Редколлегия:

Главный редактор

Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.

Заместитель главного редактора

Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

Члены редколлегии

Баумштейн Л.А. канд. юрид. наук, доц.

Аронов Д.В. д-р ист. наук, проф.

Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.

Баумштейн А.Б. д-р юрид. наук

Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.

Васянина Е.Л. д-р юрид. наук

Васюков С.В. канд. юрид. наук, доц.

Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.

Демин А.В. д-р юрид. наук, доц.

Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.

Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.

Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.

Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.

Кузьмин С.И. д-р юрид. наук, проф.

Лившиц Ю.М. д-р юрид. наук, проф.

Матвеев С.П. д-р юрид. наук, доц.

Мельников Н.Н. д-р юрид. наук

Миронова С.М. канд. юрид. наук, доц.

Румянцев Ф.П. д-р юрид. наук, проф.

Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.

Туманова А.С., д-р ист. наук,

д-р юрид. наук, проф.

Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Цуканова Н.П. канд. юрид. наук, доц.

Шевелева С.В. д-р юрид. наук, доц.

Ответственный за выпуск

Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

Адрес редакции 302001, г. Орел,
 ул. Комсомольская, д. 39А
 (4862) 75-21-18 www.oreluniver.ru
 E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральном службе
 по надзору в сфере связи, информа-
 ционных технологий и массовых
 коммуникаций. Свидетельство: ПИ №
 ФС 77-67170 от 16 сентября 2016 года

Подписной индекс **12002**
 по объединенному каталогу
Пресса России

© ОГУ им. И.С. Тургенева, 2018

Содержание

Юридические науки

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Алексеева Л.А. Подходы к пониманию государства в юридической науке	3
Захарова К.А. Понятие обычного права коренных народов Канады	9
Петрованов К.Г. Цифровизация российского общества: анализ позитивного и негативного опыта в контексте обеспечения национальной безопасности	16
Бидова Б.Б. Правовое согласование национальных интересов как обязательная стадия их правового обеспечения	27
Аронов Д.В., Левина И.Р., Смирнов И.М. Становление международного экологического права в материалах Бернской Международной конференции по охране природы (17-19 ноября 1913 г.)	33

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Бондарев А.А. К вопросу о правовом статусе Конституционного Суда РФ в контексте реформирования российского законодательства	40
Схваткин Д.В. Принцип идеологического плюрализма в контексте последних изменений Конституции Российской Федерации	47

Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Белевский Р.А., Флоря Д.Ф. Проблемы законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности	52
Буслов М.М., Польшиков А.В., Мальцев Е.П. Проблемы организации ранней профилактики девиантного поведения учеников общеобразовательных организаций (экспертный взгляд) ..	57
Быстрова Ю.В. Анализ законопроекта «О «случайной» коррупции»	68
Минаков Г.Л., Абашина Л.А. О повторной попытке Верховного Суда Российской Федерации введения в российский уголовный закон уголовного проступка	72
Сакин М.П. Усовершенствование законодательного регулирования борьбы с подростковой суицидальностью как один из факторов снижения риска подростковых суицидов в Российской Федерации	79

Административное право; административный процесс

Васянина Е.Л. О правовой природе государственного контроля в финансовой сфере	86
Исаков В.С. Режим повышенной готовности и ограничительные мероприятия (карантин): проблемы разграничения	95

Editorial Committee:

Editor-in-chief

Pashin A.L. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Deputy chief editor

Astrahan V.I. *Doc. Sc. Hist., Ass. Prof.*

Member of editorial board

Abashina L.A. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Prof.*

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Professor*

Baumshstein A.B. *Doc. Sc. Law, Professor*

Borisov G.A. *Doc. Sc. Law, Professor*

Vasjanina E.L. *Doc. Sc. Law*

Vasjukov S.V. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Demin A.V. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Dihitar A.I. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*

Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos., Prof.*

Komkova G.N. *Doc. Sc. Law, Professor*

Kuz'min S.I. *Doc. Sc. Law, Professor*

Livshic Ju.M. *Doc. Sc. Law, Professor*

Matveev S.P. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Mel'nikov N.N. *Doc. Sc. Law, Ass. Prof.*

Mironova S.M. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Rumjancev F.P. *Doc. Sc. Law, Professor*

Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Tumanova A.S. *Doc. Sc. Hist.,*

Doc. Sc. Law, Professor

Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Tsukanova N.P. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Sheveleva S.V. *Doc. Sc. Law, Ass. Prof.*

Responsible for edition

Astrahan V.I. *Doc. Sc. Hist., Ass. Prof.*

Address

302001 Orel, Komsomolskaya str., 39A

(4862) 75-21-18 www.gu-unpk.ru

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Journal is registered in Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ФСТЭК России) № ФС 77-67170 from 16.06.2016

Index on the catalogue of the **Pressa Rossii 12002**

© Orel State University, 2018

Contents

Jurisprudence

Theory and history of law and state; the history of the teachings on law and the state

<i>Alekseyeva L.A.</i> Approaches to understanding the state in legal science	3
<i>Zakharova K.A.</i> The concept of indigenous customary law in Canada	9
<i>Petrovanov K.G.</i> Digitalization of russian society: analysis of positive and negative experiences in the context of national security	16
<i>Bidova B.B.</i> Legal coordination of national interests as a mandatory stage of their legal support ..	27
<i>Aronov D.V., Levina I.R., Smirnov I.M.</i> Formation of international environmental law based on the proceedings of the Berne International conference on wild-life conservation (november 17-19, 1913)	33

Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

<i>Bondarev A.A.</i> On the question of the legal status of the Constitutional Court of the Russian Federation in the context of the reform of russian legislation	40
<i>Shvatkin D.V.</i> The principle of ideological pluralism in context of recent amendments to the Constitution of the Russian Federation	47

Criminal law and criminology; criminally-executive law

<i>Belevskiy R.A., Florya D.F.</i> Problems of legislative regulation of human and civil rights and freedoms in carrying out operational-search activities	52
<i>Buslov M.M., Polshikov A.V., Maltsev E.P.</i> Problems of the organization of early prevention of deviant behavior of students of educational organizations (expert look)	57
<i>Bystrova Yu.V.</i> Analysis of the draft law " On "accidental" corruption»	68
<i>Minakov G.I., Abashina L.A.</i> About the repeated attempt of the Supreme Court of the Russian Federation of introduction to the russian criminal law of criminal delay	72
<i>Sakin M.P.</i> Improvement of legislative regulation of the fight against adolescent suicidality as one of the factors for reducing the risk of adolescent suicide in the Russian Federation	79

Administrative law; administrative process

<i>Vasyanina E.L.</i> On the legal nature of state control in the financial sphere	86
<i>Isakov V.S.</i> High alert and restrictive measures (quarantine): delimitation issues	95

The journal is included in the «List of peer-reviewed scientific publications in which the main scientific results of dissertations for obtaining the scientific degree of a candidate of sciences, for the academic degree of a doctor of science « for a group of scientific specialties 12.00.00 - Juridical sciences: : 12.00.01 – Theory and history of law and state; the history of the teachings on law and the state; 12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law; 12.00.03 – Civil law; business law; family law; private international law; 12.00.04 – Financial law; tax law; budget law; 12.00.06 – Land law; natural resource law; environmental law; agrarian law; 12.00.08 – Criminal law and criminology; criminally-executive law 12.00.14 – Administrative law; administrative process.

The journal is indexed in the system of the Russian scientific citation index, as well as Google Scholar.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.951

Е.Л. ВАСЯНИНА

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

В статье исследуются проблемы организации и проведения государственного контроля в финансовой сфере, связанные с цифровизацией экономики, особенностями функционирования финансового механизма и системы государственного управления.

Автор приходит к выводу о том, что контроль, надзор, аудит и мониторинг являются самостоятельными и одновременно взаимодополняемыми формами осуществления государственного контроля в финансовой сфере, порядок применения которых зависит от особенностей правового статуса подконтрольных субъектов. Кроме того, в статье изучаются особенности проведения оперативного и универсального государственного финансового контроля.

Ключевые слова: контроль, надзор, аудит, мониторинг, налоги, бюджет, эмиссия денег, расходы.

В современных условиях проблемы осуществления государственного контроля в финансовой сфере обусловлены, во-первых, развитием цифровой экономики, требующей адаптации института государственного контроля к новым видам экономической деятельности и формам взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов, во-вторых, – смешением государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, а в-третьих, – особенностями функционирования финансового механизма.

Усложнение задач по управлению экономикой, внедрение информационных систем в механизм осуществления государственного финансового контроля требуют переосмысления его природы в целях определения основных направлений совершенствования законодательства в обозначенной сфере.

Введение в действие цифровых технологий, позволяющих усовершенствовать процесс сбора, обработки и хранения информации, приводит к новым формам взаимодействия контрольных органов и контролируемых субъектов и, как следствие, – к изменению объема прав и обязанностей участников контрольного правоотношения. Например, использование при осуществлении государственного контроля информационных систем порождает для участников гражданского оборота дополнительные фискальные обязанности, связанные с приобретением онлайн-касс, введением системы маркировки и прослеживаемости товаров, осуществлением электронного документооборота и т.п. В свою очередь реализация органами публичной власти контрольно-надзорной функции в современных условиях сопровождается проведением мониторинга и аудита. Например, в настоящий момент времени администраторы бюджетных средств осуществляют мониторинг качества финансового менеджмента, внутренний финансовый аудит, а налоговые органы одновременно с осуществлением контрольно-надзорных полномочий в сфере налогообложения и сборов проводят мониторинг системы ценообразования, а также «мониторинг прибыли и инвестиционной активности крупнейших групп российских компаний»¹.

В таком случае можно предположить, что развернувшаяся и продолжающаяся несколько десятилетий дискуссия о разграничении таких понятий, как «контроль», «надзор»,

¹ Перечень поручений по итогам совещания о мерах по стимулированию инвестиционной активности (утв. Президентом РФ 09.04.2021 № Пр-562) // СПС «КонсультантПлюс».

«аудит» и «мониторинг» утрачивает актуальность. В частности, это связано с тем, что в отдельных случаях разграничить указанные формы проведения государственного контроля не представляется возможным. Например, архитектура предусмотренной разделом V² Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) системы горизонтального налогового мониторинга представляет собой расширенное информационное взаимодействие на основе организации доступа налоговых органов к информационным системам налогоплательщиков в режиме реального времени, в рамках которого и контроль, и надзор, и аудит, и мониторинг как элементы единого целого проводятся налоговым органом.

Однако в юридическом смысле обозначенные понятия обладают рядом специфических признаков, позволяющих их выстроить в определенную систему, подчиненную общим принципам организации государственного контроля. Например, контроль в узком смысле эффективен лишь в отношении лиц, зависимых от контролирующего субъекта. Однако в условиях отсутствия управленческой или отраслевой подчиненности нужны дополнительные инструменты, направленные на создание условий взаимодействия хозяйствующих субъектов и государства, в качестве которых выступают надзор, аудит и мониторинг, являющиеся самостоятельными и одновременно взаимодополняемыми формами государственного управления, характеризующиеся разной степенью вмешательства в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта. В частности, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что *контроль* в финансовой сфере представляет собой деятельность уполномоченных органов по установлению фактических обстоятельств, связанных с совершением участниками гражданского оборота финансовых операций. Так, при проведении в соответствии с НК РФ налоговых проверок, получении объяснений налогоплательщиков, осмотре помещений и территорий, используемых для извлечения прибыли, налоговый орган определяет налоговые последствия заключенных подконтрольными субъектами гражданско-правовых сделок, фактические обстоятельства совершения которых позволяют определить их природу. *Надзор*, осуществляемый органом публичной власти в рамках реализации контрольно-надзорной функции, в отличие от контроля, нацелен на проверку законности совершения финансовых и хозяйственных операций, предметом которого является соблюдение контролируруемыми субъектами актов финансового законодательства. Такой подход к пониманию надзора, осуществляемого органом финансового контроля, соответствует природе высшей формы надзора за исполнением законов, закрепленной Федеральным законом от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В свою очередь *мониторинг* представляет собой наблюдение за финансово-хозяйственной деятельностью, исключаящее прямое взаимодействие контролирующих и подконтрольных субъектов в целях сбора, анализа и систематизации полученной информация.

Кроме того, формой осуществления государственного контроля является *аудит*, рассматриваемый согласно действующему законодательству как деятельность контрольных органов, направленная на оценку экономической целесообразности, эффективности использования денежных средств и подтверждение достоверности финансовой отчетности. При этом в зависимости от формы собственности на денежные средства законодательством установлен различный порядок проведения аудита, а также разные правовые последствия, связанные с установлением фактов неэффективного осуществления финансовых операций.

Помимо изложенного государственный финансовый контроль как деятельность уполномоченных субъектов по сбору информации о финансово-хозяйственных операциях контролируемого лица может проводиться в форме оперативно-розыскной деятельности. Полагаю, что в том случае, когда данная функция осуществляется правоохранительным органом, специализирующимся на выявлении и раскрытии финансовых правонарушений, можно говорить о существовании *оперативного финансового контроля*. Например, до 2003 года в Российской Федерации функционировали федеральные органы налоговой полиции, одной из задач которых было выявление, предупреждение и пресечение налоговых пре-

ступлений и правонарушений. А в Республике Казахстан в настоящий момент времени функционирует Агентство по финансовому мониторингу, к полномочиям которого отнесены предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование экономических и финансовых правонарушений².

Учитывая изложенное и руководствуясь положениями финансового законодательства, в современных условиях можно выделить следующие шесть форм реализации государственного контроля в финансовой сфере: 1) *контроль*, под которым в узком смысле следует понимать деятельность уполномоченного органа, направленную на установление фактических обстоятельств совершения финансовых и хозяйственных операций; 2) *надзор* как деятельность органа государственного финансового контроля, нацеленная на проверку законности совершения финансовых и хозяйственных операций, предметом которой является соблюдение контролируруемыми субъектами актов финансового законодательства; 3) *аудит*, по своей природе являющийся деятельностью контрольных органов, направленной на оценку экономической целесообразности, эффективности использования денежных средств и подтверждение достоверности финансовой отчетности; 4) *мониторинг*, представляющий собой наблюдение за финансово-хозяйственной деятельностью, исключаящее прямое взаимодействие контролирующих и подконтрольных субъектов в целях сбора, анализа и систематизации полученной информации; 5) *оперативно-розыскная деятельность*, осуществляемая правоохранительным органом, специализирующимся на выявлении и раскрытии финансовых правонарушений; 6) *универсальная форма* проведения государственного финансового контроля, в рамках которой и контроль, и надзор, и аудит и мониторинг как части единого целого одновременно осуществляются контрольным органом на основе функционирования информационных систем.

Сформированный в законодательстве подход к организации финансового контроля сопровождается активным внедрением взаимосогласительных и примирительных процедур, цель которых состоит в создании эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов. Однако скудный объем положений финансового законодательства, нацеленных на поощрение добросовестных участников финансовых правоотношений, на фоне смешения государственных функций между федеральными органами исполнительной власти и проводимых государством процедур налоговой амнистии создает благоприятную почву для формирования вектора недобросовестного поведения участников фискальных правоотношений. В такой ситуации органы финансового контроля обладают неограниченным усмотрением при выборе инструментов реализации контрольно-надзорной функции, а взаимосогласительные процедуры превращаются в средство давления на подконтрольных субъектов, что существенно ослабляет гарантии защиты их прав и ставит реализацию права на защиту в зависимость от предусмотренных НК РФ условий. Например, согласно п. 2 ст. 64 НК РФ одним из условий предоставления рассрочки по уплате налога является отказ от реализации права на обжалование решения налогового органа, в соответствии с которым подлежит уплате в бюджет сумма налога. При этом в соответствии с НК РФ решение о предоставлении рассрочки по уплате налога подлежит отмене в случае, если после его вынесения заинтересованное лицо обжаловало решение налогового органа, в соответствии с которым подлежит уплате сумма налога, указанная в решении о предоставлении рассрочки по его уплате.

Учитывая изложенное, остается признать, что государственный контроль в финансовой сфере «продолжает быть «ручным» контролем, построенным во многом на презумпции превосходства над производственной или управленческой деятельностью, на психологиче-

² Указ Президента Республики Казахстан от 20 февраля 2021 года № 515 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу» [Электронный ресурс] // URL : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000515>

ском подавлении подконтрольного субъекта»³, что исключает возможность формирования эффективного механизма взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов.

Негативно отражающийся на организации и проведении государственного финансового контроля процесс смещения государственных функций между федеральными органами исполнительной власти обусловлен отклонением от концепции трехуровневой системы государственного управления, лежащей в основе административной реформы, проведенной в 2004 г. Яркой иллюстрацией изложенного является тот факт, что ФНС России, наделенная в рамках обозначенной реформы контрольно-надзорной функцией, несмотря на прямой запрет в НК РФ⁴, отвоевала нормотворческую функцию в сфере налогообложения и сборов, закрепленную за Министерством финансов РФ. Сложившаяся ситуация привела к развитию правоприменительного права, к достаточно вольной трактовке контрольно-надзорными органами финансового законодательства. Например, нередкими являются случаи, когда ФНС России издает письма, в которых определяются отсутствующие в законодательстве формы государственного контроля и процедуры его проведения, а также не предусмотренные НК РФ обязанности. Так, в письме от 10 июля 2018 № ЕД-4-15/13247@ (ред. от 21.09.2018) «О профилактике нарушений налогового законодательства»⁵ ФНС России был разъяснен не установленный НК РФ порядок аннулирования налоговых деклараций, а в письме от 25 июля 2017 г. № ЕД-4-15/14490@ «О работе комиссии по легализации налоговой базы и базы по страховым взносам»⁶ налоговое ведомство определило не закрепленный в НК РФ порядок работы комиссии по легализации налоговой базы. В письмах ФНС России от 5 апреля 2019 г. № БС-4-21/6262 и от 25 марта 2019 № БС-4-21/535@ интерпретация налоговыми органами положений НК РФ о налоговой льготе по налогу на имущество организаций привела к формированию не предусмотренной законодательством трактовке понятия недвижимого имущества. В результате объекты основных средств, долгое время относящиеся к движимому имуществу, были переквалифицированы фискальным ведомством в объекты недвижимости для целей налогообложения⁷.

Проблемы в сфере государственного управления негативно отразились на реализации контрольно-надзорной функции органами исполнительной власти, а регуляторная гильотина, являющаяся ключевым инструментом реформы контрольно-надзорной деятельности, из одноразового механизма превратилась в перманентную процедуру отмены требований органов исполнительной власти. Изложенное обусловлено тем, что вместо совершенствования административно-правового регулирования в части конкретизации обязанностей контрольно-надзорных органов государство пошло по пути внедрения идеи доказательного регулирования, что привело к постоянной коррекции требований контрольно-надзорных органов. В результате произошло разрастание массива нормативного материала об обязательных требованиях. В частности, на сегодняшний день приняты Федеральный закон от 31 июля 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований

³ Запольский С. В. О правовой природе контроля // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности : материалы международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной (25 октября 2018 г.) / колл авторов ; отв. ред. А.М. Воронов, И.В. Глазунова. — Москва : РУСАЙНС, 2019. С. 18-25.

⁴ На основании п.2 ст. 4 Налогового кодекса Российской Федерации ФНС России и ее территориальные органы не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов, сборов, страховых взносов.

⁵ Письмо ФНС России от 02.11.2018 N ЕД-4-15/21496@ «Об отзыве письма ФНС России от 10.07.2018 N ЕД-4-15/13247@» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Документ утратил силу в связи с изданием Письма ФНС России от 07.07.2020 N БС-4-11/10881@ // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Васянина Е. Л. Обязательства в финансовом праве : монография / Е. Л. Васянина. — Москва : РУСАЙНС, 2020. С. 113.

и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования», Постановление Правительства РФ от 06 февраля 2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований».

Совершенствование государственного контроля исключительно с помощью внедрения цифровых технологий приводит к ослаблению гарантий защиты прав как контролируемых, так и подконтрольных субъектов, поскольку отсутствие правового обоснования технологических процессов приводит к тому, что право подменяется технологическими решениями. Более того, активное использование информационных систем может привести к ослаблению государственного суверенитета. Так, цифровая среда, являющаяся почвой для создания новых бизнес-моделей и финансовых продуктов, приводит к тому, что государство утрачивает контроль над денежной эмиссией, действиями и доходами цифровых транснациональных компаний. В результате бесконтрольное функционирование финансируемых за счет бюджета и частных инвестиций цифровых платформ приводит к росту их экономического и политического влияния и создает угрозу безопасности государства. Яркой иллюстрацией изложенного является вмешательство цифровых платформ в систему государственного управления США. Так, в январе 2021 года ряд социальных сетей заблокировали аккаунты действующего на тот момент президента – Дональда Трампа. А укрепление рынка криптовалют и увеличение стоимости биткойна на фоне отсутствия действенного контроля за деятельностью цифровых гигантов поставило под угрозу целостность денежных систем государств во всем мире.

Помимо изложенного тревожным знаком является тот факт, что в новых экономических условиях технологические фирмы превращаются в органы государственного управления. Например, в США, в пустыне Невада обсуждается вопрос о создании города, функционирование которого будет обеспечиваться криптовалютной системой⁸.

Внедрение в механизм организации финансового контроля информационных систем приводит к появлению новых субъектов, вмешивающихся в реализацию контрольно-надзорной функции, правовой статус которых не имеет четкого законодательного закрепления. Иными словами, осуществление прав и обязанностей участниками финансового правоотношения происходит с помощью цифрового посредника. Например взаимодействие между налогоплательщиками и налоговыми органами осуществляется через оператора электронного документооборота⁹, а поддержание в работоспособном состоянии программно-аппаратных средств, входящих в состав подсистемы «Личный кабинет налогоплательщика», обеспечивается ФКУ «Налог-Сервис»¹⁰. Федеральный закон 20 июля 2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» регламентирует порядок взаимодействия между финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг через информационную систему, выполняющую функцию преодоления финансовой безграмотности граждан, а Федеральный закон от 02 августа 2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет правила привлечения инвестиций через инвестиционные платформы.

⁸ Макарычев М. В пустыне Невада технологическая фирма стремится стать правительством // Российская газета, 17 фев. 2021.

⁹ Приказ ФНС России от 04 марта 2014 № ММВ-7-6/76@ «Об утверждении Требований к оператору электронного документооборота» // Российская газета, 02.07.2014, № 145.

¹⁰ Приказ ФНС России от 25 февраля 2016 № ММВ-7-6/97@ (ред. от 26.12.2016) «Об утверждении Регламента взаимодействия территориальных органов ФНС России и ФКУ "Налог-Сервис" ФНС России при реализации функций по обработке налоговых документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, сборов и проведения мероприятий в отношении взаимозависимых лиц и контролируемых сделок, представляемых налогоплательщиками (их представителями) в территориальные органы ФНС России на бумажных носителях» // СПС «КонсультантПлюс».

В результате происходит процесс разрастания массива нормативных правовых актов, представляющих собой инструкции по применению цифровых платформ, четко не определяющие их правовой статус как субъектов, принимающих непосредственное участие в реализации контрольно-надзорной функции, закрепленной за органами исполнительной власти. На фоне отсутствия правового обоснования технологических процессов изложенное приводит к созданию неустойчивой модели регулирования финансового контроля, в рамках которой финансовое право подменяется технологическими решениями, а правовой статус новых субъектов контрольных финансовых правоотношений не имеет четкого закрепления в законе.

В сложившихся условиях ошибки в информационных системах влекут негативные экономические последствия как для контролирующих, так и для подконтрольных субъектов. Например, сбои в базе данных приводят к необоснованному взысканию контрольным органом с налогоплательщиков фискальных платежей¹¹, а внесение через информационные системы заведомо ложных сведений о фискальных обязательствах причиняет ущерб бюджетной системе государства¹². Например, Счетная палата Российской Федерации выявила слабые места в системе администрирования налога на добавленную стоимость (НДС). В частности, контрольным ведомством обнаружено, что применение программы автоматизированного контроля за НДС (АСК НДС-2) сопровождалось внедрением схемы «массовый подписант», позволяющей налогоплательщикам уклониться от уплаты НДС путем обнуления налоговых платежей посредством предоставления уточненных налоговых деклараций¹³.

Кроме того, используемые в сфере государственного управления системы алгоритмического принятия решений несовершенны и приводят к случаям ошибочного привлечения к ответственности¹⁴.

Активное внедрение цифровых сервисов в механизм государственного контроля приводит к ослаблению гарантий защиты прав подконтрольных субъектов. Например, формирование новой модели онлайн-налогового администрирования, предполагающей под видом снижения издержек для экономики передачу функции по исчислению и уплате налогов ФНС России, приведет к нарушению конституционных гарантий защиты прав налогоплательщиков, поскольку в рассматриваемом случае право лица на распоряжения финансами будет поставлено в зависимость от возникновения фискальных обязанностей. В обозначенной ситуации финансовое право утрачивает свое назначение, которое состоит в создании эффективных механизмов защиты денежных средств участников гражданского оборота от государственных органов, объем полномочий которых в условиях цифровой среды стремительно возрастает.

Помимо изложенного проблемы в сфере организации и проведения государственного контроля связаны с особенностями жизнедеятельности финансового механизма, представляющего собой единый комплекс таких правовых институтов, как денежная эмиссия, публичные доходы, публичные расходы и бюджет. Например, в условиях функционирования необеспеченной золотовалютными резервами денежной системы довольно сложно проконтролировать «...несанкционированные расходы правительства посредством увеличения количества денег в обращении»¹⁵. Следовательно, в условиях отступления от золотого стандарта на процесс денежной эмиссии, опосредованной как банковской, так и бюд-

¹¹ Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 31 января 2020 № Ф06-57110/2019 по делу № А12-17218/2019// СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 апреля 2016 по делу № А58-3492/2015// СПС «КонсультантПлюс»..

¹³ Счетная палата выявила слабые места системы администрирования НДС [Электронный ресурс] // URL : www.ach.gov.ru (Дата обращения 1 апреля 2019 г.)

¹⁴ Комиссия по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения АЮР предложила исключить искусственный интеллект из ряда сфер деятельности [Электронный ресурс] // URL : https://alrf.msk.ru/komissiya_po_pravovomu_obespecheniyu_cifrovoy_ekonomiki_moskovs_2

¹⁵ Мизес, Л. фон Теория денег и кредита : 2-е изд., исправ. / Людвиг фон Мизес ; пер. с англ. И нем. Под ред. и с комм. Гр. Сапова. — Москва ; Челябинск : Социум. 2018. С. 455.

жетной системой, необходимо воздействовать через инструменты, позволяющие обеспечить стыковку финансовой системы и экономической реальности.

Иными словами, контроль за реализацией предусмотренных законодательством форм денежной эмиссии целесообразно осуществлять через механизм ценообразования. Это обусловлено тем, что бюджетное финансирование, как и эмиссия национальной валюты, проводимая Банком России, «вторично по отношению к денежным обязательствам и инфляционным процессам, которые в условиях рыночной экономики запускаются посредством свободного ценообразования»¹⁶.

Неслучайно в настоящий момент времени контроль над уровнем цен и проведение мониторинга системы ценообразования являются предметом пристального внимания со стороны государства. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 отметил, что нельзя полагаться исключительно на точечные, по сути, директивные меры регулирования цен. Необходимо сформировать долговременные условия, гарантирующие предсказуемость цен с помощью рыночных механизмов.

Проблемы контроля над ценообразованием и защиты прав граждан, нарушенных в связи с необоснованно высоким ростом цен, коснулся Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». На основании указанного документа Верховный Суд разрешил гражданам обращаться с жалобой напрямую в суд, если им кажется, что цены стали слишком высокими в результате нарушений антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектам.

Поскольку цена является инструментом, обеспечивающим стыковку финансовой системы и экономической реальности, положения законодательства о контроле над ценообразованием необходимо оценивать с точки зрения их соответствия условиям осуществления денежной эмиссии. Вместе с тем отдельные положения финансового законодательства нацелены на удовлетворение исключительно фискальных интересов государства. Например, А. И. Худяков отмечал, что предусмотренная налоговым законодательством корректировка трансфертных цен, ориентированная на принуждение хозяйствующих субъектов применять в своей деятельности лишь те цены, которые соответствуют рыночным – это не только неправомерная практика, но и экономически ошибочная практика, причиняющая экономике государства гораздо больше вреда, чем мнимые фискальные интересы¹⁷. Таким образом, преследуя цель формирования доходной базы бюджета, налоговые органы вмешиваются в механизм ценообразования, оказывающий непосредственное влияние на процесс денежной эмиссии.

Помимо изложенного проблемы в сфере контроля над денежной эмиссией обусловлены тем, что иногда ценообразование выходит из-под контроля государства и рыночных механизмов. Это происходит в ситуации, когда рынок перестает адекватно оценивать стоимость объектов гражданского оборота, что приводит к возникновению финансовых пузырей и, как следствие, – к краху самого рынка¹⁸. Например, такое происходит в результате избыточного спроса, порождающего ощущение дефицита, и ожидания роста цен¹⁹. Яркой иллюстрацией изложенного выступает появившаяся в XVII веке в Голландии тюльпаномания, характеризующаяся кратковременным всплеском ажиотажного спроса на луковицы тюльпанов, за которым последовало увеличение цены луковицы тюльпана до беспрецедентного уровня²⁰.

¹⁶ Юровицкий В. М. Денежное обращение в эпоху перемен. [Электронный ресурс] // URL : https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf (дата обращения 08. 05. 2020).

¹⁷ Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. – СПб.: издательство «Юридический центр-Пресс», 2020. С. 438.

¹⁸ Васильев К. Г. Экономико-математическое моделирование финансовых пузырей на фондовом рынке // Автореф. дисс... канд. экон. наук. СПб. 2006. С. 1

¹⁹ Лосев А. Издержки стимулирования: как сегодня раздуваются новые пузыри. Тематическое приложение к газете - Коммерсантъ – 31.03. 2021 № 7. С.14-17.

²⁰ Лосев А. Там же.

В современных условиях мы наблюдаем необоснованно высокий рост цен на объекты недвижимости, а на фоне активного процесса цифровизации экономики взлетает курс биткойна.

Неконтролируемые процессы формирования цен окончательно выводят из-под контроля государства процесс денежной эмиссии и осложняют порядок реализации Банком России его ключевой функции, нацеленной на защиту и обеспечение устойчивости курса национальной валюты.

Очевидно, что новая экономическая реальность требует современных подходов к регулированию финансовых отношений, позволяющих создать условия для организации эффективного государственного контроля над функционированием финансового механизма в целях укрепления его резистентности к экономическим кризисам.

1. Эффективный контроль государства над денежной эмиссией возможен, во-первых, в условиях построения новой платежной парадигмы, нацеленной на введение в обращение удобных для участников гражданского оборота денег, а во-вторых, – в случае внедрения основанных на рыночных механизмах мер регулирования ценообразования, обеспечивающих предсказуемость цен.

2. Полный контроль государства над формированием и исполнением эмиссионных финансовых обязательств позволит обеспечить запуск процесса эмиссии цифрового рубля. Однако новая форма фиатных денег, которая появится в обозримом будущем, заставляет задуматься над вопросом о пределах полномочий органов публичной власти в части осуществления эмиссии цифрового рубля. Учитывая особый статус ЦБ РФ, являющегося структурой, подчиненной международным финансовым организациям²¹, и депозитарием средств МВФ, в целях обеспечения государственного суверенитета целесообразно рассмотреть вопрос о передаче полномочий в области эмиссии цифровой национальной валюты органу, осуществляющему функции по выработке государственной политики в финансовой сфере.

Указанный вывод обусловлен тем, что, во-первых, помимо ЦБ РФ регулятором денежной эмиссии выступает бюджет, а во-вторых, именно Минфин России имеет непосредственное отношение к управлению эмиссией бюджетного рубля, осуществляемой в форме финансирования.

3. Эффективность фискального контроля над доходами цифровых компаний может быть достигнута посредством корректировки налогового законодательства, направленной на упрощение системы налогообложения, сокращение количества фискальных платежей, и сопровождающейся переходом на страховые принципы формирования доходов и финансирования государственных расходов.

4. Создание новой парадигмы государственного контроля должно сопровождаться комплексом мер, направленных на укрепление гарантий защиты прав участников финансовых правоотношений, поскольку развитие цифровых технологий в перспективе приведет к возникновению такой модели фискального администрирования, в рамках которой налогоплательщик утратит ключевое для участника гражданского оборота право – право на распоряжение финансами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильев К. Г. Экономико-математическое моделирование финансовых пузырей на фоновом рынке. Автореф. дисс... канд. экон. наук. СПб. 2006.
2. Васянина Е. Л. Обязательства в финансовом праве : монография / Е. Л. Васянина. – Москва : РУСАЙНС, 2020.
3. Запольский С. В. О правовой природе контроля // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности : материалы международной научно-

²¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 285-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».

практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной (25 октября 2018 г.) / колл авторов ; отв. ред. А.М. Воронов, И.В. Глазунова. — Москва : РУСАЙНС, 2019. С. 18-25.

4. Лосев А. Издержки стимулирования: как сегодня раздуваются новые пузыри. Тематическое приложение к газете - Коммерсантъ – 31.03. 2021 № 7. С.14-17.

5. Мизес, Л. фон Теория денег и кредита : 2-е изд., исправ. / Людвиг фон Мизес ; пер. с англ. И нем. Под ред. и с комм. Гр. Сапова. — Москва ; Челябинск : Социум. 2018. С. 455.

6. Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукунов. — СПб.: издательство «Юридический центр-Пресс», 2020. С. 438.

7. Юровицкий В. М. Денежное обращение в эпоху перемен. [Электронный ресурс] // URL : https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf (дата обращения 08. 05. 2020).

Васянина Елена Леонидовна

ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук (ИГП РАН),
доктор юридических наук
E-mail: elenavasyanina@yandex.ru

E.L. VASYANINA

**ON THE LEGAL NATURE OF STATE CONTROL
IN THE FINANCIAL SPHERE**

The article examines the problems of organizing and conducting state control in the financial sphere, associated with the digitalization of the economy, the peculiarities of the functioning of the financial mechanism and the system of public administration.

The author comes to the conclusion that control, supervision, audit and monitoring are independent and at the same time complementary forms of public administration, the application of which depends on the peculiarities of the legal status of controlled entities. In addition, the article examines the features of operational and universal state financial control.

Key words: control, supervision, audit, monitoring, taxes, budget, emission, expenses.

BIBLIOGRAPHY

1. Vasil'ev K. G. Ekonomiko-matematicheskoe modelirovanie finansovykh puzyrej na fonovom rynke. Avtoref. diss... kand.. ekonom nauk. SPb. 2006.

2. Vasyanina E. L. Obyazatel'stva v finansovom prave : monografiya / E. L. Vasyanina. — Moskva : RUSAJNS, 2020.

3. Zapol'skij S. V. O pravovoj prirode kontrolya // Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor kak sposoby obespecheniya zakonnosti v sfere ekonomicheskoy deyatel'nosti : materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Lazarevskie chteniya», posvyashchennoj pamyati doktora yuridicheskikh nauk, zaslužennogo yurista RSFSR Eleny Viktorovny SHorinov (25 oktyabrya 2018 g.) / koll avtorov ; otv. red. A.M. Voronov, I.V. Glazunova. — Moskva : RUSAJNS, 2019. S. 18-25.

4. Losev A. Izderzhki stimulirovaniya: kak segodnya razduvayutsya novye puzyri. Tematicheskoe prilozhenie k gazete - Kommersant" – 31.03. 2021 № 7. S.14-17.

5. Mizes, L. fon Teoriya deneg i kredita : 2-e izd., isprav. / Lyudvig fon Mizes ; per. s angl. I nem. Pod red. i s komm. Gr. Sapova. — Moskva ; Chelyabinsk : Socium. 2018. S. 455.

6. Hudyakov A. I. Izbrannye trudy po finansovomu pravu / sost. M. K. Sulejmenov, E. V. Porohov, M. V. Karaseva, A. T. SHaukenov. — SPb.: izdatel'stvo «YUridicheskij centr-Press», 2020. S. 438.

7. Yurovickij V. M. Denezhnoe obrashchenie v epohu peremen. [Elektronnyj resurs] // URL : https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf (data obrashcheniya 08. 05. 2020).

Vasyanina Elena Leonidovna

Leading Researcher of the Administrative
Law and Process Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law
E-mail: elenavasyanina@yandex.ru