрасли финансового права [7, с. 110-111].

Принятие Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» [9] и создание Службы финансового уполномоченного (СФУ) ознаменовало появление нового субъекта публичного права финансового рынка [8, с. 10-14]. Институт финансового уполномоченного входит в институциональную структуру данной подотрасли как элемент защиты прав потребителей финансовых услуг, имея функциональную связанность с поведенческим надзором Банка России. Досудебное урегулирование споров, осуществляемое финансовым уполномоченным, выполняет важнейшую сигнальную функцию для поведенческого надзора. Выступая первичным звеном выявления недобросовестных практик в ходе рассмотрения конкретных обращений потребителей, финансовый уполномоченный осуществляет их квалификацию, систематизацию и обобщение, аккумулируя тем самым сведения о системных проблемах во взаимодействии финансовых организаций с клиентами. Это позволяет рассматривать институт финансового уполномоченного как ключевой информационный канал, обеспечивающий раннее обнаружение недобросовестных практик и их оперативное доведение до мегарегулятора для применения соответствующих мер надзорного реагирования.

Механизм финансово-правового регулирования деятельности Службы финансового уполномоченного не ограничивается реализацией организационных правоотношений в рамках регулирования финансового рынка, но включает иные принципиально значимые аспекты, относящиеся к различным институтам финансового права. Деятельность финансового уполномоченного финансируется из специального фонда, который по своей правовой природе является децентрализованным публичным фондом денежных средств. Фонду финансирования деятельности финансового уполномоченного (ФФДФУ) свойственен специальный финансово-правовой режим, характеризующийся совокупностью публично-правовых элементов, отличающих его от обычных фондов коммерческих и некоммерческих организаций: особый порядок формирования, целевое назначение, иммунитет, публично-правовой статус АНО «СОДФУ» как держателя этого фонда; особый порядок установления взносов финансовых организаций и платы третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя (плата цессионариев) как основных источников формирования; публичный контроль за использованием средств. Отношениям, возникающим в связи с формированием фонда за счет взносов финансовых организаций и платы цессионариев, присущ властно-имущественный характер. Властный элемент выражается в установленной законом обязанности уплаты, императивном порядке определения размера платежей (Советом СФУ), возможности применения мер принуждения к неплательщикам. Имущественный элемент выражается в денежной форме платежей, их поступлении в специальный публичный фонд и целевом использовании для финансирования публично значимой функции. Единство властного и имущественного предопределяет нахождение данных отношений в предмете финансово-правового регулирования. Взносы финансовых организаций и плата цессионариев органично вписываются в институт парафискалитетов, выступающий неотъемлемой составной частью системы неналоговых публичных доходов. Полномочия СФУ относительно взимания данных публичных платежей предопределяют ее финансово-правовой (парафискальный) статус как субъекта публичной финансовой деятельности.

Публично-правовой статус АНО «СОДФУ» как структурного элемента СФУ, реализующего публичную функцию защиты прав потребителей финансовых услуг и управляющего децентрализованным публичным фондом, сочетается с ее положением обязанного субъекта в финансовых правоотношениях как налогоплательщика, исполняющего обязанности по уплате налогов и сборов в бюджетную систему (налога на прибыль, госпошлины и др.); налогового агента, исполняющего обязанности по исчислению, удержанию и перечислению налога с заработной платы ее работников; плательщика страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды.

Таким образом, финансово-правовое регулирование применительно к деятельности СФУ представляется многоаспектным явлением, охватывающим различные элементы отраслевой структуры финансового права: подотрасли налогового права, подотрасли публичного права финансового рынка; финансово-правового института функционирования государственных социальных внебюджетных фондов; финансово-правового института финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений); финансово-правового института неналоговых публичных доходов.

Литература

1. Беликов Е.Г. Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Е.В. Покачаловой. Москва: Юрлитинформ, 2016. 296 с.
2. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук. Москва, 2016. 494 с.
3. Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. 37 с.
4. Малышева А.А. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования: дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 272 с.
5. Рыбакова С.В. Об отдельных аспектах финансовой правосубъектности в условиях цифровизации общества и экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 61-65.
6. Рябова Е.В. Финансовая система государства и предмет финансового права // Финансовое право. 2018. № 4. С. 11-14.
7. Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103-115.
8. Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10-14.
9. 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.