6. Glubokova YU.M., Gromov V.V. Special'nye nalogovye rezhimy: zarubezhnyj opyt i ocenka ego primeneniya v Rossii// Nalogovaya politika i praktika. 2011. № 9-1 (105). S. 45– 49.
7. Marchak YA. Nalogovaya sistema v Ispanii: izbrannye pravovye i finansovye aspekty. Publichnye finansy i nalogovoe pravo: Ezhegodnik. Vyp. 2: Byudzhetnye i nalogovye reformy v stranah Central'noj i Vostochnoj Evropy / Pod. red. M.V. Karasevoj (Sencovoj). Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2011. 504 s.
8. Zubchenko L.A. Inostrannye investicii: uchebnoe posobie. M.:OOO «Knigodel», 2006. 160 s.
9. ZHuravleva I.A. Nalogovye preferencii lizinga: zarubezhnyj opyt i otechestvennaya praktika // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet. 2014. № 17. S. 53 – 61.
10. Nalogovaya politika i nalogovoe administrirovanie: Uchebnoe posobie / Aronov A.V., Kashin V.A. 2-e izd. M.: Magistr, NIC INFRA-M, 2019. 544 s.
11. SHCHegoleva N.G., Habarov V.I. Finansy i kredit: Ucheb. posobie. M.: Moskovskaya finansovo-promyshlennaya akademiya, 2011. 512 s.
12. Semenova N.N. Sovershenstvovanie nalogooblozheniya dohodov fizicheskih lic v Rossii v kontekste formirovaniya social'no orientirovannoj nalogovoj politiki // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet. 2018. № 13 – 14. S. 838 – 851.
13. Gorbunova E.N. Nalogovaya politika gosudarstva pri nalogooblozhenii dobychi nefti v Rossii: finansovo-pravovoj aspekt // Nalogi. 2018. № 5. S. 11 – 14.

УДК 342. 92 DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-62-66

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ФОРМА ЗАЩИТЫ ПРАВА: НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Лусегенова Зинаида Сергеевна кандидат юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Ростовский филиал (344038, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66). E-mail: zinalus@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена критическому анализу реформы российского небанковского финансового сектора и законодательному закреплению института финансового омбудсмена. Автор пришел к выводу, что узаконенная система защиты прав в финансовом секторе является многоуровневой административной формой защиты прав граждан в неблагоприятной для их интересов финансовой среде бизнес-профессионалов и не будет способствовать росту экономики. Факторы роста экономики заложены в разумном распределении благ и экономической власти, производственной деятельности экономических субъектов реального сектора экономики, создающих материальные блага общества.

Ключевые слова: *Бизнес, экономическая власть, концентрация капиталов, качество государства, финансовая реформа, финансовый сектор, финансовые услуги, потребитель финансовых услуг, финансовый омбудсмен (уполномоченный), защита прав, административная юстиция.*

Капитализм с конца XX века стал практически мировой системой, а бизнес превратился в наднациональный феномен оказывающий воздействие на все стороны жизни общества и на все государства [1, с. 216]. Бизнес приобрел новые качества. Это и коммерческая, или торговая деятельность, род занятий, коммерческая политика и практика, основной источник получения прибыли, средство получения прибыли, средство решения стоящих перед обществом задач. Бизнес надлежит рассматривать как экономи-

ческий и социально-политический институт организованный и нормативно оформленный. Бизнес существует и проявляется в разнообразных взаимоотношениях субъектов экономических, политических, иных правовых и неправовых отношений. Среда деятельности бизнес-сообществ представляет Бизнес-организацию, имеющую внутриорганизационное, формально-юридического построение. Создаваемые капиталистической системой формы организации бизнеса направлены на ее самосохранение, обеспечение стабильности существования и функционирования на различных уровнях (международном, региональном, национальном). Носителями экономической власти в современных условиях являются не национальные экономические институты в виде государственных предприятий, частных фирм, а наднациональные экономические образования (Международный валютный фонд, международные банки) [1, с. 197]. Кроме того, на всех уровнях капиталистической системы создаются необходимые организационные условия для установления и поддержания устойчивых связей между бизнесом, как социально-экономическим институтом и другими политическими, государственными институтами. Для современного капитализма характерно форсирование концентрации и централизации капиталов на мировом финансовом рынке, огромная дистанция в уровне экономического развития отдельных государств. Россия, в отличие от своих конкурентов по глобальному рынку капиталов, не достигла прогресса в развитии финансового рынка, находится в поиске финансовых инструментов ускорения экономического развития.

На основе диагностики финансового рынка России, изучения мирового опыта его развития в аналитических исследованиях Центра стратегических разработок выделены три группы причин влияющие на достижение результата проводимых реформ:1) идеологические причины; 2) качество государства; 3) целевая результативность правоприменения. Идеологические причины остались за рамками аналитики, что свидетельствует о непонимании их основополагающей роли в построении экономических институтов [2, с. 442]. Качество государства оценивается по следующим признакам: а) наличию системы стимулов на достижение целей реформ; б) замотивированностью чиновников в обязательном выполнении программ; в) уровню организации контроля над реализацией программ и безальтернативной политической ответственностью за их неисполнение; г) приоритетным вниманием вопросам стимулирования внутреннего инвестора; д) умением государства учитывать интересы мелкого частного инвестора; ж) усиленным вниманием государства к эффективности регуляторов и адекватности архитектуры финансового регулирования; з) обеспечением финансовой доступности для инвесторов, получателей инвестиций и потребителей финансовых услуг. Аналитиками Центра стратегических разработок факторами экономического роста России названы: 1) опережающий рост небанковского финансового сектора; 2) создание необходимых для этого условий (компенсационных фондов, центров по защите прав инвесторов в ценные бумаги, программ защиты инвесторов, многоуровневых механизмов разрешения споров, снижающих издержки инвесторов при возникновении конфликтных ситуаций). Основополагающим условием проведения финансовой реформы определено повышение уровня защиты прав и законных интересов инвесторов. А в качестве потенциального источника инвестиций названы сбережения домохозяйств (средства населения). Средства государства, по мнению исследователей, теряют свое значение как источник инвестиций, в связи с сокращением нефтегазовых доходов и общей дефицитностью консолидированного бюджета страны. В числе мер по обеспечению притока сбережений населения на небанковский финансовый рынок названы следующие – общее увеличение объема сбережений населения и улучшение структуры сбережений без существенного изменения доли сбережений в расходах населения, но за счет снижения доли потребления. При этом, снижение налогов и обязательных платежей не планируется. Совершенствование структуры сбережений населения нацелено на повышение доли ценных бумаг, продуктов индустрии коллективных инвестиций, страховой отрасли и пенсионного сектора за счет сокращения доли недвижимости и наличной иностранной валюты, незначительного со-

кращения отдельных категорий банковских вкладов населения. Реформа небанковского финансового сектора опирается на распространение практики финансового омбудсмена на все его сегменты[1]. Правовой фундамент деятельности финансового уполномоченного заложен в России еще в 2010 – 2013 годы. Первый шаг в построении названного института был предпринят Ассоциацией Российских Банков (Советом АРБ), принявшей Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена). Административные акты государственного программно-целевого управления 2013 года раскрывают идейное содержание института финансового омбудсмена: 1) рост банковского сектора, 2) увеличение доли страховых премий в валовом внутреннем продукте, 3) рост доли участников финансового рынка, уверенных в надежных механизмах защиты прав и добросовестном исполнении обязательств субъектами финансовых правоотношений[2].

Международный опыт организации деятельности финансового омбудсмена в развитых европейских странах (Италии, Испании, Австралии и Великобритании) представлен как образцовый[3]. Для российской модели финансового омбудсмена предложены лучшие, по мнению исследователей, зарубежные разработки: а) использование Испанией административного ресурса государства по охвату населения и возложение функций финансового омбудсмена на государственные органы (Службу по приему обращений инвесторов при Национальной комиссии рынка ценных бумаг, Департамента по связям с клиентами при Банке Испании и Службы по приему обращений при Генеральном управлении по страхованию и пенсионным фондам); б) акцент на повышение финансовой грамотности населения в Австралии, двухзвенное распределение Службы финансового омбудсмена на сектора и трехступенчатая работа с обращениями (Аппарат Службы получает обращения, обработку и урегулирование жалоб осуществляют арбитры, а разрешение споров по существу – финансовые омбудсмены); в)минимизация объема административной работы в Италии, удаленный порядок рассмотрения споров и трехзвенная структура Службы в составе Службы по финансовым и банковским спорам, Института по надзору в сфере частного и коллективного страхования и Банковского омбудсмена. Высокоэффективная система Великобритании, состоящая из двух институтов – финансового и пенсионного омбудсмена, с максимальным охватом населения, поддержкой со стороны государства и обеспечением высокого уровня доверия потребителей финансовых услуг к институту финансового омбудсмена и деятельности Службы в целом признана лучшей. На базе систематизации опыта других стран, критического анализа состояния российского финансового рынка был принят Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» № 123-ФЗ (далее ФЗ о финансовом омбудсмене), который вступил в силу с 4 сентября 2018 года. Распространение юрисдикции финансового омбудсмена на разные сферы финансового рынка будет проходить поэтапно. С 01 июня 2019 года – сфера споров по ОСАГО, а с 28 ноября 2019 подключаются остальные виды страхования. С 01 января 2020 года закон будет применяться к разрешению споров с участием микрофинансовых

[1] Фонд Центр Стратегических разработок. Доклад: Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора, июль 2017, www://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Report-Financial-markets

[2] Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2013 № 226-р «О государственной программе развития Российской Федерации «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного центра» http://gov.garant.ru/; Распоряжение Правительства РФ от 22 июля 2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2010 года; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18 июля 2013 года № 133 «О проекте Соглашения об обмене информацией, в том числе конфиденциальной государствами – участниками Соглашения о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 09 декабря 2010

[3] Некоммерческий Фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов. Доклад Текущая модель регионального устройства института финансового омбудсмена в России и мировой опыт работы в регионах, 2016 www://vashifinancy.ru/materials/tekushchaia-model-regionalnogo-ustroistva-instituta-finansovogo/

организаций, а с 01 января 2021 года к спорам с участием банков, кредитных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов и ломбардов. В каждой стране институты защиты прав граждан создаются с учетом исторической обстановки и потребностей общественного развития[3, с. 408]. Российская модель института финансового уполномоченного относится к административной форме защиты прав потребителей финансовых услуг. Часть 2 статьи 11 Гражданского Кодекса РФ, предусматривает введение административного порядка защиты гражданских прав исключительно на основе закона с судебным способом оспаривания решений, принятых в административном порядке. Деятельность финансового омбудсмена охватывается понятием административная юстиция в силу следующих доводов: 1)по порядку определения сфер финансовых услуг, в которых учреждаются должности финансовых уполномоченных (Советом директоров Банка России, с размещением информации на официальном сайте Банка России, часть 9 статьи 2 ФЗ); 2) по порядку формирования его элементов (Главный финансовый уполномоченный назначается Советом директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ, статья 4 ФЗ о финансовом омбудсмене); 3) по организационной структуре (Служба финансового уполномоченного состоит из главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сфере финансовых услуг, Совета Службы, службы обеспечения деятельности, экспертного совета Службы, статья 6 ФЗ); 4) по качественному и численному составу Совета Службы (пять представителей Банка России, три представителя Правительства РФ, один представитель саморегулируемых организаций в страховой сфере, два представителя ассоциаций кредитных организаций, два представителя саморегулируемых организаций финансового рынка статья 7 ФЗ); 5) по широкому кругу организационно - финансовых полномочий исполнительного органа (Совета Службы, статья 7 ФЗ); 6) по принудительному характеру взаимодействия финансовых организаций и финансового омбудсмена (статья 28 ФЗ). Узаконенная система защиты прав в финансовом секторе является многоуровневой административной формой защиты прав граждан в неблагоприятной для их интересов финансовой среде бизнес-профессионалов. Многоэтажная система юрисдикции финансового уполномоченного отягощена обязанностью потребителя первоначально обратиться с требованием в финансовую организацию, после этого, в обязательном порядке обратиться к финансовому уполномоченному по спорам на сумму имущественных требований не свыше 500 тысяч рублей к финансовой организации, указанной в реестре, или указанной в перечне добровольно взаимодействующих с финансовым уполномоченным организаций (статья 15 ФЗ), субъективным правом омбудсмена направить финансовой организации свои предложения по урегулированию спора (статья 21 ФЗ). И завершается такая защита завоеванием потребителем права обжаловать в суд решение финансового уполномоченного, либо соглашение по урегулированию спора (статья 25 ФЗ). Кроме того, весь описанный процесс отягощается контролем финансового уполномоченного не только за деятельностью финансовых организаций, но и за сбережениями граждан, что не может содействовать доверию граждан к финансовым игрокам и инвестированию в небанковский финансовый сектор экономики. Международный опыт и российская история свидетельствуют о движущей силе материальных интересов – благосостоянии и экономической власти. Понятие благосостояния не сводится только к получаемому доходу, но и отражает характер производственной и внепроизводственной деятельности. Экономическая власть проявляется в реальной способности субъектов влиять на принятие решений об использовании прибыли. Неравное распределение благ и экономической власти, преодолевается с помощью контроля над прибавочным продуктом – какая часть прибыли инвестируется в экономику, а какая присваивается с целью повышении личного благосостояния [4, с. 13 – 16].

Литература

1. *Марченко М.Н.* Государство и право в условиях глобализации. Москва: Проспект, 2016. 400 с.
2. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 800 с.

3. *Салищева Н.Г.* Избранное. (+ CD). М.: РАП, 2011. 568 с.
4. *Вальдера Хиль Х.М.* Социальные классы и эксплуатация в СССР: размышления в свете теории Э.О.Райта // Социологические исследования, № 3, 2019. С. 13 – 22.

Lusegenova Zinaida Sergeevna, Candidate of Law, professor of the department state law disciplines, FGBOU VO «Russian State University of Justice», the Rostov brunch (66, Lenina St., Rostov-on-Don, 344038, Russian Federation).
E-mail: zinalus@gmail.com

ADMINISTRATIVE FORM OF PROTECTION OF LAW: NEW INSTITUTIONS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Abstract

The article is devoted to a critical analysis of the reform of the Russian non-banking financial sector and the legislative consolidation of the institution of the financial ombudsman. The author came to the conclusion that the legalized system of protecting rights in the financial sector is a multi-level administrative form of protecting citizens' rights in the financial environment of business professionals that is unfavorable for their interests and will not contribute to economic growth. Factors of economic growth are inherent in a reasonable distribution of wealth and economic power, production activities of economic entities of the real sector of the economy that create the material benefits of society.

Keywords: *business, economic power, capital concentration, state quality, financial reform, financial sector, financial services, financial services consumer, financial ombudsman (authorized), protection of rights, administrative justice.*

References

1. Marchenko M.N. Gosudarstvo i pravo v usloviyah globalizacii. Moskva: Prospekt, 2016. 400 s.
2. Mal'cev G.V. Social'nye osnovaniya prava. M.: Norma: INFRA-M, 2014. 800 s.
3. Salishcheva N.G. Izbrannoe. (+ SD). M.: RAP, 2011. 568 s.
4. Val'dera Hil' H.M. Social'nye klassy i ekspluataciya v SSSR: razmyshleniya v svete teorii E.O.Rajta // Sociologicheskie issledovaniya, № 3, 2019. S. 13– 22.