

УДК 347 DOI: 10.14451/2.176.9

# О правовых инструментах защиты прав субъектов финансовых правоотношений

© 2023 **Васянина Елена Леонидовна**

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса. ФГБУН Институт государства и права РАН. Доктор юридических наук. Институт государства и права Российской академии наук. Россия, Москва.

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

**Ключевые слова:** правовые инструменты, альтернативные процедуры, универсальные юридические конструкции, финансовые обязательства, суд, мировые соглашения, медиативные процедуры, налоговая оговорка, эмиссия денег, расходы, налоги, банки.

Вопросы применения правовых инструментов защиты прав субъектов финансовых правоотношений, включая оценку их эффективности, активно исследуются представителями финансово-правовой науки в контексте особенностей развития финансового механизма, выступающего ключевым регулятором экономики государства.

Учитывая проблемы, возникающие в сфере функционирования финансово-правовых институтов, автор приходит к выводу о целесообразности расширения перечня правовых инструментов, позволяющих участникам гражданского оборота одновременно осуществлять защиту нарушенных прав и контроль за функционированием финансового механизма государства. В связи с изложенным помимо права на обращение с жалобой на завышение цен и тарифов в результате нарушений антимонопольного законодательства, гражданам необходимо предоставить право оспаривать расходы, осуществляемые государством. Вместе с тем расширение перечня правовых инструментов защиты прав не должно способствовать формированию параллельных правовых институтов регулирования финансовых отношений, подрывающих принцип правовой определенности.

В условиях структурных преобразований экономики одной из задач, стоящих перед представителями финансово-правовой науки, является оценка эффективности механизма защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Усложнение структуры финансового рынка, появление новых финансовых инструментов инвестирования, цифровая трансформация государственного управления, вызвавшая расширение объема полномочий контролирующих органов,

требуют наделения участников гражданского оборота эффективными правовыми инструментами, позволяющими обеспечить защиту права на распоряжение финансами, противодействовать недобросовестным практикам финансовых организаций, осуществлять контроль за функционированием финансовой системы. На современном этапе развитие механизма защиты прав лиц, выступающих в качестве сторон финансовых обязательств, обеспечивается рас-

ширением перечня альтернативных процедур урегулирования споров, вытекающих из финансовых правоотношений, к числу которых относятся взаимосогласительные, примирительные процедуры, в том числе, медиативные. Кроме того, наблюдается активизация процесса применения универсальных юридических конструкций, используемых в качестве инструментов разрешения спорных ситуаций в финансовой сфере.

Применение альтернативных правовых инструментов в финансовых правоотношениях объясняется, прежде всего, задачами юридической техники. Лежащие в основе технического механизма права, сквозные юридические конструкции, к числу которых относятся возмещение убытков, возмещение ущерба, заверения об обстоятельствах, возмещение потерь и т. д., позволяют обеспечить количественное и качественное упрощение права [4, с. 21], т. е. нацелены на повышение эффективности механизма правового регулирования.

Активизация процесса применения универсальных юридических конструкций в качестве инструментов защиты прав субъектов финансовых правоотношений явилась следствием усиления конвергенции частного и публичного права, которая вызвана:

- во-первых, цифровой трансформацией экономики и государственного управления, являющейся причиной сокращения административных процедур и, как следствие, – возникновение потребности в альтернативных правовых инструментах регулирования финансовых отношений;
- во-вторых, отсутствием в актах финансового законодательства специальных правовых средств защиты нарушенных прав субъектов правоотношений, складывающихся в сфере функционирования финансовой системы;
- в-третьих, экономической непригодностью ранее созданных правовых институтов, направленных на обеспечение финансового оздоровления хозяйствующих субъектов. Далеко не случайно в целях предотвращения

банкротства как «...экономически невыгодного инструмента» [10] в современных условиях стремительно расширяется сфера применения альтернативных правовых средств урегулирования вопросов налоговой задолженности, к числу которых относятся мировые соглашения. По данным ФНС России, в 2022 году физические и юридические лица заключили 592 мировых соглашения по налоговым спорам на общую сумму 16,7 млрд рублей [3];

- в-четвертых, сложившимся в судебно-арбитражной практике профискальным подходом к разрешению налоговых споров об оценке обоснованности налоговой выгоды, применение которого привело к тому, что хозяйствующие субъекты вынуждены компенсировать налоговые потери и убытки за счет своих контрагентов, недобросовестное поведение которых послужило основанием для взыскания недоимки и штрафных санкций [5]. Изложенное привело к применению такого альтернативного инструмента защиты прав налогоплательщиков, как налоговая оговорка в договоре и, как следствие, к появлению самостоятельной категории налоговых споров, возникающих между хозяйствующими субъектами из налоговых оговорок.

В условиях активизации процесса взаимопроникновения частного и публичного права ключевое значение в алгоритме разрешения финансовых споров имеет формирование единообразного подхода к определению пределов применения универсальных юридических конструкций в финансовых правоотношениях. Как правило, универсальные юридические конструкции закреплены в ГК РФ, что вовсе не свидетельствует о том, что они имеют частноправовую природу, но выступают технико-юридическим приемом воздействия на финансовые отношения. Их применение вызвано как отсутствием в актах финансового законодательства специальных правовых средств воздействия на финансовые отношения, так и необходимостью формирования эффективной правовой модели взаимодействия субъектов финансовых правоотношений и должно быть сопряжено с принципами функциониро-

вания финансового механизма.

В расширении перечня правовых средств защиты нарушенных прав субъектов финансовых правоотношений особая роль отводится судам, которые, зачастую восполняют недостатки механизма финансово-правового регулирования, основной целью которого является защита права физического (юридического) лица на распоряжение финансами. В сложившейся ситуации невозможно не согласиться с выработанной в правовой науке точкой зрения о том, что «...суды возводят здание права, ...которое является результатом совместной работы законодателя и судов» [2].

Результатом развития судебной практики явилась такая не предусмотренная финансовым законодательством категория, как «налоговая выгода», фактически определившая процессуальные особенности рассмотрения налоговых споров об оценке обоснованности налоговой выгоды, включая распределение бремени доказывания между сторонами. Судами, а не НК РФ, определен порядок проведения налоговой реконструкции [1; 6], позволяющей осуществлять корректировку условий исполнения налоговых обязательств, обеспечивая тем самым защиту прав фискальных должников (налогоплательщиков) от претензии фискальных кредиторов (налоговых органов).

Развитие судебной практики привело к возможности применения контролирующих должника лиц [8], которые несут субсидиарную ответственность за ненадлежащее исполнение налоговой обязанности, процессуальных средств защиты нарушенных прав. Бывшие директора фискальных должников, приобретающие в рамках процедуры банкротства статус контролирующих должника лиц, в виду отсутствия в НК РФ положений о перемене лиц в обязательстве, долгое время были лишены возможности быть стороной в налоговом споре и права на обжалование актов налоговых органов, непосредственно затрагивающих их права и законные интересы. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16.11.2021 № 49-П установил, что норма-

тивное регулирование, позволяющее привлечь контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности в рамках дела о банкротстве, свидетельствует о необходимости обеспечения этих лиц и надлежащими средствами судебной защиты. Иными словами, участниками налоговых споров могут быть не только налогоплательщики, выступающие стороной налогового обязательства (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.07.2022 № Ф05-10245/2021 по делу № А40-214354/2020), но и иные лица, появившиеся на стороне фискального должника, и фактически ставшие стороной налогового обязательства, права которых нарушены актами налоговых органов. В рассматриваемом случае выработанный в рамках судебной практики подход восполняет отсутствие в НК РФ положений о перемене лиц в обязательстве.

Значимым с точки зрения контроля за функционированием финансового механизма государства является процессуальный инструмент, позволяющий гражданам оспаривать уровень цен. В соответствии с Постановлением Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» лица, чьи права нарушены в результате несоблюдения требований антимонопольного законодательства иными участниками гражданского оборота, вправе самостоятельно обратиться в соответствующий суд с иском о восстановлении нарушенных прав. Иными словами, граждане могут напрямую обращаться с жалобой в суд, если им кажется, что цены стали слишком высокими в результате нарушений хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства. При этом речь идет не просто о защите и восстановлении нарушенных прав граждан, но с учетом особенностей функционирования финансового механизма изложенный подход Суда имеет важное значение с точки зрения наделения участников гражданского оборота правовыми средствами, позволяющими оказывать влияние на регулирование денежной эмиссии, которая «...производна от ценообразования и инфляционных процессов, развивающихся в государстве

в условиях рыночной экономики» [11].

В контексте вопроса о расширении перечня правовых средств защиты нарушенных прав, выступающих одновременно инструментами контроля за функционированием финансового механизма, целесообразно наделить граждан правом на оспаривание осуществляемых государством расходов. Потребность в предоставлении участникам гражданского оборота такого права вызвана достаточно сложным механизмом распределения бюджетных средств между их получателями, в рамках которого полномочия в сфере бюджетного финансирования расщепляются между: Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и национальным проектом, утверждающим паспорта национальных проектов, принимающим решения о начале и завершении реализации национальных проектов; органами отраслевого финансирования и финансовыми институтами развития, принимающих непосредственное участие в распределении бюджетных средств. В результате управление бюджетными расходами является прерогативой «...узкого круга профессионалов и фактически сводится к решению вопроса о том, выделить или не выделить средства на финансирование тех или иных проектов» [9]. На сегодняшний день вопросы обоснованности и целесообразности направлений государственных расходов рассматриваются в рамках дел об обоснованности требований государственных органов к гражданам о возмещении средств бюджета, а также в рамках споров об определении размера выплат из бюджета в пользу граждан, о предоставлении набора социальных услуг. В связи с изложенным целесообразно усилить контроль граждан в сфере бюджетного финансирования посредством предоставления им права на оспаривание осуществляемых государством расходов.

Расширение перечня правовых инструментов защиты нарушенных прав не должно способствовать формированию параллельного правового регулирования финансовых отношений, подрывающих принцип правовой определенности. Не

единичными являются случаи, когда появление новых институтов защиты прав субъектов финансовых правоотношений сопровождается формированием и развитием параллельного массива нормативного регулирования финансовой сферы, имеющего субсидиарное значение по отношению к общему правовому режиму. Создание института защиты прав потребителей финансовых услуг привело к появлению отличного от НК РФ правового режима регулирования фискальных платежей, т. е. взносов, уплачиваемых финансовыми организациями в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, которые фактически влекут для участников финансового рынка дополнительную фискальную нагрузку. Произвольное установление тарифов и условий для разного вида финансовых организаций явилось основанием для обращения участников финансового рынка в целях разрешения обозначенной проблемы в Банк России [7].

На протяжении многолетней работы законодателя и правоприменителей появился массив нормативных правовых актов, регулирующих порядок оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости, выступающей налоговой базой по имущественным налогам, установленным НК РФ. Начиная с 2011 года, а точнее с появлением Постановления Президиума ВАС РФ от 28.06.2011 № 913/11 по делу № А27-4849/2010 года начала формироваться обширная правоприменительная практика по вопросу определения кадастровой стоимости недвижимого имущества, внесенного в государственный кадастр недвижимости, посредством указания его рыночной стоимости. При этом предоставление физическим и юридическим лицам права на оспаривание результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости привело к нарушению баланса частных и публичных интересов в фискальной сфере и, как следствие, к наделению публично-правовых образований правовыми средствами защиты нарушенных прав на формирование доходной базы местных бюджетов. Положения об оспаривании результатов определения кадастровой стоимо-

сти появились в НК РФ, Федеральном законе от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ, что фактически привело к созданию параллельного правового регулирования налоговой базы, выступающей одним из основных элементов юридического состава налога.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Применяемые в механизме защиты прав субъектов финансовых правоотношений универсальные юридические конструкции являются технико-юридическим приемом воздействия на финансовые отношения. Их применение вызвано как отсутствием в финансовом законодательстве специальных правовых средств защиты нарушенных прав, так и необходимостью формирования эффективной правовой модели взаимодействия субъектов финан-

совых правоотношений и должно быть сопряжено с принципами функционирования финансового механизма.

2. Целесообразно расширить перечень правовых инструментов, позволяющих участникам гражданского оборота одновременно осуществлять защиту нарушенных прав и контроль за функционированием финансового механизма государства. В связи с изложенным помимо права на обращение с жалобой на завышение цен и тарифов в результате нарушений антимонопольного законодательства, гражданам необходимо предоставить право на оспаривание осуществляемых государством расходов.

Вместе с тем расширение процессуальных средств защиты нарушенных прав не должно способствовать формированию параллельных правовых институтов регулирования финансовых отношений, подрывающих принцип правовой определенности.

### Библиографический список

1. Гюльбасаров Э. А. Правовые основы налоговой реконструкции // Финансовое право. – 2022. – № 11. – С. 22–25.
2. Ершов В. В. «Судебное правотворчество»: pro et contra // Правосудие. – 2020. – Т. 2, № 1. – С. 7–35.
3. За 2022 год благодаря мировым соглашениям урегулирована рекордная сумма долга / ФНС. – URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/13126019](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/13126019).
4. Иеринг Р. Юридическая техника / пер. с нем. Ф. С. Шендорфа. – СПб.: Типо-лит. А. Г. Розена (А. Е. Ландау), 1905.
5. Карапетян Ю. Процесс ради процесса сейчас никому не нужен / Коммерсантъ. – 2021. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4994606>.
6. Колина А. А. Налоговая реконструкция // Финансовое право. – 2022. – № 4. – С. 23–28.
7. Кузнецов М. Финансисты пожаловались в ЦБ на закрытость и тарифную политику омбудсмена / Ведомости. – 2022. – URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/12/26/956983-finansisti-pozhalovalis-v-tsb>.
8. Литовцева Ю. В. Защита прав контролирующих должника лиц в налоговых спорах // Налоговед. – 2022. – № 11. – С. 43–49.
9. Проблемы совершенствования государственного управления / Редкол.: Лазарев Б. М., Пископин М. И. (Отв. ред.), Старовойтов Н. Г. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1987. – 170 с.
10. Реструктуризация долга как способ восстановления платежеспособности / Росфинмониторинг, сессия в рамках Московского финансового форума. – 2022. – URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6036>.
11. Юровицкий В. М. Денежное обращение в эпоху перемен / ФНС. – URL: [https://www.yur.ru/Denejnoe\\_Obrashenie.pdf](https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf).