

УДК 34 DOI: 10.14451/2.197.14

# Проблемы реализации контрольно-надзорных правоотношений

© 2024 **Васянина Елена Леонидовна**

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

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

**Ключевые слова:** контроль, надзор, финансовый контроль, контрольно-надзорные правоотношения, денежно-кредитный механизм, налоги, бюджет, ценообразование, финансирование.

В рамках настоящей статьи автор исследует проблемы реализации контрольно-надзорных правоотношений, акцентируя внимание на вопросах осуществления финансового контроля. Автор приходит к выводам о том, что реформа контрольно-надзорной деятельности получит логическое завершение лишь в результате проведения работы по совершенствованию механизма применения санкций за нарушение действующего законодательства посредством упорядочения системы мер имущественной ответственности. Эффективность реализации финансового контроля может быть достигнута в результате усиления координации действий контрольно-надзорных органов, обеспечивающих функционирование финансово-кредитного механизма посредством разработки юридической конструкции управления денежной массой, направленной на синхронизацию инструментов денежно-кредитной, бюджетной, фискальной политики, ценообразования и т. д.

Проблемы реализации контрольно-надзорных правоотношений, их правовая природа всегда являлись предметом острых политических дискуссий и научных исследований.

Избегая анализа многочисленных подходов к пониманию существа государственного контроля (надзора), отмечу, что в юридической литературе сформировалась точка зрения, согласно которой контрольно-организационное правоотношение представляет собой не что иное, как обеспеченное представительно-обязывающим характером права информационное отношение, возникающее в процессе сбора данных о финан-

сово-хозяйственной деятельности участников гражданского оборота [1; 3].

Правовая природа контрольно-надзорных правоотношений во многом предопределила тот факт, что совершенствование государственного контроля (надзора) происходит, прежде всего, посредством его цифровой трансформации. Однако внедрение в механизм государственного управления информационных систем, упрощающих процесс сбора, обработки и хранения информации, не является панацеей в борьбе с нарушениями хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Правовое обеспечение государственного контроля (надзора) пока не привело к созданию надлежащего механизма обмена информацией между контролирующими и подконтрольными субъектами, что на сегодняшний день является одной из ключевых проблем осуществления контрольно-надзорных правоотношений. Иными словами, у подконтрольного субъекта отсутствует полный доступ к находящейся у контрольных органов информации о его финансово-хозяйственной деятельности, а в законодательстве не закреплено достаточное количество правовых средств, обеспечивающих истребование сведений о подконтрольных лицах.

На разработку необходимого для осуществления контрольно-организационных отношений инструментария направлена реформа контрольно-надзорной деятельности, фундаментом которой выступают Федеральный закон от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248) и Федеральный закон от 31 июля 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 247).

Анализ законодательства, а также складывающейся на его основе правоприменительной практики заставляет задуматься над вопросами о том, удалось ли достичь поставленные в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности цели? Достаточно ли сформированного правового инструментария для обеспечения эффективности государственного контроля (надзора)? На эти и другие вопросы, связанные с реализации контрольно-надзорных отношений, автор попытается ответить в рамках настоящей статьи.

### **Общие проблемы реализации контрольно-надзорных правоотношений**

Проведенный анализ позволил выявить противоречивые итоги реформы контрольно-надзорной деятельности. Неоднозначность результатов преобразований в сфере государственного контроля (надзора) заключается в следующем.

С одной стороны, основанное на положениях ФЗ

№ 248 совершенствование механизма реализации уполномоченными органами контрольно-надзорной функции повлекло за собой рост эффективности проверок, проводимых на основании индикаторов риска, а также отмену более 12 тысяч нормативных правовых актов, содержащих не соответствующие современным экономическим реалиям обязательные требования [5].

С другой стороны, становится очевидно, что некоторые результаты проведенной реформы привели к негативным последствиям в части развития административного законодательства и складывающейся на его основе правоприменительной практики.

Во-первых, действующий курс на снижение административной нагрузки на бизнес оборачивается тем, что правонарушения выявляются несвоевременно, а затраты на возмещение ущерба, причиненного в результате правонарушений, зачастую оказываются гораздо больше штрафов за уклонение от проверок. Далеко не случайно периодически появляются законодательные инициативы, направленные на корректировку сформированного механизма регулирования контрольно-организационных отношений.

Во-вторых, проведенная реформа фактически привела к появлению параллельного правового института контрольно-надзорной деятельности, основанного на положениях ФЗ № 247 и принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актах, закрепляющих общий порядок применения обязательных требований, условия, принципы установления и правила оценки их воздействия, применяемые одновременно с массивом правовых норм, содержащихся в отраслевых законах и устанавливающих специальные правила применительно к соответствующей сфере экономической деятельности.

В-третьих, применение отдельных положений законодательства, обеспечивающего правовое регулирование контрольно-надзорных отношений, приводит к нарушению принципов справедливости и юридического равенства, заложенных

в основу концепции верховенства права [9]. Получил развитие дифференцированный подход к порядку возбуждения дел об административных правонарушениях и наложению административных штрафов. Согласно КоАП РФ в отдельных случаях дела об административных правонарушениях могут быть возбуждены без проведения контрольно-надзорных мероприятий<sup>1</sup>. В результате за административные правонарушения, возбужденные вне рамок контроля, льготный механизм уплаты штрафов, предусмотренный ч. 1-3-3 ст. 32.2. КоАП РФ, не применяется.

Применение названных положений КоАП РФ связано с пониманием правовой природы контрольно-надзорной деятельности. Развернувшаяся в научной среде многолетняя дискуссия о разграничении таких понятий, как «контроль» и «надзор» не только не имеет смысла для развития науки административного права и административного законодательства, но приводит к неоднозначной трактовке этих понятий в правоприменительной практике и ограничительно-му толкованию закрепленного в законе понятия государственного контроля (надзора).

Точку в этом вопросе поставил Конституционный Суд Российской Федерации в рамках дела об оценке конституционности положений ч. 1.3-3 ст. 32.2 КоАП РФ, закрепляющих льготный порядок уплаты административного штрафа за правонарушения, выявленные в ходе государственного контроля (надзора). В Постановлении от 18.07.2024 г. № 39-П Суд признал данные положения закона не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют применить льготный режим уплаты административного штрафа за административные правонарушения, выявленные в ходе проверки, проведенной органами прокуратуры.

Наконец, в контексте обсуждения общих про-

блем осуществления государственного контроля (надзора) реформа контрольно-надзорной деятельности получит логическое завершение лишь в результате проведения работы по совершенствованию механизма применения санкций за нарушение действующего законодательства посредством упорядочения системы мер имущественной ответственности. Применяемый в процессе реализации контрольно-надзорной функции риск-ориентированный подход должен быть заточен не только на рост эффективности проверок, но и на сокращение числа штрафов посредством расширения сферы применения таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки, возмещение вреда. Иными словами, речь идет о применении обязательственного метода возложения имущественной ответственности, который был описан [4] и успешно применен<sup>2</sup> в советскую эпоху.

#### **Проблемы реализации контрольно-надзорных правоотношений в финансовой сфере**

Проведенный анализ позволяет констатировать, что проблемы реализации финансового контроля связаны, во-первых, с отсутствием у лиц, деятельность которых имеет непосредственное отношение к функционированию денежно-кредитной сферы, специальной правосубъектности. Например, долгое время привлекать инвестиции могли лица, не обладающие специальной правосубъектностью, необходимой для осуществления деятельности на финансовом рынке. Это привело к появлению многочисленных финансовых пирамид, на борьбу с которыми направлен Федеральный закон от 08 августа 2024 № 278-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Однако принятие и вступление в силу этого закона не явилось

<sup>1</sup>На основании ст. ч. 3.3. ст. 28.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9.21 настоящего Кодекса, могут быть возбуждены федеральным антимонопольным органом, его территориальным органом без проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае, если в материалах, сообщениях, заявлениях, поступивших в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган, содержатся достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

<sup>2</sup>Постановление Совмина СССР от 30.07.1988 № 929 «Об упорядочении системы экономических (имущественных) санкций, применяемых к предприятиям, объединениям и организациям».

панацеей в борьбе с нелегальной деятельностью на финансовом рынке [6] и не позволило переломить тенденцию к росту числа финансовых пирамид без образования юридического лица и существующих в форме интернет-проектов<sup>3</sup>.

Во-вторых, проблемы в области контроля над функционированием денежно-кредитного механизма связаны с таким феноменом, как «диффузия власти» [2], проявляющимся в расширении круга субъектов, наделенных полномочиями по управлению денежно-кредитной сферой. В контексте изложенного следует отметить, что на сегодняшний день полномочия по управлению финансово-кредитным механизмом наряду с Банком России, Правительством РФ, Министерством финансов РФ активно реализуют финансовые институты развития, а оказание услуг инкассации одновременно с поднадзорными Банку России кредитными организациями, осуществляют компании, не являющиеся таковыми, а также так называемые серые инкассаторы, к числу которых относятся частные охранные организации [8].

В-третьих, проблемы реализации контрольно-надзорной функции в финансовой сфере вызваны разобщенностью отдельных элементов финансового механизма, к числу которых относятся денежная эмиссия, налоги, бюджет, ценообразование, финансирование, страхование, кредит. Такое же обособленное правовое регулирование получили и контрольно-организационные отношения, обеспечивающие реализацию финансовой деятельности государства. Вместе с тем контрольно-надзорные правоотношения, способствующие исполнению финансовых обязательств и складывающиеся по поводу организации бюджетного процесса, финансово-го контроля и бухгалтерского учета по своей правовой природе являются ни чем иным, как административно-правовыми отношениями [10, с. 792]. А значит они должны подчиняться клю-

чевым принципам осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Сложившийся в правовом регулировании подход не позволяет синхронизировать денежно-кредитную, бюджетную, фискальную политику, ценообразование, финансирование и т. д. и приводит к разнонаправленности действий контрольно-надзорных органов, что, в конечном счете, может иметь негативные экономические последствия [7]. Например, в корне противоречит целям реализации механизма фискального обложения применяемый таможенными органами подход при осуществлении контроля таможенной стоимости товаров, в рамках которого в таможенную стоимость включаются дивиденды<sup>4</sup>. Последствия такого направления развития правоприменительной практики проявляются в том, что обложение дивидендов таможенными платежами, учитываемыми при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, в конечном счете влечет за собой применение налоговой реконструкции и, как следствие, – возврат налога на прибыль в большем размере, чем поступившие в бюджет таможенные платежи.

На сегодняшний день государство не обладает эффективными инструментами контроля над функционированием финансово-кредитного механизма, а применяемых Банком России инструментов недостаточно для поддержания ценовой стабильности, являющейся целью реализуемой единой государственной денежно-кредитной политики. С учетом изложенного важное значение приобретают вопросы овладения процессом ценообразования, имеющим ключевое значение для осуществления эффективного контроля за денежным обращением, а также вопросы фискального, бюджетного и кредитного регулирования.

Жесткая денежно-кредитная политика в условиях отсутствия правового института распределе-

<sup>3</sup>Еженедельно представители Т-банка (российского коммерческого банка, сфокусированного полностью на дистанционном обслуживании) выявляют в среднем 40–50 сайтов с признаками финансовых пирамид.

<sup>4</sup>Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 01.12.2022 № 305-ЭС22-11464 по делу № А40-20125/2021; от 02.12.2022 №310-ЭС22-8937 по делу №А09-1129/2021; от 02.12.2022 № 310-ЭС22-9639 по делу № А09-1751/2021.

ния прибыли предприятий на фоне увеличения фискальной нагрузки усиливает зависимость хозяйствующих субъектов от бюджета, расходы которого увеличиваются пропорционально росту ключевой ставки. А отсутствие юридической конструкции управления денежной массой, обеспечивающей баланс целей денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики, затрудняет процесс осуществления контроля денежного обращения.

Возникшие проблемы в финансовой сфере, побуждают к обсуждению вопросов создания и применения правовых инструментов, способствующих взаимодействию отдельных элементов финансового механизма, а также усилению координации действий контрольно-надзорных органов, обеспечивающих функционирование денежно-кредитной системы. В частности, речь идет о внедрении механизма проведения скоординированных контрольных мероприятий налоговых и таможенных органов, формировании межведомственных рабочих групп по вопросам ценообразования, о создании правовой модели, способствующей синхронизации инструментов монетарной, фискальной, бюджетной, политики, политики в области ценообразования и т. д.

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития административного и финансового законодательства.

1. Анализ проблем, возникающих в сфере реализации контрольно-надзорных правоотношений, позволяет констатировать, что реформа контрольно-надзорной деятельности получит логическое завершение лишь в результате проведения работы по совершенствованию механизма применения санкций за нарушение действующего законодательства посредством упорядочения системы мер имущественной ответственности. Применяемый в процессе осуществления государственного

контроля (надзора) риск-ориентированный подход, должен быть заточен не только на рост эффективности проверок, но и на сокращение числа штрафов посредством расширения сферы применения таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки, возмещение вреда.

2. Эффективность реализации контрольно-надзорной функции в финансовой сфере зависит, прежде всего, от разрешения общих проблем осуществления государственного контроля, к числу которых относится недостаток правовых средств, способствующих информационному взаимодействию контролирующих и подконтрольных субъектов.

Во-вторых, усиление координации действий контрольно-надзорных органов, обеспечивающих функционирование финансово-кредитного механизма, может быть достигнуто посредством разработки юридической конструкции управления денежной массой, направленной на синхронизацию инструментов денежно-кредитной, бюджетной, фискальной политики, ценообразования и т. д.

3. Совершенствование механизма фискального регулирования и контроля целесообразно осуществлять по пути существовавшего и применяемого в советскую эпоху правового института распределения прибыли предприятий<sup>5</sup>, в рамках которого был закреплён порядок формирования фонда развития производства хозяйствующих субъектов, предназначенного для финансирования капитальных вложений, модернизации оборудования, совершенствования организации производства.

Формирование подобной модели распределения прибыли организаций в современных условиях снимет зависимость предприятий от бюджетной системы и обеспечит развитие их инвестиционной активности.

<sup>5</sup>Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 04.10.1965 № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»

**Библиографический список**

1. *Васянина Е. Л.* Современные направления развития теории финансового правоотношения // Вопросы экономики и права. – 2024. – 8 (194). – С. 20–27.
2. *Воронеж.* Публичная власть: система компетенции : монография. – Научная книга, 2021. – 237 с.
3. *Запольский С. В., Васянина Е. Л.* Цифровизация финансового контроля: правовое регулирование // Правовая информатика. – 2022. – № 3. – С. 4–12.
4. *Запольский С. В.* Правовые вопросы самофинансирования предприятий в условиях полного хозяйственного расчета (финансово-правовой аспект) : дис. ... д-ра юридических наук : 12.00.02 / Запольский Сергей Васильевич. – М., 1989.
5. *Зырянов С. М.* Государственный контроль (надзор) : монография. – М. : Контракт, 2023. – 232 с.
6. Правовое регулирование финансового рынка России : монография. – М. : Институт государства и права РАН, 2023.
7. Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации : монография. – Воронеж : Научная книга, 2023. – 354 с.
8. Развитие и регулирование рынка инкассации и перевозки наличных денег. Доклад для общественных консультаций / Банк России. – URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/165616/Consultation\\_Paper\\_30082024.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/165616/Consultation_Paper_30082024.pdf).
9. Современные концепции верховенства права и правового государства: сравнительно-правовое исследование : монография. – М. : Норма : Инфра-М, 2024. – 416 с.
10. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М. : Проспект, 2024. – 792 с.