

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Российский государственный университет правосудия»  
Северо-Кавказский филиал  
Кафедра административного и финансового права



# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

**СБОРНИК СТАТЕЙ**

Выпуск четвертый



Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Российский государственный университет правосудия»  
Северо-Кавказский филиал

Кафедра административного и финансового права



**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО  
И ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

**СБОРНИК СТАТЕЙ**

**Выпуск четвертый**

Краснодар  
2023

УДК 342.9:347.73  
ББК 67.401:67.402  
А43

**Ответственные редакторы:**

*Е.А. Бочкарева, доктор юрид. наук, доцент, зав. кафедрой административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»;*

*В.В. Волкова, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»;*

*С.В. Кожушко, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»;*

*С.В. Соловьева, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП».*

**А43 Актуальные проблемы административного и финансового права.**  
Сборник статей. Выпуск четвертый / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, В.В. Волкова, С.В. Кожушко, С.В. Соловьева – Краснодар: Издательство «Экоинвест», 2023. – 239 с.

ISBN 978-5-94215-661-9

В сборнике представлены статьи участников всероссийских научно-практических научных мероприятий, организованных кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар) в 2022 и 2023 годах.

В статьях охвачен широкий круг актуальных проблем административного и финансового права: вопросы эффективности административного законодательства, теоретические и практические аспекты его применения, проблемы правового регулирования правоотношений в сфере финансовой деятельности, государственного контроля (надзора) и аудита, обусловленные цифровизацией государственного управления и экономических процессов, а также тенденции развития и направления совершенствования законодательства о государственной службе в Российской Федерации.

Сборник адресован научным работникам, преподавателям, практикующим юристам, аспирантам, магистрантам, студентам и всем, кто интересуется вопросами правового регулирования административных и финансовых правоотношений.

ISBN 978-5-94215-661-9

© Коллектив авторов, 2023

# СОДЕРЖАНИЕ

## ЧАСТЬ 1.

### Всероссийский научно-практический круглый стол «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ» 28 апреля 2022 г.

Абдреев Т.И.	Актуальные вопросы реализации националь- ных проектов в условиях новых вызовов: финансово-правовой анализ	7
Андреева Е.М.	Публичное управление в области обращения криптовалют	11
Бочкарева Е.А.	Бюджетная система как объект административно-правового регулирования	16
Васильева Е.Г.	Цифровая трансформация налогового контроля	25
Волкова В.В.	Роль антикоррупционной экспертизы поощрительных норм в сфере государственно- служебных правоотношений	33
Вороненко Е.В.	Административная ответственность за бюджетные правонарушения: проблемы судебного правоприменения	39
Кожушко С.В.	Особенности определения срока давности административного правонарушения и места его совершения по ст.15.25 КоАП РФ	46
Лаврентьев А.Р.	Антикоррупционный мониторинг на территории Нижегородской области: правовое регулирование, опыт, некоторые результаты	51
Пешкова (Белогорцева) Х.В.	Цифровизация публичного управления финансами: административно-правовой и финансово-правовой аспекты	59
Рогожина С.В.	Практика работы органов прокуратуры Российской Федерации по взаимодействию с общественностью и правовому просвещению путём информационных систем	65
Соловьева С.В.	Применение электронных форм административно-публичного управления во взаимодействии с гражданами и организациями	70

Таран О.А.	Административная ответственность как мера обеспечения реализации прав инвалидов в России	75
Фарикова Е.А.	Административная ответственность за воспрепятствование адвокатской деятельности в российском законодательстве	79
Чуева А.С.	Соотношение финансово-правовой и административной ответственности в российском праве: сравнительный анализ	86

## ЧАСТЬ 2.

### Всероссийский научно-практический круглый стол «ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И АУДИТА» 18 ноября 2022 г.

Арсланбекова А.З.	Проблемы реализации принципа налогового федерализма в РФ	92
Бочкарева Е.А., Кривцов А.С. Васильева Е.Г.	Особенности рассмотрения судами споров, возникающих в сфере обязательного аудита ЕНП и ЕНС – цифровая трансформация налоговых правоотношений в условиях становления цифровой экономики	97 105
Волкова В.В.	Аудит как форма финансового контроля	112
Вороненко Е.В.	Правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере массовой информации	117
Дементьев И.В.	Налоговая оговорка в договоре как механизм уклонения налогового органа от налогового контроля	123
Запольский С.В.	О правовой природе финансового контроля	129
Кожушко С.В.	Правовое регулирование финансово-договорных отношений	134
Лепешкин Е.Б.	Механизм управления в сфере защиты прав потребителей	139
Мирошник С.В.	Контроль и надзор в финансовой сфере	146

Пешкова (Белогорцева) Х.В.	Проблемы законодательного регулирования и практики применения инструментария бюджетного контроля	155
Соловьева С.В.	Ответственность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции	160
Таран О.А.	К вопросу о контроле предоставления государственных услуг органами государственной власти субъектов Российской Федерации	164
Фарикова Е.А.	Правовое регулирование деятельности субъектов государственного финансового кон- троля в Российской Федерации	172
Чуева А.С.	К вопросу о понятии финансово-правового спора	176

### ЧАСТЬ 3.

**Всероссийская научно-практическая конференция**  
**«ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ, ПРАВОВОГО**  
**РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ»,**  
*посвященная 25-летию*  
*Российского государственного университета правосудия*  
**27 апреля 2023 г.**

Бочкарева Е.А.	Государственные служащие как субъекты финансовых правоотношений	184
Васильева Е.Г.	Комплексная оценка государственных гражданских служащих (на примере пилотного проекта ФНС России)	190
Волкова В.В.	О понятии и содержании поощрительных норм	199
Вороненко Е.В.	Правовое регулирование и совершенствование института декларирования доходов и расходов госслужащих	207
Лада А.С.	Проблемы единообразия правоприменитель- ной практики в области материального стимулирования федеральных государствен- ных гражданских служащих органов Федеральной налоговой службы	212

Лихачев А.А.	Актуальные проблемы правового регулирования административного расследования	218
Соловьева С.В.	Особенности применения административного наказания в виде дисквалификации к государственным гражданским служащим	221
Фарикова Е.А.	Соотношение правоохранительной службы и государственной службы иных видов в системе государственной службы Российской Федерации	228
Пешкова (Белогорцева) Х.В.	Роль и значение статуса ФСИН России в контексте взаимосвязанных инструментариев административной публичной власти и бюджетного устройства государства	234

**ЧАСТЬ 1.**  
**Всероссийский научно-практический круглый стол**  
**«АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**  
**И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ:**  
**СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ»**  
**28 апреля 2022 г.**

**Абдреев Тимур Ирекович**  
КФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук,  
г. Казань

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ**  
**ПРОЕКТОВ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ВЫЗОВОВ:**  
**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

В Российской Федерации в настоящее время реализуется 15 национальных проектов, являющихся одним из инструментов достижения долгосрочных целей развития. В 2021 году на реализацию нацпроектов было предусмотрено 2,6 трлн рублей. Кассовое исполнение составило 97,8%. Уровень достижения поставленных целей – 98,5%<sup>1</sup>.

Сегодня работа над нацпроектами приобретает особое значение, поскольку российская экономика проходит период адаптации к новым вызовам. В рамках противодействия санкционному давлению в России начиная с 2014 года предпринимаются комплексные меры в социально-экономической и в финансово-правовой сферах. Одним из ключевых направлений совершенствования правового регулирования, в связи с этим, является вопросы эффективности бюджетных расходов в парадигме финансовой устойчивости страны, а также выработки выдержанной и сбалансированной стратегии развития.

Итак, национальный проект - проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач,

---

<sup>1</sup> <http://government.ru/>



определенных Указом, а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Совет), президиума Совета.

Национальные проекты следует рассматривать как составную часть стратегического планирования. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>.

В условиях новых вызовов реализация национальных проектов требует определенной корректировки, а также более гибкого правового регулирования, в том числе в контрактной системе и системе финансового контроля.

Правовое регулирование контрактной системы выступает локомотивом правовых преобразований системы публичных финансов. Закупки для государственных и муниципальных нужд являясь сложным объектом межотраслевого правового регулирования, используют принципы и методы гражданского, административного и финансового права. При этом отличительной чертой указанных правоотношений являются

---

<sup>1</sup> Абдреев Т.И. Развитие финансового контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях цифровой трансформации// В сборнике: Финансовое право в цифровую эпоху. Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 2021. С. 125.

несравнимо больший удельный вес финансово-правовых средств в его правовом регулировании по сравнению с гражданско-правовыми нормами в целом.

Это выражается, во-первых, в применении финансовых методов правового регулирования в контрактной системе, например в осуществлении планирования, обоснования и нормирования закупок для государственных и муниципальных нужд, осуществление закупок по общим правилам в пределах лимитов бюджетных обязательств, во-вторых, в казначейском и банковское сопровождении и в-третьих, в особенностях административно-правовой защиты правоотношений, вытекающих из контрактной системы, путем закрепления в КоАП РФ специальных составов таких правонарушений.

Основным (центральным) правовым регулятором правоотношений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд выступает Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее-44-ФЗ). При этом особенности осуществления отдельных видов закупок, как например, предусмотренных ст. 110 ФЗ-44, реализуются непосредственно в одноименном законе Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275-ФЗ, а совершенствования принципа должной осмотрительности, вытекающего из норм ст. 54.1 НК РФ находит свое отражение в требованиях к участнику закупки, раскрываемых в ст. 31 ФЗ-44.

В целом совершенствование правовых институтов контрактной системы вступившие в силу с 01.01.2022 года изменения в 44-ФЗ направлено на упрощение излишне бюрократизированных механизмов, так и на профилактику коррупционных проявлений, в том числе путем дальнейшей цифровизации правоотношений в указанной сфере, а также создании специальной и универсальной стоимостной предквалификации.

В этой связи ряд изменений в правовом регулировании может быть применены и к правоотношениям, урегулированным Законом № 223-ФЗ. Например, для размещения информации о закупках, предусмотренных ч.16 ст. 4 Закона № 44-ФЗ, в закрытой части ЕИС в сфере закупок, обеспечивающей конфиденциальность информации.

В условиях внешних вызовов, реализация норм и принципов ФЗ-44 требует гибкого способа регуляции данных отношений, в целях оптимальной, эффективной и бесперебойной эксплуатации инфраструктуры контрактной системы, как например Единой информационной системы в сфере закупок, так и реализации прав и обязанностей заказчика и участника закупки.

К примеру, сокрытия сведений в ЕИС закупок о заказчиках и участниках, попавших в санкционные списки, или по определенным категориям товаров, работ или услуг или отнесения к обстоятельствам непреодолимой силы введенные санкции, препятствующие исполнению контрактов для государственных и муниципальных нужд. Так же можно отметить и распространение действия положения приказа Минфина России от 04.06.2018 № 126н на товары, произведенные на территории ЛНР и ДНР.

Правительством выделяются и целевые денежные средства в целях стимулирования импортозамещения или замены на аналоги из нейтральных или дружественных стран. В целом, указанная деятельность может быть также реализована и через механизм национальных проектов, путем корректировки Паспортов национальных проектов, по включению в них новых целей по импортозамещению и ключевых показателей, а также создание дополнительных условий для деофшоризации.

Следующий не маловажный вопрос реализации национальных проектов в условиях новых вызовов является осуществления финансового контроля.

В условиях новых вызовов цифровая трансформация позволяет по-новому взглянуть на контроль и надзор в системе государственного управления. Так развитие финансового контроля позволяет осуществлять сплошной учет фактов хозяйственной жизни экономического субъекта на всех этапах реализации национального проекта в реальном времени, что снижает количество проверочных мероприятий при этом, кратно повышая качество управленческих решений мероприятий контроля.

Указанное достигается применением риск-ориентированного подхода к выбору объектов проверки; новых контрольных мероприятий, в том числе не затрагивающих напрямую объект проверки; стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, путем повышения, внимания субъектов предпринимательской деятельности к профилактической работе.

Подводя итог вышеизложенному, реализация национальных проектов позволяет повысить компетентность национального производителя и создать экономические основы для развития всех направлений жизнедеятельности в России.

**Андреева Елена Михайловна**  
ФГБОУ ВО «СПбГЭУ»,  
заведующий кафедрой финансового права  
доктор юридических наук, доцент,  
г. Санкт-Петербург

## **ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ КРИПТОВАЛЮТ**

Нельзя сказать, что криптовалюты сегодня играют значительную роль в экономике России и других стран, вместе с тем, их оборот из года в год растет. Например, по состоянию на январь 2023 года мировой рынок биткоинов составляет 22,6 трлн рублей, эфириума – 10,9 трлн рублей<sup>1</sup>. Для сравнения, доходы федерального бюджета России на 2023 год планируются в размере 26,1 трлн рублей<sup>2</sup>. Все больше граждан и субъектов предпринимательской деятельности рассматривают цифровые валюты как средство накопления и приращения капитала. РБК утверждает, что 10,1 процент жителей России (около 14,6 млн человек) владеет криптовалютой<sup>3</sup>. По оценке инфоагентства

---

<sup>1</sup> Расчеты автора по состоянию на 06.01.2023г., исходя из 19 253 807 / 123 997 735 штук биткоинов/эфириума в обороте и рыночной стоимости биткоина/эфириума 16 821.94/1264 USD. Доллар США из расчета 70 руб. за 1 доллар.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

<sup>3</sup> Данные за декабрь 2022 года. Официальный сайт канала РБК. <https://www.rbc.ru/crypto/news/639310fd9a79470919f50130> (дата обращения: 20.12.2022).

Bloomberg, по состоянию на февраль 2022 года у россиян приобретено криптовалюты на 16,5 трлн рублей<sup>1</sup>. Приведенные данные свидетельствуют об активном интересе и большой вовлеченности российских граждан в крипторынок. Кажется правильным заметить, что ввиду фактической блокировки движения денежных потоков, а также ценных бумаг из России в другие страны и наоборот, в частности, ввиду запрета взаимодействия международной системы SWIFT со многими российскими банками, ограничений для использования россиянами депозитариев недружественных стран, российские инвесторы рассматривают криптовалюты как средство инвестирования. Цифровые активы не знают государственных границ и могут обращаться в глобальном интернет-пространстве. Кроме того, являясь своего рода товаром, они могут производиться в России, а значит и иметь своего потребителя. Аналитики отмечают, что несмотря на худший год из 11 лет наблюдений, доходы от майнинга, в частности, биткоинов в России за 2022 год может составить 85,59 млрд рублей. Важность в поддержке оборота криптовалют отмечает и Правительство Российской Федерации, которое видит в них средство противодействия иностранным санкциям. В частности, 30.08.2022 г. председатель Правительства М.В. Мишустин поручил заинтересованным ведомствам выработать согласованную позицию в части регулирования майнинга на территории Российской Федерации, а также использования цифровых валют в международных расчётах до середины декабря<sup>2</sup>.

Одновременно с этим в России имеются случаи мошеннических действий с криптовалютами. Россияне теряют десятки тысяч рублей ввиду совершения криптовалютных преступлений. Достаточно вспомнить уголовное дело, возбужденное в 2022 году отношении

---

<sup>1</sup> Официальный сайт агентства Bloomberg. // <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-01/russia-values-local-crypto-market-at-200-billion-as-rules-near?srnd=premium-europe&oref=13J6d079https://vc.ru/crypto/357896-rossiyane-vlozhili-v-kriptovalyutu-16-5-trln-rublej-bloomberg>. (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>2</sup> Стратегическая сессия Правительства РФ 30.08.2022. // Офиц. сайт Правительства РФ. // <http://government.ru> 18.09.2022.

криптомошенников, которые под видом обучения игре на криптобиржах выманили у 80 потерпевших порядка 53 млн рублей<sup>1</sup>.

Все сказанное выше демонстрирует необходимость юридического обеспечения и публичного управления выпуском и оборотом криптовалют. Однако, есть ли они в России сегодня?

Единственным источником правового регулирования криптоотношений в нашей стране являются пара статей Федерального закона от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном Законе криптовалюты именуется «цифровыми валютами». Закон содержит определение цифровых валют, которые обозначены как совокупность электронных данных, содержащихся в информационной системе. Их признаками являются, во-первых, то, что они могут быть использованы в качестве средства платежа, но не являются официальной валютой, во-вторых, являются инструментом инвестирования, в-третьих, их «эмитент» не является обязанным по ним лицом, в-четвертых, сама информационная система или оператор, в которых зафиксированы цифровые данные, обязаны обеспечить осуществление в отношении них записи в информационную систему по ее правилам. О каких записях идет речь, закон умалчивает, хотя можно было указать, что они как раз касаются закрепления или передачи прав обладателей цифровых валют. Кроме того, в Законе имеется бланкетная норма о том, что выпуск и обращение цифровых валют регулируются федеральными законами. На настоящий момент законов таких нет. На сегодня мы имеем только два существенных запрета по криптовалюте в России – это использование ее резидентами на территории РФ в качестве средства платежа за товары, работы, услуги, а также продажа и покупка криптовалют через кредитные организации (исходя из их исключительной правоспособности).

Вовсе не регулируются, но и не запрещены:

---

<sup>1</sup> Казанцев больше 4 лет дурили мошенники и вытягивали из них деньги. Потерпевших – больше 80 человек. // Сетевое издание 116Ru/ <https://116.ru/text/incidents/2022/04/12/71250692/> (дата обращения: 20.12.2022).

- майнинг криптовалюты и производство новых видов криптовалют;

- сделки с криптовалютой между гражданами, субъектами экономической деятельности, в том числе вопросы удостоверения прав собственности на нее;

- деятельность криптобирж, криптообменников. Собственно, таких по состоянию на январь 2023 года в России не существует. Не торгуют криптовалютой биржи России, в частности, Московская и Санкт-Петербургская биржи.

Аналогичный вакуум наблюдается в вопросах публичного управления криптовалютным рынком. Согласно, статьям 80, 83 Основного Закона Российской Федерации, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, утверждает по предложению Председателя Правительства структуру федеральных органов исполнительной власти (далее ФАИВ). Вместе с тем, по состоянию на сегодня в Российской Федерации отсутствует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по управлению и контролю на рынке криптовалют. Никому не поручено разрабатывать документы стратегического планирования в рассматриваемой сфере.

В Концепции законодательного регламентирования цифровых валют, которая не является НПА и не относится к видам документов стратегического планирования, размещенной на сайте Правительства РФ в феврале 2022 года, вопросу публичного управления оборотом криптовалют также не уделяется должного внимания. Так, в п. 4 Концепции сказано, что распределение полномочий между ФАИВ должно охватывать все стороны деятельности провайдеров услуг виртуальных активов, а в роли надзорных органов могут выступать Минфин, Росфинмониторинг, ФНС, Минцифры, Генпрокуратура Российской Федерации и ЦБ РФ<sup>1</sup>. С февраля 2022 года никаких действий по реализации данной Концепции принято не было.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства РФ. // <http://government.ru>, 28.08.2022. (дата обращения: 20.12.2022).

Казалось бы, к органам управления рассматриваемой сферой можно было бы с уверенностью отнести Правительство Российской Федерации, коль скоро оно разработало указанную выше Концепцию. Однако, в статьях 12-26 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», посвященных полномочиям Правительства, не имеется никаких указаний на определение его в качестве органа, ответственного в России за выработку государственной политики в отношении рассматриваемых финансово-цифровых инструментов, а также осуществляющего управление данным сектором.

Таким образом, можно констатировать, что в публичном управлении, также как и в правовом регулировании в области обращения криптовалют наличествуют организационные и правовые пробелы. Как видится, перед законодателем и субъектами государственного управления, сегодня стоят ряд неотложных задач, которые следует разрешить в первую очередь для нормального функционирования рынка криптоактивов. А именно, определить, в компетенцию какого органа будет входить формирование государственной политики в области обращений криптовалют (Президента РФ, Правительства РФ или иного органа федеральной власти); определиться с ориентирами такой политики и закрепить их в каком-либо документе стратегического планирования; установить какой ФАИВ будет наиболее эффективно проводить в жизнь государственную политику в рассматриваемой области; закрепить за каким-либо ФАИВ надзорные функции за рынком цифровых валют.

В качестве предложений по ликвидации озвученных выше организационных пробелов и решению задач публичного управления автором предлагается в скорейшем времени:

- определить ориентиры государственной политики в области оборота криптовалют в России. Предполагается, что данную функцию должен осуществить Президент Российской Федерации либо по его поручению Правительство Российской Федерации. Второй вариант видится наиболее предпочтительным;

- внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в котором предусмотреть за



данном органом функцию формирования отдельных элементов государственной политики в области выпуска и обращения криптовалют, а также общих подходов к правовому регулированию данной сферой;

- разработать и принять документ стратегического планирования – отраслевую стратегию развития криптовалютного сектора. Данный функционал возможно поручить Министерству финансов совместно с Центральным банком Российской Федерации;

- Президенту Российской Федерации по предложению председателя Правительства распределить полномочия по управлению и контролю над криптовалютной сферой либо существующему федеральному органу исполнительной власти, либо учредить новый. В качестве такого органа может быть определен Центральный банк Российской Федерации.

**Бочкарева Екатерина Александровна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
доктор юридических наук, доцент,  
г. Краснодар

## **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Бюджетная система выступает центральным звеном финансовой системы любого современного государства, а также правовым институтом, представленным объемной и разноплановой совокупностью норм бюджетного права. Однако правоотношения, складывающиеся по поводу организации и функционирования бюджетной системы, урегулированы не только финансовым правом, но также являются объектом административно-правового регулирования.

Рассмотрим основные векторы воздействия административного права на отношения, возникающие в сфере организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

Первый такой вектор – выстраивание многообразных вертикальных связей между уровнями бюджетной системы, без которых ее существование в принципе затруднительно. Речь идет о бюджетном процессе и межбюджетных отношениях, опосредованных соответствующими административными процедурами.

Не вдаваясь во все тонкости дискуссии о понятии и сущности административных процедур, отметим некоторые сложившиеся и обоснованные в теории права и науке административного права положения, которые будут иметь значение в контексте настоящего исследования.

Первое положение. Административная процедура – «неотъемлемый элемент системы государственного управления в стране, от которого зависит качество и эффективность управленческой деятельности»<sup>1</sup>. Целью любой административной процедуры является ограничение произвольности административного усмотрения, его упорядочение и придание деятельности уполномоченных органов и должностных лиц открытого и заранее предсказуемого характера<sup>2</sup>. В итоге она выступает «...наиболее действенным юридическим средством предупреждения административно-правовых споров»<sup>3</sup>.

Второе положение. Поддерживая мнение авторов, полагающих понятие «процесс» более широким, чем понятие «процедура» (А.Г. Пауль, Н.Г. Салищева и др.), считаем, что административная процедура – это комплексное явление, которое может быть рассмотрено с различных точек зрения. При этом, «Будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. 2019. № 4. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Об административных процедурах // Материалы Международной НПК «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права». М., 2003. С. 112.

<sup>3</sup> Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 11.

<sup>4</sup> Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 11.

Третье положение. Административная процедура – это система взаимосвязанных властных действий, основанных на реализации материальных и процессуальных норм права при предоставлении публично-правовым образованиям, гражданам, организациям материальных и нематериальных благ<sup>1</sup>.

Для нас наибольший интерес представляют позитивные административные процедуры (нормотворческие и регулятивные), которые реализуются в процессе выполнения органами исполнительной власти своих непосредственных полномочий, нормативно закрепленных и процессуально формализованных<sup>2</sup>.

Четвертое положение. Являясь системой, административная процедура включает в себя взаимосвязанные элементы, которые в совокупности направлены на достижение определенной цели (см. первое положение). К таким элементам можно отнести: предмет процедуры, субъекты (стороны процедуры), их права и обязанности, сроки, доказательства, правовые акты, оформляемые в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу<sup>3</sup>. Все элементы процедуры также подлежат строгой нормативной формализации и регламентации.

Пятое положение. Отдельные административно-правовые процедуры существуют и функционируют не изолировано, а как элемент (подсистема) другой системы более высокого ранга – административно-правового механизма.

Статьи Бюджетного кодекса РФ<sup>4</sup> закрепляют процедурно-процессуальную модель действий участников правоотношений в рамках

---

<sup>1</sup> За основу взято определение административной процедуры, сформулированное Т.Я. Хабриевой (См.: Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.). На наш взгляд, услуги могут предоставляться не только гражданам и организациям, но и публично-правовым образованиям. Особенно это актуально в сфере финансово-бюджетных отношений.

<sup>2</sup> См.: Bochkareva, E.A., Kozhushko, S.V., Kosjan, M.A., Khamidullin, K.S. Administrative and procedural mechanism of interbudget lending as a method of budgetary sustainability // Journal of Social Sciences Research, 2018 (Special Issue 3), p. 81-84.

<sup>3</sup> См.: Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

<sup>4</sup> Далее – БК РФ.

соответствующей стадии бюджетного процесса. На наш взгляд, все стадии бюджетного процесса, нормативно определенные в действующем законодательстве (в ст. 6 БК РФ, части III БК РФ, принятых в соответствии с ними подзаконных актах) в той или иной степени сопряжены с административными процедурами, если рассматривать последние как систему взаимоувязанных властных действий, основанных на реализации материальных и процессуальных норм права при предоставлении публично-правовым образованиям, гражданам, организациям каких-либо благ.

Степень этого сопряжения неодинакова: на тех стадиях, где активная роль принадлежит органам исполнительной власти (стадия составления проекта, исполнение бюджета, текущий учет и контроль исполнения) она высока. Там же, где преимущественно реализуются полномочия органов законодательной власти (выборных представительных органов местного самоуправления), она будет менее заметна.

Еще один пример – процедурный механизм сбалансированности национальной бюджетной системы, который представляет собой элемент общего механизма правового регулирования бюджетной сбалансированности и может быть определен как относительно самостоятельная подсистема правовых средств, с помощью которой упорядочивается деятельность уполномоченных органов, реализующих бюджетную политику публично-правовых образований по поддержанию устойчивости и сбалансированному функционированию бюджетной системы в Российской Федерации

В контексте проблем повышения результативности нормативного регулирования бюджетных отношений мы полагаем, что составление, утверждение и исполнение органами государственной власти и органами местного самоуправления бюджета, а также контроль его исполнения (то есть весь бюджетный процесс и составляющее его бюджетные процедуры) должны способствовать эффективному функционированию экономики и социальной сферы государства и его территорий, которое, в свою очередь, труднодостижимо в условиях несбалансированной бюджетной системы. В связи с этим достижение сбалансированности (и каждого бюджета, и бюджетной системы в целом)

может быть презюмировано в качестве основной итоговой задачи любой бюджетно-правовой процедуры.

Рассматриваемые правоотношения по своему характеру и субъектному составу являются многосторонними управленческими правоотношениями. Например, участниками правоотношений, возникающих при предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление переданного полномочия по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, выступают Министерство финансов РФ, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральное казначейство, соответствующие органы исполнительной власти субъектов и администрация г. Байконура<sup>1</sup>.

Трансформация управленческих механизмов в сфере такого элемента бюджетной системы, как государственные социальные внебюджетные фонды – еще один немаловажный вектор административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

С 1 января 2023 года в бюджетной системе заработает новый государственный внебюджетный фонд – Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, или Социальный фонд России (СФ РФ). По мнению комментаторов, «У Социального фонда России будет принципиально новый орган управления. Минтруд указывает, что это первый прецедент публичного управления внебюджетным фондом. Деятельность организации будет подотчетна Наблюдательному совету, состоящему из семи человек: представителей профсоюзов, работодателей, Госдумы, Совфеда, правительства, координатора Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и председателя объединенного фонда»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными: Постановление Правительства РФ от 22.01.2007 № 36 // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 662.

<sup>2</sup> Гурьянов С. Фондовый курс: чем обернется для россиян объединение ПФР и ФСС. Слияние Пенсионного фонда и Фонда социального страхования должно ускорить назначение выплат //

Отметим важный момент: СФ ФР – это еще и первый внебюджетный фонд, получивший в качестве учредительного акта федеральный закон. В соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливается новая для нашего права организационно-правовая форма юридического лица – государственный внебюджетный фонд, являющийся типом государственного учреждения, и закрепляется «вневедомственность» его функционирования (ст. 2). При этом координирует СФ РФ Министерство труда и социальной защиты РФ, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения и социального страхования (ст. 2).

Относительно Федерального фонда обязательного медицинского страхования<sup>2</sup> (второго из функционирующих на федеральном уровне бюджетной системы внебюджетных фондов) следует упомянуть, что федеральный закон о государственных социальных фондах, принятие которого было предусмотрено более чем десять лет назад в ст. 33 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>3</sup>, так и не принят, а статус ФФОМС устанавливается Уставом<sup>4</sup>.

Полагаем, что в условиях обновления законодательства о государственных социальных внебюджетных фондах логично было бы принять обещанный федеральный закон, а статус ФФОМС трансформировать по аналогии с учрежденным Фондом пенсионного и социального страхования РФ.

Третьим вектором воздействия норм административного права на бюджетную систему выступают закрепленные в главе 15 КоАП РФ

---

<https://iz.ru/1337602/sergei-gurianov/fondovyi-kurs-chem-obernetsia-dlia-rossii-an-obedinenie-pfri-fss> (дата обращения: 03.03.2022).

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2022 (дата обращения: 03.03.2022).

<sup>2</sup> Далее – ФФОМС.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

составы административных правонарушений, предусматривающие применение к нарушителям бюджетного законодательства мер административного принуждения. Отметим, что объектами посягательств, помимо бюджетной системы, в указанной главе выступают самые различные институты финансовой системы:

- налоговая система (например: ст. 15.3. Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; ст. 15.5. Нарушение сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам); ст. 15.6. Непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, и др.);

- банковская система (ст. 15.26. Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; ст. 15.26.1. Нарушение законодательства Российской Федерации о микрофинансовой деятельности);

- национальная платежная система, денежное обращение и расчеты (ст. 15.24.1. Незаконные выдача либо обращение документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства; ст. 15.36. Неисполнение оператором платежной системы требований законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе, и др.);

- обязательное страхование, прежде всего – социальное (ст. 15.32. Нарушение установленного законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании срока регистрации; ст. 15.33. Нарушение установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании порядка и сроков представления документов и (или) иных сведений в территориальные органы Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, и др.).

- рынок ценных бумаг (ст. 15.17. Недобросовестная эмиссия ценных бумаг; ст. 15.18. Незаконные операции с эмиссионными ценными бумагами, и др.);

- порядок ведения бухгалтерской (финансовой) отчетности и бухгалтерского учета (ст. 15.11. Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, и др.);

- валютное регулирование (ст. 15.25. Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, и др.);

- регулирование деятельности на рынке драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 15.43–15.47 КоАП РФ), и ряд других институтов.

При этом, на наш взгляд, непродуманно в данную главу были включены статья 15.12. «Производство, ввод в оборот или продажа товаров и продукции, в отношении которых установлены требования по маркировке и (или) нанесению информации, без соответствующей маркировки и (или) информации, а также с нарушением установленного порядка нанесения такой маркировки и (или) информации» и статья 15.12.1. «Непредставление сведений и (или) нарушение порядка и сроков представления сведений либо представление неполных и (или) недостоверных сведений оператору государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации».

В указанных статьях объектом посягательства выступают установленные государством правила торговли отдельными видами товаров, перечень которых утверждается Правительством РФ.<sup>1</sup> Данные товары, в соответствии с разделом G Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), обычно именуется потребительскими товарами или товарами розничной торговли<sup>2</sup>, поэтому включение двух приведенных выше статей в главу 15 КоАП РФ является необоснованным. К финансовым институтам эти правонарушения прямого отношения не имеют, в связи с чем их следовало бы перенести в Главу 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций».

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р <Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации> // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.05.2018 (дата обращения: 03.03.2022).

<sup>2</sup> ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».



Что касается собственно бюджетной системы, то 19 статей из 76, то есть каждая четвертая статья Главы 15, предусматривают ответственность за нарушения в бюджетной сфере. При этом «нормы, предусматривающие основание, порядок, принципы привлечения к бюджетно-правовой ответственности, могут устанавливаться исключительно на федеральном уровне. Привлечение к ответственности происходит в процессуальной форме, в определенном порядке»<sup>1</sup>.

В юридической науке достаточно убедительно определены понятие и соотношений категорий «ответственность за нарушение бюджетного законодательства» и «бюджетная ответственность», но точка в дискуссии не поставлена. Более того, в условиях расширения круга субъектов бюджетных правоотношений вопросы институализации бюджетно-правовой ответственности в рамках бюджетного права, а также определение и закрепление соответствующих бюджетно-правовых санкций становятся как никогда актуальными<sup>2</sup>.

Завершая рассмотрение вопросов административного правового регулирования отношений в сфере организации и функционирования национальной бюджетной системы, следует упомянуть индивидуальное регулирование рассматриваемых правоотношений. Легистское абсолютизирование и универсализация норм права предопределяет ограничение правового регулирования рамками целенаправленного воздействия на общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств<sup>3</sup>. С позиций интегративного подхода правовое регулирование бюджетных правоотношений гораздо богаче и включает в себя не только государственное регулирование как специфическую деятельность государства по установлению юридического инструментария, объективно необходимого обществу и государству в данных социально-экономических и политических условиях, но и индивидуальное регулирование, примером которого является заключение

---

<sup>1</sup> Соловьева С.В., Удычак Ф.Н., Чеботарева И. Ю. Бюджетная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: за и против // Тенденции развития науки и образования. 2021. № 76-4. С. 82.

<sup>2</sup> См.: Ибрагимов Р. Г. Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 11. С. 41-45.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 153.

субординационных и координационных договоров и соглашений, а также судебное индивидуальное регулирование, посредством которого суд регулирует бюджетные правоотношения применительно к каждому их проявлению.

Итак, мы рассмотрели административно-правовое регулирование бюджетной системы по трем направлениям – бюджетный процесс и межбюджетные отношения, управленческие новеллы в сфере государственных социальных внебюджетных фондов и проблемы нормативного закрепления административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Бесспорно, таких «векторов» значительно больше. Например, отдельного исследования требует правовое обеспечение контрольных и надзорных механизмов, а также вопросы совершенствования методов и форм взаимодействия различных субъектов бюджетного администрирования. Между тем, результаты проведенного анализа подтверждают необходимость научного осмысления многих актуальных проблем и направлений совершенствования российского бюджетного и административного законодательства.

**Васильева Евгения Григорьевна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент,  
г. Краснодар

## **ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

В настоящее время человечество находится на новом этапе своего развития, который рассматривается как четвертая промышленная революция<sup>1</sup>. Этот этап развития человечества можно смело назвать эрой новых технологий<sup>2</sup>. Неоспоримо, что рынок финансовых технологий

---

<sup>1</sup> Технологии четвертой промышленной революции / Клаус Шваб, Николас Дэвис; предисловие Сатья Наделла; [перевод с английского Константина Ахметова и др.]. Москва: Бомбора, 2018. 317 с.

<sup>2</sup> Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 5.

остается самым растущим в мире, способствующий появлению новых институтов, трансформации существующих и созданию новых конструкций, ранее не известных науке финансового права. Флагманом данных нововведений служит цифровая экономика, а также поступательное развитие рынка цифровых финансовых технологий. Указанное обуславливает возникновение вопросов, связанных с передовым нормативным регулированием и адаптацией российского законодательства к новым реалиям развития «проактивного государства». Убеждены, что передовые цифровые финансовые технологии в налоговой сфере несут не только новые положительные возможности, но и определенные риски, просчитать которые заблаговременно не так просто.

Министерство финансов РФ утвердило Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов<sup>1</sup>. В рамках утвержденной политики, определено формирование справедливых конкурентных условий планируется осуществлять посредством повышения качества налогового администрирования.

В результате предложенных законодателем нововведений<sup>2</sup> организации и индивидуальные предприниматели с 2022 года используют единый налоговый платёж (далее - ЕНП) для исполнения налоговых обязательств в новом формате. ЕНП позволяет одним платежным поручением оплатить все налоги, авансовые платежи, и иные задолженности, образующие недоимку. В отношении имущественных налогов физических лиц (транспортного, земельного и налога на имущество физических лиц), с 2019 года действует похожий механизм оплаты

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства финансов РФ: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=131644-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhetnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2021\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2022\\_i\\_2023\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131644-osnovnye_napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2021_god_i_na_planovyi_period_2022_i_2023_godov) (дата обращения: 13.05.2022).

<sup>2</sup> Законопроект «О внесении изменений в статьи 45 и 45.1 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» ID проекта 02/04/09-20/00108040: Федеральный портал проектов Нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения <https://regulation.gov.ru/projects#npa=108040> (дата обращения: 13.05.2022).

налогов, а с 2020 года физическими лицами в отношении НДФЛ может применяться ЕНП.

Обратившись к истории данного вопроса, отметим, что с 2019 года в России введен новый, альтернативный традиционному способ оплаты имущественных налогов физических лиц за 2018 год: транспортного налога, налога на имущество физических лиц, земельного налога. В связи с изложенным, произошедшие изменения существенно дополнили действующее законодательство в части появления новых способов исполнения налоговой обязанности физическими лицами<sup>1</sup>. Это привело к появлению нового КБК для единого налогового платежа физического лица - 182 1 06 07000 01 1000 110. Таким образом, с 2018 года в НК РФ появился новый термин – единый налоговый платеж (статья 45.1 НК РФ, введена Федеральным законом от 29.07.2018 № 232-ФЗ)<sup>2</sup>. С 1 января 2019 года начал свое непосредственное действие, а с 1 января 2020 года вступили новые изменения в отношении НДФЛ (в ред. Федерального закона от 29.09.2019 № 325-ФЗ<sup>3</sup>). На основании положений ст. 45.1 НК РФ<sup>4</sup> следует отметить, что единый налоговый платеж физических лиц представляет собой определенную денежную сумму, перечисляемую налогоплательщиком в добровольном порядке в бюджет, в счет уплаты НДФЛ, а также в счет уплаты различных имущественных налогов. Что касается величины суммы и периодичности их внесения, то их налогоплательщик определяет самостоятельно. Зная свои налоги, налогоплательщик может распределить их во времени и выбрать наиболее комфортную для себя схему оплаты.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.2018 № 232-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4821.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.09.2019 № 325-ФЗ (ред. от 26.03.2020) «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5375.

<sup>4</sup> Статья 45.1 НК РФ утрачивает силу с 01.01.2023 на основании Федерального закона «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14.07.2022 № 263-ФЗ.

Отметим, что внесение оплаты возможно различными способами<sup>1</sup>, а произвести оплату возможно лично, либо данную обязанность может исполнить любое иное лицо. Представляется, что сегодня единый налоговый платеж для физических лиц условно можно назвать «авансовой копилкой» для хранения, необходимых средств для оплаты налогов до наступления срока платежа. Заметим, что ЕНП – это добровольный платеж для физических лиц. Его ввели для уплаты имущественных налогов авансом – то есть до момента выставления налоговым органом уведомления. Особенно это наглядно проявляется при сроках его оплаты. Обращает на себя внимание, то, что вносить единый платеж можно через личный кабинет налогоплательщика. При этом следует понимать, что в течение года он будет отражаться как аванс, а 1 декабря текущего года зачтется в счет налогов, но никак не раньше, что не совсем удобно в части досрочного исполнения налоговой обязанности. Кроме того, зачет проведет сама налоговая инспекция по следующему принципу: сначала погашаются долги, затем – начисленные налоги, начиная с меньших сумм.

По мнению законодателя, формирование единого сальдо расчетов налогоплательщика предоставит возможность устранить случаи излишнего начисления штрафов и пеней. Вызывает серьезные сомнения данный вывод ввиду следующего. Действительно создание единого сальдо расчетов плательщика с бюджетом (единый налоговый счет, далее – ЕНС) чисто арифметически - уменьшит суммы начисленных пеней (что потребует соответствующих дополнений ст. 75 НК РФ, и это крайне будет выгодно для налогоплательщиков), поскольку начисления будут осуществляться только на одну – итоговую – сумму, т.е. единое сальдо расчетов.

Однако применение принудительных мер воздействия, отдельных способов обеспечения исполнения налоговой обязанности (в рамках главы 11 НК РФ) может создать трудности и путаницу для плательщика за что именно, применяются меры принудительного воздействия (сложно будет разобрать без обращения в налоговый орган, поскольку

---

<sup>1</sup> Гришина Т.А. Налоговая политика России и деятельность ФНС // Газета «Коммерсантъ». 2020. № 163. С. 3.

на данный момент отсутствует детализация всех налоговых обязательств). Как представляется, дополнительной причиной, потребовавшей корректировки, станет принудительный порядок исполнения налоговой обязанности (соответствующие изменения ст. 46, 47 НК РФ) при реализации досудебных процедур бесспорного порядка взыскания, несмотря на Федеральный Закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ<sup>1</sup>. Между тем, отражение результатов расчетов между бюджетами, бюджетом и плательщиком в виде единой суммы, безусловно, поднимет вопросы о необходимости детализации вида платежа, что вполне закономерно для налогоплательщика. Полагаем, что указанные факты однозначно отразятся на работе налоговых органов, на увеличении нагрузки при налоговом администрировании. Представляется, что в целях единообразия проводимых расчетов, налоговым органам, безусловно, будет удобно и эффективно работать с единым сальдо расчетов плательщика, что уменьшит нагрузку на налоговые инспекции в части начисления пеней, применение принудительных мер взыскания отдельно в отношении каждого налога, пеней, недоимки и осуществления зачетов (возвратов денежных средств). Но чтобы данная работа была слаженной, убеждены, что потребуются новый программный продукт – АИС в целях эффективного администрирования рассматриваемых платежей. Представляется, чтобы технический процесс зачета в рамках ЕНП проходил без ошибок и сбоев, потребуется техническое его сопровождение. Разработка и использование в работе программы, автоматического сервиса - аналога «авто-платежа», т.е. программы, которую в настоящее время применяют в работе налоговые органы (АИС, ранее ЭОД). Разработчики нового порядка считают, что предложенная ими система уплаты налогов даст возможность создать максимально комфортные условия для бизнеса в части исполнения обязанности по уплате налогов, позволит сократить издержки всех участвующих в расчетно-кассовых операциях

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ (вступает в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5230.

субъектов, а также сократить временные затраты на оформление расчетных документов.

Необходимо отметить, что предпосылки на изменение положений статьи 45.1 НК РФ возникли по причине того, что налогоплательщики при оплате налогов по существующей системе допускали значительные ошибки при заполнении платежных документов. Некоторые плательщики несвоевременно уплачивают налоги в бюджеты. Все эти явления приводят к негативным последствиям и к начислению пеней<sup>1</sup>. Плательщик сможет заплатить налоги, сборы и страховые взносы одним платежом, следует расценивать это как положительный момент изменений. Не нужно будет уточнять вид платежа, а также его срок уплаты и принадлежности к бюджету бюджетной системы РФ, что также является плюсом данных изменений. Налоговый орган при этом, самостоятельно будет делать зачет полученных средств, в счет обязательств налогоплательщика<sup>2</sup>. Что не сможет не отразиться на эффективной и слаженной работе налоговых органов и взаимодействии с налогоплательщиками. Законодатель, не останавливаясь на достигнутом разработал новую систему учета подлежащих уплате налогов, позволившую учитывать результаты исполнения налогоплательщиком обязательств перед бюджетами бюджетной системы РФ через формирование единого сальдо расчетов на его едином налоговом счете.

В результате предложенных законодателем нововведений принят Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14.07.2022 № 263-ФЗ (далее – Закон № 263-ФЗ). Данный закон принят в целях упрощения порядка уплаты налогов и иных обязательных платежей, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ),

---

<sup>1</sup> Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия к проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 45 и 45.1 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // ULR: [https://minfin.gov.ru/ru/document/npa\\_projects/?id\\_4=6702](https://minfin.gov.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=6702) (дата обращения: 13.05.2022).

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 45 и 45.1 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // ULR: [https://minfin.gov.ru/ru/document/npa\\_projects/?id\\_4=6702](https://minfin.gov.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=6702) (дата обращения: 13.05.2022).

и совершенствования налогового администрирования. Законом № 263-ФЗ введен новый институт единого налогового счета, открываемый каждому плательщику в Федеральном казначействе, куда налогоплательщики сможет перечислить единый налоговый платеж – определенную сумму денежных средств. Вместо существующей в настоящее время обязанности заполнения налогоплательщиками большого количества платежных поручений на перечисление каждого вида налога с огромным количеством реквизитов необходимо будет осуществлять уплату налогов посредством перечисления единого налогового платежа, указывая в платежных поручениях только суммы платежа и ИНН налогоплательщика. Важным нововведением, станет самостоятельное зачисление налоговым органом единого налогового платежа в счет исполнения обязанностей плательщика по уплате налогов с целью формирования соответствующего сальдо расчетов (положительного или отрицательного).

Отметим, что Закон № 263-ФЗ ввел совершенно новую систему учета подлежащих уплате и уплаченных налогов, позволяющую формировать «единое сальдо расчетов» на едином налоговом счете налогоплательщика в качестве результата исполнения налогоплательщиком обязательств перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (так называемая «совокупная обязанность налогоплательщика»), что позволит исключить одновременно наличие задолженности и переплаты у налогоплательщика по разным видам налогов, как это существует сейчас. Также необходимо отметить, что введение единого налогового счета обеспечит взыскание общей суммы задолженности, исключив применение налоговыми органами избыточных обеспечительных мер к налогоплательщикам. Указанные нововведения будут способствовать реализации нового – инновационного порядка работы с банками при взыскании задолженности за счет денежных средств на счетах налогоплательщиков в банках, предусматривающего ведение реестра решений о взыскании задолженности и поручений налоговых органов на перечисление сумм задолженности, что является совершенно новым и революционным изменением в действующем бесспорном и судебном порядке взыскания налоговой задолженности.



Введение нового порядка исполнения налоговой обязанности, способствовало установлению сокращенных сроков возврата налогоплательщику сумм денежных средств в размере положительного сальдо его единого налогового счета, и что очень важно установлению единых сроков уплаты налогов (учитывая, что подобного порядка не было ранее в действующем налоговом законодательстве). Введение единых сроков уплаты налогов кардинально изменит существующий сформированный годами порядок исчисления и уплаты налогов. Как указано в пояснительной записке к законопроекту № 46702-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка уплаты налогов)<sup>1</sup>, введение института единого налогового счета планируется одновременно с расширением сервисных возможностей Федеральной налоговой службы – онлайн доступности для плательщиков детализации начислений и уплаты налогов, а также дальнейшей интеграции с IT-платформами плательщиков в этой части. Вступление в силу предлагаемых законопроектом изменений предусматривается с 1 января 2023 года.

С учетом вышеизложенного, перечисленные нововведения предусматривают установление единого налогового счета для обеспечения упрощения налогоплательщикам условий перечисления налогов, сборов и иных обязательных платежей, которые планируется осуществлять посредством единого налогового платежа. Столь масштабные изменения в действующем налоговом законодательстве отражают необходимость цифровизации финансово-правовой сферы деятельности государства.

Отметим, что с 2022 года организации и индивидуальные предприниматели используют ЕНП для исполнения налоговых обязательств в новом формате<sup>2</sup>. ЕНП позволяет одним платежным поручением оплатить все налоги, авансовые платежи, и иные задолженности, образующие недоимку. В отношении имущественных налогов физических лиц

---

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 46702-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка уплаты налогов) [Электронный ресурс]: текст законопроекта ФЗ: Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/46702-8> (дата обращения: 13.05.2022).

<sup>2</sup> Описанный механизм работает с 1 июля по 31 декабря 2022 года в добровольном порядке, с 1 января 2023 года станет обязательным, с небольшими изменениями.

(транспортного, земельного и налога на имущество физических лиц), с 2019 года действует похожий механизм оплаты налогов, а с 2020 года физическими лицами в отношении НДФЛ применяется ЕНП.

Таким образом, введение института единого налогового счета как одного из направлений цифровизации системы налогового администрирования будет способствовать модернизации действующей платежной системы РФ. Но как было указано ранее, для эффективной работы налоговых органов с ЕНС потребуются создание новой Автоматизированной информационной системы ФНС России, чтобы программа распознавала сроки уплаты: авансы, общий срок уплаты (как аналог по ЕНП для физических лиц). Представляется, что в практическом смысле законодатель встал на положительную сторону изменений, действительно, данный способ значительно улучшит и упростит действующий порядок исчисления обязательных платежей. Надеемся, что модернизация и цифровая трансформация налогового контроля в части введения нового механизма исполнения налоговой обязанности значительно сэкономит время и ресурсы не только налогоплательщиков, но и налоговых органов и станет максимально прозрачной, доступной и эффективной мерой налогового администрирования.

**Волкова Виктория Владимировна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент,  
г. Краснодар

## **РОЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПООЩРИТЕЛЬНЫХ НОРМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО- СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Поощрительные нормы представляют собой важный институт повышения эффективности государственной службы в Российской Федерации.

Анализ положений действующего законодательства и практики применения поощрительных мер в отношении государственных служащих позволяет сделать вывод о том, что поощрение представляет собой нормативно закреплённую либо фактически используемую форму признания со стороны государства личных заслуг государственного служащего.

При этом, применение данной меры основано на наличии достаточных оснований для поощрения.

Поощрительные меры в государственно-служебных отношениях выполняют существенную роль, так как они представляют собой средство воспитания государственных служащих и направлены на укрепление служебной дисциплины.

Поощрительные меры применяются в отношении государственных служащих за эффективную и безупречную службу, добросовестное исполнение возложенных на них обязанностей, а также за успешное исполнение ими заданий особой важности<sup>1</sup>.

В теории управления существует правило, в соответствии с которым выбор поощрительных мер остается за руководителем по причине того, что только он обладает достаточными данными для вынесения суждения об эффективности и безупречности службы государственного служащего.

Следовательно, только непосредственный руководитель государственного служащего может принять на себя всю полноту ответственности за справедливое распределение поощрений между теми служащими, которые его заслуживают.

Однако, отсутствие законодательно закреплённого определения заслуги, а также субъективность решений о поощрении того или иного государственного служащего, создают возможности для появления коррупции.

Под коррупцией в настоящей статье следует понимать использование своего служебного положения должностными лицами с целью необоснованного получения прямой или же косвенной выгоды.

---

<sup>1</sup> Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 219.

Отметим, что сегодня появление коррупции в государственно-служебных правоотношениях связано с множеством причин, среди которых можно отметить экономическую нестабильность, нестабильную политическую ситуацию в стране, отсутствие эффективной законодательной базы в части противодействия коррупции и др.

В связи с этим, особую актуальность приобретает вопрос противодействия коррупции в государственно-служебных правоотношениях, где одна из важнейших ролей должна быть отведена антикоррупционной экспертизе поощрительных норм.

Кроме того, остро стоит и вопрос формирования эффективной нормативно-правовой базы, направленной на выявление и пресечение коррупции в сфере государственно-служебных правоотношений.

Антикоррупционная оценка поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений представляет собой эффективную превентивную меру и способствует формированию нетерпимости к проявлениям коррупции непосредственно у государственных служащих. Именно такая оценка направлена на формирование их антикоррупционной компетентности.

Антикоррупционная компетентность, по мнению В.А. Печенкина, представляет собой специальную компетентности государственных служащих и определяется специальными знаниями, умениями и навыками, наличие которых является необходимым условием для принятия и реализации конкретного правового решения. При этом, основная цель формирования антикоррупционной компетентности заключается в формировании у государственных служащих навыков противостояния коррупционному давлению<sup>1</sup>.

Анализ законодательной базы позволяет сделать вывод о том, что сегодня в России отсутствует закон, направленный на регулирование антикоррупционной экспертизы поощрительных норм в государственно-служебных правоотношениях. В данной области законодательства присутствуют только общие нормативные правовые акты,

---

<sup>1</sup> Печёнкин В.А. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. психолог. наук. М., 2012. 25 с.

которые тем или иным образом затрагивают вопросы антикоррупционной экспертизы.

Весь массив законодательства, регулирующий вопросы антикоррупционной экспертизы, можно разделить на три большие группы.

Первую группу составляют нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие вопросы противодействия коррупции (например, Федеральный закон «О противодействии коррупции»)<sup>1</sup>.

Вторую группу составляют нормативно-правовые акты, направленные на осуществление регулирования вопросов государственной службы (например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе»)<sup>2</sup>.

И третью группу составляют подзаконные и локальные акты, основная задача которых заключается в осуществлении регулирования практики реализации нормативных правовых актов первых двух групп.

Отметим, что процесс противодействия коррупции в России сегодня сопровождается не только на законодательном, но также и на административном уровне.

В частности, в министерствах и ведомствах сформированы и действуют специальные антикоррупционные подразделения, в обязанности которых входит осуществление оценки служебной деятельности государственных служащих, обоснованность применения к ним поощрений и взысканий, а также оценка вероятности возникновения коррупционных рисков, одним из которых является коррупция в области применения поощрительных мер в отношении государственных служащих.

При проведении антикоррупционной экспертизы поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений, анализ и оценка информации о применении нормативных правовых актов, регулирующих указанные правоотношения, антикоррупционными подразделениями министерств и ведомств осуществляется на основании

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч.1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

показателей, которые установлены в пп. 8-10 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>1</sup>, а также положений Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций<sup>2</sup>.

В указанных нормативных актах особое внимание следует обратить на положения, непосредственно касающиеся вопросов оценки деятельности государственных служащих и применения в их отношении поощрительных норм с позиции коррупции, ведь в данной области с высокой вероятностью могут возникать те или иные коррупционные риски.

С целью недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений в сфере применения в отношении государственных служащих поощрительных мер, антикоррупционные комитеты министерств и ведомств руководствуются перечнем мероприятий, которые содержатся в указанных нормативных правовых актах.

Кроме того, в указанных нормативных правовых актах определено, что минимизация или полное устранение коррупционных рисков могут быть достигнуты за счет применения различных методов – начиная от реинжиниринга тех или иных функций до введения ограничений, которые смогут максимально усложнить реализацию коррупционных схем в той или иной области, включая применение поощрительных норм.

Помимо всего сказанного, каждый государственный орган реализует деятельность в области осуществления мониторинга правоприменения действующего законодательства о противодействии коррупции, в части осуществления контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности и их соответствие их доходам, законности и обоснованности применения поощрительных норм, повышения

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114147/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114147/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/) (дата обращения: 23.12.2022).

<sup>2</sup> Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8990 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»).

эффективности деятельности в части обеспечения безопасности и предупреждения коррупционных правонарушений, антикоррупционного обучения государственных служащих.

Однако, этого явно недостаточно для полного устранения коррупционной составляющей в области применения поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений.

На основании всего сказанного можно сформулировать несколько направлений дальнейшего развития антикоррупционной экспертизы поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений:

- развитие антикоррупционного законодательства в Российской Федерации, а также ужесточение контроля за его исполнением;
- создание специализированного нормативного правового акта, направленного на регулирование применения поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений;
- увеличение меры наказания для лиц, совершивших коррупционное правонарушение при применении поощрительных норм;
- расширение сферы внутреннего и внешнего контроля и надзора за применением поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений;
- формирование специализированных органов, основная задача которых будет заключаться в расследовании нарушений законности при применении поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений.

Все указанные меры помогут минимизировать, а в будущем и полностью устранить коррупционную составляющую при применении поощрительных норм в сфере государственно-служебных правоотношений, а также будут способствовать развитию существующего антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

**Вороненко Елена Валентиновна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
г. Краснодар

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Любое государство на современном этапе развития экономики не может существовать без средств, необходимых для реализации его задач и функций. Приоритетной задачей государства является эффективное управление государственными финансами через собственную финансовую систему. Необходимым элементом регулирования распределения финансовых средств, в соответствии с принципами целесообразности и эффективности, является механизм реализации мер ответственности за нарушения в бюджетной сфере.

Регулирование отношений по установлению юридической ответственности за правонарушения в бюджетной сфере закреплено в части IV Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее БК РФ) в которую Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. Указанным законом глава 28 БК РФ была исключена из текста кодекса и заменена двумя новыми главами – 29 и 30.

В действующей редакции ст. 306.1 БК РФ дано понятие бюджетного нарушения через определение субъектов бюджетного нарушения и конкретных видов нарушений, которые являются бюджетными. Бюджетным нарушением признается совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом (органом

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.



управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

- нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- нарушение положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;<sup>1</sup>

- нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;

- нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 306.1 БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения и к специальным субъектам – участникам бюджетного процесса, что не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Таким образом, положения ст. 306.1 БК РФ позволяют разграничить юридическую ответственность лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, и лиц, относящихся к таковым, а также органа публичной власти или юридического лица от ответственности виновного должностного лица.

Основные понятия и термины, применяемые в БК РФ, содержатся в одноименной ст. 6 БК РФ, в которой, однако, до настоящего времени

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» от 29.11.2021 № 384-ФЗ // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_401514/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401514/) СПС «Консультант-Плюс».

понятия «бюджетного нарушения» и «бюджетная мера принуждения» не предусмотрены.

Согласно ст. 306.2 БК РФ определены бюджетные меры принуждения:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Меры принуждения призваны прекратить либо приостановить противоправные действия, носят обеспечительный, праввосстановительный характер, при этом законодателем сделан акцент на применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения, что не освобождает его от обязанностей по устранению данного нарушения.

Применение бюджетных мер принуждения возможно только в уведомительном порядке, т.е. органом государственного (муниципального) финансового контроля издается документ – уведомление о применении бюджетных мер принуждения, обязательный к рассмотрению финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), в котором содержится исчерпывающий перечень сведений: о выявленном бюджетном нарушении, об объемах средств, использованных с указанными нарушениями, по каждому бюджетному нарушению.

В связи с тем, что орган финансового контроля обладает властными полномочиями, и уведомление о применении бюджетных мер принуждения содержит требование о совершении определенных действий, предусмотренных главой 30 БК РФ, по нашему мнению, права

авторы, которые полагают, что в данном случае речь должна идти о представлении, а не об уведомлении – документе информативного содержания<sup>1</sup>.

Согласно главе 30 БК РФ предусмотрены следующие виды бюджетных нарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5 БК РФ);
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6 БК РФ);
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7 БК РФ).

Все перечисленные составы обеспечиваются применением мер административно-правового характера согласно главе 15 Кодекса об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее - КоАП РФ):

- нецелевое использование бюджетных средств - ст. 15.14 КоАП РФ,
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита – ст. 15.15 КоАП РФ,
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом – 15.15.1 КоАП РФ,
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита - 15.15.2 КоАП РФ.

И здесь обращает на себя внимание определенное несоответствие положений двух кодифицированных актов. Дело в том, что из текста БК РФ была исключена ст. 306.8 «Нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов». Однако в КоАП РФ административная ответственность за указанное правонарушение предусмотрена ст. 15.15.3 КоАП РФ. Представляется, что законодателю стоит определиться и прийти к какому-то единообразию в

---

<sup>1</sup> Лахтина Т.А., Фадеева И.В. Бюджетные меры принуждения и административная ответственность за правонарушения в бюджетной сфере // Вестник экономической безопасности. 2017. № 4. С. 206.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 256. 31 декабря. 2001.

регулировании бюджетных правоотношений: или включить в БК РФ указанный состав нарушения, или исключить из КоАП РФ ответственность за нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Отметим, что при проведении сравнительного анализа норм БК РФ и КоАП РФ можно сделать вывод о более точной формулировке видов санкций, содержащихся в КоАП РФ – наложение административного штрафа на должностное или юридическое лицо, дисквалификация должностного лица на установленный период.

Рассмотрим судебную практику и спорные ситуации по применению ответственности за бюджетные нарушения, предусмотренные нормами КоАП РФ.

Самыми распространенными являются споры о привлечении организации по результатам проверки уполномоченным органом – Казначейством РФ или органом власти субъекта РФ, к ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств. Требованием организации при обращении за защитой нарушенных прав является признание незаконным постановления о привлечении к административной ответственности.

По итогам рассмотрения указанных споров судом на основании сложившейся практики может быть вынесено:

- решение о признании постановления о привлечении к административной ответственности незаконным если суд установит малозначительность правонарушения, обстоятельства, исключающие производство по делу (отсутствие события, состава вменяемого правонарушения и др.), или существенное нарушение процедуры привлечения к ответственности.

Например, постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 16.06.2020 № Ф09-2139/20 по делу № А47-15310/2018<sup>1</sup> сделан вывод о том, что уполномоченным органом не доказано нецелевое использование бюджетных средств организацией; постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 18.05.2017 № Ф10-4964/2016 по делу № А83-6362/2015 – уполномоченный орган сделал

---

<sup>1</sup> Здесь и далее судебная практика СПС «КонсультантПлюс».

вывод о нецелевом использовании бюджетных средств по итогам проверки, проведенной до окончания проверяемого периода; постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12.02.2018 № Ф08-11286/2017 по делу № А32-732/2016 – уполномоченный орган вынес постановление о привлечении к ответственности по каждой расчетной операции, имеющей признаки нецелевого использования бюджетных средств, хотя прокуратура возбудила только одно дело, расценив все операции как одно деяние.

- решение об оставлении постановления о привлечении к административной ответственности в силе, если суд придет к выводу, что факт нарушения доказан, процедура привлечения к административной ответственности соблюдена, нет малозначительности правонарушения и обстоятельств, исключающих производство по делу.

Например, судом установлено, что организация допустила нецелевое использование бюджетных средств – Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11.03.2021 № Ф04-703/2021 по делу № А45-5996/2020; судом установлено, что срок давности на момент привлечения к ответственности не истек (срок давности привлечения к ответственности организации составляет два года) – Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 № 304-АД16-12484 по делу № А45-20758/2015.

Кроме того, по итогам рассмотрения споров о нецелевом использовании бюджетных средств судом может быть принято решение о привлечении к ответственности по статье 15.14 КоАП РФ в виде штрафа, но при этом при отсутствии отягчающих обстоятельств штраф может быть снижен до минимальных размеров санкции – Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.06.2017 № Ф08-3756/2017 по делу № А32-37553/2016, либо в виду исключительных обстоятельств снижен до размера менее минимального размера санкции.

Кроме указанного состава административного правонарушения о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств по ст. 15.14 КоАП РФ (БК РФ) судами рассматриваются дела о привлечении организаций к

административной ответственности по ч. 2, ч. 4 ст. 15.15 КоАП РФ за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (БК РФ).

По данному административному правонарушению при обращении организации о признании незаконным постановления о привлечении к административной ответственности уполномоченного органа (органа государственной власти субъекта РФ, иного административного органа) позиция судов на стороне уполномоченного органа. При этом постановления оставляют в силе, если суд придет к выводу, что факт нарушения доказан, процедура привлечения к административной ответственности соблюдена, нет малозначительности правонарушения и обстоятельств, исключающих производство по делу, то есть судами не установлено, что невозврат (просрочка возврата) кредита в бюджет обусловлен крайней необходимостью (тяжелое финансовое положение, при этом убыточность организации не свидетельствуют об этом) - Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.11.2018 № 11АП-15144/2018 по делу № А55-14009/2018; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2018 № 11АП-6423/2018 по делу № А55-34145/2017.

По итогам нашего исследования, можно сделать вывод о том, что несмотря на решительные изменения в определении и толковании видов юридической ответственности научным сообществом<sup>1</sup> до настоящего времени нет четкого определения и правоприменения финансовой ответственности (а именно бюджетной) как таковой. Законодателем дублируются составы нарушений как в БК РФ, так и в КоАП РФ, кроме того, настойчиво применяется и административная и финансовая ответственность к одним и тем же субъектам, по одинаковым основаниям и идентичным правонарушениям, что ведет к возникновению проблем при выборе уполномоченным государственным органом

---

<sup>1</sup> См.: Гринчинко Н.Я. Особенности правового регулирования мер принуждения в сфере финансов // Финансовое право. 2020. № 3. С. 11.; Васянина Е.Л. Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. 2020. № 4. С. 4.; Мусаткина А.А. О соотношении административно-правовой и финансово-правовой ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 37.

применения обоснованных мер государственного принуждения за совершение правонарушений в сфере финансов.

**Кожушко Светлана Валерьевна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук,  
г. Краснодар

## **ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СРОКА ДАВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И МЕСТА ЕГО СОВЕРШЕНИЯ ПО СТ. 15.25 КОАП РФ**

Участники финансовых правоотношений в настоящее время защищены мерами ответственности за совершение правонарушений и общественно опасных деяний в валютной сфере отраслевым законодательством, а именно нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) (ст. 15.25), а также нормами Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 25)<sup>1</sup>.

Актуальность приобретает вопрос квалификации длящегося правонарушения при привлечении лица к административной ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ. Исходя из требований, содержащихся в ст. 28.2 КоАП РФ «Протокол об административном правонарушении», вопрос квалификации длящегося правонарушения при привлечении лица к административной ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ является условием процессуального документа, что важно для определения места совершения административного правонарушения. Кроме того, необходимо учитывать положения ст. 4.5 КоАП РФ «Давность

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 19.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

привлечения к административной ответственности» для правомерного исчисления срока давности.

В соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ указано, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. В то же время, согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования предусмотрен более длительный срок - по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения. При длящемся административном правонарушении, исходя из положений ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ, сроки, предусмотренные частью 1 указанной статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Следует отметить, что КоАП РФ не содержит дефиниции длящегося административного правонарушения или иных характеристик, которые бы позволили отнести административное правонарушение к данной категории, что, в конечном итоге, привело к возникновению различных споров по применению сроков давности при совершении отдельных административных правонарушений. Важно отметить в этом контексте наметившуюся проблему необоснованного привлечения к административной ответственности при неправильном отнесении административных правонарушений к числу длящихся.

Ученые теоретики не прекращают вести дискуссии в рассматриваемой сфере правоотношений<sup>1</sup>.

Интерес представляет мнение отдельных авторов о сущности продолжаемого административного правонарушения, которая состоит в неразрывной связи совокупности действий, образующих единое правонарушение, например, нарушение правил пользования топливом и

---

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н., Котельникова Е.В. Длющиеся административные правонарушения: вопросы правоприменительной практики // Административное право и процесс. 2005. № 3. Плотникова Л.Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности за длящееся административное правонарушение // Закон. 2008. № 9. С. 52; Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / Под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014.



энергией (ст. 9.11 КоАП РФ)<sup>1</sup> и др. Если, для примера, рассмотреть ст. 9.13 КоАП РФ, то длящимся правонарушением будет длительное невыполнение обязанностей, за несоблюдение которых установлена административная ответственность.

Определение длящегося административного правонарушения сформировано в судебной практике. Так, в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее - Постановление Пленума № 5), оно раскрыто как такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей<sup>2</sup>.

Исходя из положений п. 14 Постановления Пленума № 5, можно выделить признаки объективной стороны длящегося административного правонарушения: длительное непрекращающееся невыполнение или ненадлежащее выполнение предусмотренных законом, иными нормами права, а также правовыми актами ненормативного характера (например, представлением прокурора, и др.), обязанностей; отсутствие установленного срока выполнения обязанностей.

Важно отметить, что если определен срок выполнения обязанности и она не выполняется, как, например, при совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица),

---

<sup>1</sup> Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н., Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

осуществляющего муниципальный контроль», то можно говорить о не дящемся административном правонарушении<sup>1</sup>.

Аналогичного мнения придерживается П.П. Серков. Автор пишет, что «отнесение конкретного административного правонарушения к числу дящихся зависит от того, предусмотрена ли законодателем в качестве признака объективной стороны внутренняя продолжительность противоправных действий (бездействия). Это обстоятельство является единственным правовым и объективным критерием». При этом автор отмечает, что «...не имеет значения, относится состав административного правонарушения к категории материальных или формальных. Это достаточно условное деление не предопределяет длительность процесса исполнения объективной стороны состава административного правонарушения»<sup>2</sup>, с чем можно согласиться. Соответственно, неисполнение лишь одной обязанности к определенному сроку не является основанием для признания административного правонарушения дящимся.

Таким образом, административные правонарушения по ст. 15.25 КоАП РФ, предусматривающие исполнение обязанности в определенный срок, не являются дящимися, а исчисление сроков давности по таким правонарушениям следует рассчитывать с момента их совершения, когда обязанность не была исполнена к установленному сроку<sup>3</sup>.

Рассматривая вопрос о месте совершения дящегося административного правонарушения по ст. 15.25 КоАП РФ, надо иметь в виду требование ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, о том, что дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения.

Согласно пп. «з» п. 3 Постановления Пленума № 5 местом совершения административного правонарушения будет являться место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит дящийся характер, -

---

<sup>1</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.02.2008) (Извлечение) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 5.

<sup>2</sup> Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 86.

<sup>3</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 2.

место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если же правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на данное лицо обязанность. При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения предусмотренной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>1</sup>. Указанная формулировка так же, считаем, относится к дпящемуся административному правонарушению.

Однако, в практической деятельности отсутствует точность и ясность в вопросе определения места совершения административного правонарушения по ст. 15.25 КоАП РФ. Так, например, в Постановлении Верховного Суда РФ от 01.12.2020 № 56-АД20-13 суд исходил из места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со ст. 54 ГК РФ, а уже в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2021 № 309-ЭС21-697 по делу № А34-2269/2020 местом совершения вмененного правонарушения определено местонахождение уполномоченного банка, в который общество представило документы с нарушением срока<sup>2</sup>.

Данное обстоятельство, в современных условиях развития правоприменительной практики, приводит к отсутствию единообразия при определении места совершения административного правонарушения административными органами, уполномоченными рассматривать дела за совершение административного правонарушения по ст. 15.25 КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

**Лаврентьев Александр Рудольфович**  
ПФ ФГБОУВО «РГУП»,  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин;  
Нижегородская академия МВД России,  
профессор кафедры конституционного и международного права;  
кандидат юридических наук, доцент,  
г. Нижний Новгород

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ НА ТЕРРИТОРИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОПЫТ, НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Вопросы противодействия коррупции по-прежнему<sup>1</sup> находятся в числе приоритетов государственной политики<sup>2</sup> в современной России. В механизме противодействия коррупции, по нашим подсчетам, более 50 отдельных антикоррупционных мер; в настоящее время осуществляется работа по оценке их эффективности<sup>3</sup>, совершенствованию правового регулирования<sup>4</sup> и практики применения<sup>5</sup>, на доктринальном уровне предлагается новый вектор – отказа от некоторых из них, не оправдавших надежд (например, от института независимой антикоррупционной экспертизы<sup>6</sup>). В то же время, есть примеры внедрения

---

<sup>1</sup> Так, незадолго до проведения конференции издан Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции "Посейдон" и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3053.

<sup>2</sup> См. об этом: пункт 46, подпункт 13 пункт 47, подпункт 30 пункта 67, подпункт 25 пункта 101 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

<sup>4</sup> См., например: Федеральный закон от 06.03.2022 № 44-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О противодействии коррупции»» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1401.

<sup>5</sup> См., например: Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0). Письмо Минтруда России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 // Администратор образования. 2022. № 10.

<sup>6</sup> См. об этом подробнее: Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. Независимая антикоррупционная экспертиза в России: неудачный эксперимент // Государство и право. 2022. № 1. С. 110–119.

уникальных «практик» в области предупреждения (профилактики) коррупции<sup>1</sup>, чаще всего этот опыт встречается на региональном уровне – в субъектах Российской Федерации. Например, в Нижегородской области в порядке опережающего регулирования был принят Закон «О противодействии коррупции в Нижегородской области»<sup>2</sup>, одними из первых начали внедрять элементы общественного контроля<sup>3</sup>, с 2015 проводится конкурс «Творчество против коррупции»<sup>4</sup>, предусмотрен антикоррупционный мониторинг<sup>5</sup>, вынесенный в название настоящей статьи.

Антикоррупционный мониторинг<sup>6</sup> на территории Нижегородской области проводится ежегодно, начиная с 2009 года, он предусмотрен пунктом 3 ст. 5 и ст. 11 Закона Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области», механизм урегулирован Порядком проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области<sup>7</sup>. Причем, если вначале антикоррупционный мониторинг отождествлялся исключительно с изучением

---

<sup>1</sup> Ведущая роль мерам по предупреждению коррупции определена подпунктом «б» пункта 7 Национальной стратегии противодействия коррупции. Утверждена Указом Президента РФ от 13.04.2010 №460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

<sup>2</sup> Закон Нижегородской области от 07.03.2008 № 20-З (ред. от 10.09.2021) «О противодействии коррупции в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2008. 20 марта.

<sup>3</sup> См. об этом подробнее: Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области: шаг вперед, два назад // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / отв. Ред. И.В. Михеева, М.Е. Лошкарева. Вып. 5. Нижний Новгород: НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2018. С. 44–56.

<sup>4</sup> <https://www.zsno.ru/tpk/lp/> (дата обращения: 01.06.2022).

<sup>5</sup> См. об этом также: Антикоррупционный мониторинг на территории Нижегородской области: 2018–2020 годы: Научно-практическое пособие. Н. Новгород: НГЛУ им. Н.А. Добролюбова, 2021.

<sup>6</sup> На сайте Правительства Нижегородской области в подразделе «Противодействие коррупции» есть специальная и весьма информативная вкладка: «Антикоррупционный мониторинг» <https://government-nnov.ru/?id=105289> (дата обращения: 01.06.2022).

<sup>7</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 23.09.2009 № 685 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2009. 8 октября.

общественного мнения<sup>1</sup>, то теперь социологические опросы являются одним из составных элементов (требования к организации оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации теперь унифицированы<sup>2</sup>), наряду с обобщением новелл в правовом регулировании по вопросам противодействия коррупции в области, анализа статистических данных о преступлениях коррупционного характера, изучением материалов СМИ по публикациям антикоррупционной тематики, рассмотрением данных о результатах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, обобщение практики соблюдения антикоррупционных стандартов, включая оценку эффективности реализации отдельных антикоррупционных мер и исполнения областной программы «Предупреждение (профилактика) коррупции на территории Нижегородской области»<sup>3</sup>, а также изучения положительного опыта работы других субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции и возможности его использования в Нижегородской области.

Основной объем работы по организации и осуществлению антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области возложен на межведомственную рабочую группу<sup>4</sup>, в состав которой автор настоящей статьи входит<sup>5</sup> с момента ее образования. Рабочая

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Результаты антикоррупционного мониторинга общественного мнения в Нижегородской области: сборник / Д.Г. Краснов, О.В. Андрюхина, А.Ю. Чупрова, А.А. Самсонова. Н. Новгород: Издательство «Кварц», 2015.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2828.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 29.03.2019 № 167 (ред. от 28.02.2022) «Об утверждении государственной программы «Предупреждение (профилактика) коррупции на территории Нижегородской области»» // Нижегородские новости. 2019. 12 июля.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Нижегородской области от 01.10.2009 № 2457-р (ред. от 11.12.2020) «О создании межведомственной рабочей группы по организации и проведению антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области».

<sup>5</sup> См. об этом: Распоряжение Правительства Нижегородской области от 16.10.2013 № 2127-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Нижегородской области от 1 октября 2009 года № 2457-р»; Распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.03.2015 № 313-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Нижегородской области от 1 октября 2009 года № 2457-р»; Распоряжение Правительства Нижегородской области от 29.12.2018 № 1482-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Нижегородской области от 1 октября 2009 г. № 2457-р».

группа ежегодно готовит сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга и вносит его на рассмотрение комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Нижегородской области<sup>1</sup>. После создания<sup>2</sup> специализированного органа<sup>3</sup> – Отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений Нижегородской области<sup>4</sup> – на него возложены функции по обеспечению деятельности рабочей группы и «представительству» во взаимоотношениях с иными субъектами антикоррупционной работы<sup>5</sup>.

Некоторые результаты антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области за 2021 год, представляющие наибольший, по нашему мнению, интерес для целей научного характера:

1) В организации деятельности по противодействию коррупции ключевое значение имеет планирование. К сожалению, начиная с федерального уровня в «закладывается» противоположное – некоторые элементы дезорганизации, что проявляется в несоблюдении стандартных требований по срокам утверждения планов, форме и пр. элементов. Так, в 2021 году в связи с утверждением Национального плана противодействия коррупции в конце лета<sup>6</sup> до конца года был проведен большой объем работы по актуализации региональных (в 39 органах, включая Контрольно-счетную палату области, всех уполномоченных,

---

<sup>1</sup> Указ Губернатора Нижегородской области от 07.10.2015 № 112 (ред. от 19.01.2022) «О создании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Нижегородской области».

<sup>2</sup> Указ Губернатора Нижегородской области от 17.07.2019 № 60 (ред. от 19.09.2019) «О совершенствовании структуры органов исполнительной власти Нижегородской области».

<sup>3</sup> Предусмотрено Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 30.08.2019 № 614 (ред. от 29.03.2022) «Об утверждении Положения об отделе по профилактике коррупционных и иных правонарушений Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2019. 1 ноября.

<sup>5</sup> См. об этом: Организация противодействия коррупции на территории Нижегородской области: Сборник нормативных правовых актов / Сост. Лаврентьев А.Р. Н. Новгород: НГЛУ им. Н.А. Добролюбова, 2020.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

избирательную комиссию области) и муниципальных (принято 236 новых, внесены изменения в 35 актов) планов и программ.

2) Антикоррупционная экспертиза проводится на постоянной основе Прокуратурой Нижегородской области<sup>1</sup>, ГУ Минюста России по Нижегородской области<sup>2</sup>, правовыми подразделениями государственных и муниципальных органов, а также независимыми экспертами<sup>3</sup>. Каких-либо значимых изменений в работе государственных органов не «наблюдается» (по-прежнему это рутинная деятельность, например, только ГУ Минюста России в 2021 году провело экспертизу более чем 3,5 тыс. актов, а коррупциогенные факторы выявлены в 64 документах, Законодательное Собрание области уже несколько лет не обнаруживает коррупциогенных факторов вовсе), но активность проявляют независимые эксперты: во-первых, в три раза выросло количество экспертов<sup>4</sup>, зарегистрированных в области (с 18 до 48 человек); во-вторых, выросло количество направленных ими в органы власти заключений (с 1-2 в год до 63, при том, что по итогам 41 заключения замечания учтены); в-третьих, 60 заключений подготовил эксперт Гибатдинов Р.М., зарегистрированный в Ульяновской области; в-четвертых, в 2021 году ежегодный конкурс «Лучший эксперт года в области независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2009 № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. № 4.

<sup>2</sup> Приказ Минюста РФ от 04.10.2013 № 187 (ред. от 27.09.2018) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 18 октября.

<sup>3</sup> Приказ Минюста России от 29 марта 2019 года № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.04.2019 №54279).

<sup>4</sup> См. об этом: Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ: 1) юридических лиц – <https://minjust.ru/ru/gosudarstvennyu-reestr-nezavisimyh-ekspertov-poluchivshih-akkreditaciyu-na-provedenie/yuridicheskie> (дата обращения: 01.06.2022); 2) физических лиц – <https://minjust.ru/ru/gosudarstvennyu-reestr-nezavisimyh-ekspertov-poluchivshih-akkreditaciyu-na-provedenie/fizicheskie> (дата обращения: 01.06.2022).



проектов нормативных правовых актов Нижегородской области»<sup>1</sup>, учрежденный в 2018 году и ни разу не состоявшийся в виду отсутствия заявок от экспертов, вновь не состоялся – поступило всего 2 заявки, одна из которых не отвечала требованиям.

3) Неуклонно снижается общее количество преступлений коррупционной направленности, так по данным ИЦ ГУ МВД России в 2021 году их выявлено 389 (в 2020 году – 413), возбуждено 211 (в 2020 году – 173) уголовных дел, к уголовной ответственности привлечено 126 (в 2020 году – 113) лиц за совершение должностных преступлений (глава 30 УК РФ), в т.ч. 49 (в 2020 году – 46) за совершение коррупционных преступлений.

4) Антикоррупционные стандарты распространяются не только на лиц, замещающих государственные должности области и государственных гражданских служащих области (1660 человек, в т.ч. 1602 государственных служащих), лиц муниципального уровня управления (так, в органах местного самоуправления общая численность лиц, подающих сведения о доходах составляет 8 224, в т.ч. 1 937 лиц, замещающих муниципальные должности, 4 521 муниципальных служащих и 165 глав администраций), а теперь и на руководство 741 государственного учреждения. Отдельно, заметим, что сейчас разрешен вопрос о распространении таких стандартов и в отношении организаций, выполняющих публичные функции<sup>2</sup>.

5) Объективные данные свидетельствуют, что весьма запутанный порядок подарков в системе публичного управления привел к фактическому отказу от такой практики: если в 2020 году во все органы публичного управления поступило всего 40 уведомлений в отношении 72 подарков, то в 2021 году – 36 уведомлений. Вероятно, пора ставить

---

<sup>1</sup> Распоряжение Губернатора Нижегородской области от 09.06.2018 № 1025-р (ред. от 02.12.2019) «О ежегодном конкурсе «Лучший эксперт года в области независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Нижегородской области» // Нижегородская правда. 2018. 09, 23 июля.

<sup>2</sup> Так, в структуру органов исполнительной власти Нижегородской области с 2020 года официально включены даже автономные некоммерческие организации, такие как АНО «Хоккейный клуб "Торпедо"» или АНО «Центр 800». См.: Указ Губернатора Нижегородской области от 15.01.2018 № 6 (ред. от 08.04.2022) «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области» // Нижегородская правда. 2018. 29 января.

вопрос не о совершенствовании правового регулирования<sup>1</sup>, а об отказе от института «обычных» подарков<sup>2</sup> и, тем более, от процедур сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации<sup>3</sup>.

б) Антикоррупционный мониторинг свидетельствует, что не востребована такая мера противодействия коррупции, как уведомление о фактах склонения к коррупционному поведению. Так, в 2021 году в органы местного самоуправления поступило всего 1 уведомление муниципального служащего о таком факте, а в органы государственной власти уведомлений не поступало. Уверены, что предпринимаемые попытки<sup>4</sup> реанимировать этот институт малопродуктивны, и следует подумать если не об отказе от него, то об объединении с другой формой уведомлений в области противодействия коррупции, сходной по форме и содержанию между собой до степени смешения – уведомлениях о возникновении (возможном возникновении) конфликта интересов. Тем более, что в 2021 году таковых было подано намного больше: 91 (в 2020 году – 40) – в органы государственной власти и 86 (в 2020 году – 71) – в органы местного самоуправления. Заметим также, что

---

<sup>1</sup> См. об этом, в частности: проект федерального закона № 601012-7 «О внесении изменений в статью 575 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции"» // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/601012-7> (дата обращения: 01.06.2022)

<sup>2</sup> Предусмотрены ч. 2 ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 № 10 (ред. от 12.10.2015) «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» // СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 279.

<sup>4</sup> См. об этом, в частности: проект федерального закона № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях» // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/286313-7> (дата обращения: 01.06.2022).

при должной организации работы уведомления выступают эффективным инструментом противодействия коррупции. Так, в 2021 году органами государственной власти и местного самоуправления зарегистрировано 1 305 уведомлений о намерении выполнять иную оплачиваемую работу (163 и 1 142 соответственно), при том, что выявлен только 1 муниципальный служащий, не выполнивший это требование.

7) Можно констатировать, что в области должным образом заработал механизм урегулирования конфликта интересов, прежде всего, за счет «запуска» деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов<sup>1</sup>. В 2021 году состоялось 5 заседаний высшей комиссии (рассмотрено 7 вопросов в отношении 7 лиц, назначение и освобождение которых на должности осуществляется Губернатором Нижегородской области), 39 заседаний комиссий в отношении государственных гражданских служащих области (в 2020 году – 27) и 128 заседаний комиссий в органах местного самоуправления (в 2020 году – 115).

8) Такое направление, как работа с обращениями граждан о фактах коррупционных нарушений в органах государственной власти и местного самоуправления области, опять же, по нашему субъективному мнению, свидетельствует: силы и средства для активизации этой работы неэффективны, тем более что и полномочий у органов, осуществляющих прием таких обращений фактически нет. Вместо разрозненного массива практик по созданию сервисов «Обратная связь для сообщений о фактах коррупции» на сайтах (в 2021 году в органы государственной власти области поступило 8 обращений; в органы местного самоуправления – 20 (все – в администрацию Нижнего Новгорода), ни один факт не подтвердился), проведения «горячих телефонных линий» (за несколько лет поступило лишь одно устное обращение, оно не нашло подтверждения), «Телефонов доверия» (звонки не поступали) и прочих приемов работы с антикоррупционными обращениями граждан, уверены необходимо в соответствующем подразделе на сайте

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 25.04.2022) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

и информационных стендах разместить телефоны правоохранительных органов: полиции, территориального органа ФСБ России, Прокуратуры области и Управления СКР по Нижегородской области – эти органы не только уполномочены бороться с коррупционными правонарушениями, они и работают в круглосуточном режиме.

**Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна,**  
ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России»,  
профессор кафедры социально-гуманитарных  
и финансово-правовых дисциплин,  
доктор юрид. наук, доцент,  
г. Воронеж

## **ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ**

Статья содержит тезисы доклад автора, представляющие вниманию читателя размышления о категориях финансового, его подотрасли – бюджетного – права, основанные на выводах правовой науки и, прежде всего, на научном наследии профессора Михаила Ивановича Пискотина.

Характеристикой государства выступает наличие у него финансовых и правовых интересов, реализацию которых необходимо организовать, подкрепив необходимыми действиями, юридическими актами, к которым, в свою очередь нужен подход систематизации, системного анализа, принятия с учетом внешней – экономической обстановки. Государство – финансово организованный хозяйствующий субъект, в его основу положены закономерности публичного управления и экономической деятельности. Для анализируемого свойства государства уместна категория «бюджетный метод ведения государственного хозяйства». Предупреждая вопросы к предлагаемой категории, заметим, что она учитывает терминологию бюджета как политико-правового, экономического явления, без которого государство не может существовать. Многие работы М.И. Пискотина затрагивают вопросы

именно бюджета: управления публичными финансами с помощью бюджета, доходов и расходов бюджета, бюджетного процесса. В современный период инструментарий управления бюджетом, финансами в целом и с помощью бюджета всей финансовой системой значительно усовершенствован, и модификация бюджетного метода ведения государственного хозяйства состоялась по линии информатизации финансов, придания цифрового электронного формата финансовым правоотношениям различных видов.

Цифровизация – это внедрение цифровых технологий в различные сферы жизни общества, государственной деятельности. В конце 90-х годов XX века в мире начали говорить о технологиях IT и цифровой экономике, использовании сети Интернет как инфраструктуры финансов. С тех пор прошло более 20 лет, Интернет стал привычным явлением. Сфера бюджетного метода ведения государственного хозяйства – не просто сфера государственного управления публичными финансами и воздействия на финансы частные, это еще и форма экономической деятельности государства, позволяющая профинансировать его задачи и функции, организовать участие государства, территориальных образований, их органов власти в экономических отношениях, становящихся все более разнообразными и поэтому облеченных в правовую форму в целях упорядочения в обществе. Тем самым тенденции цифровизации экономики неизбежно касаются и бюджетного метода. Это хорошая возможность оптимизировать управление финансами и с помощью финансов. Но если бытовая цифровизация для большинства давно стала понятной и привычной, то в отношении цифровизации государственного управления в различных сферах и экономике в том числе еще много неясностей.

Цифровизация бюджетного метода ведения государственного хозяйства представляет собой концепцию государственного хозяйства, основанную на цифровых технологиях, внедряемых в финансовые правоотношения – налоговые, бюджетные, банковские, валютные, позволяющие оптимально организовать их, обеспечить контроль. И эта концепция широко внедряется в рамках всех направлений финансовой деятельности государства. Показатель успешной цифровизации

бюджетного метода в России – это наличие открытой информации о финансовой системе.

Конкретные примеры цифровизации, применяемые в бюджетном методе ведения государственного хозяйства, финансовой деятельности государства:

Электронный бюджет – новый проект в развитие идей целевой программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». Он предписывает для повышения прозрачности управления финансами на едином электронном портале бюджетной системы размещать информацию о поступлениях доходов в бюджеты, в государственные внебюджетные фонды; бюджетных расходах; финансированию из бюджета государственных и муниципальных контрактов. И надо заметить, это отвечает функциям бюджета, на которые обратил внимание М.И. Пискотин своей фундаментальной работе «Советское бюджетное право (основные проблемы)»<sup>1</sup>: накопительная; обеспечить согласованность в развитии хозяйства, рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов; контроль над хозяйственной деятельностью предприятий. М.И. Пискотин анализировал «формы взаимоотношений бюджета с предприятиями и хозяйственными организациями», выражающие управление финансами и с помощью финансов. Как заметил Михаил Иванович, «Сама по себе идея государственного бюджета возникла в связи с тем, что нужно было не только упорядочить государственные доходы и расходы, но и обеспечить право народа в лице его представительных органов власти устанавливать размер налогов и определять ту сумму, которая ассигнуется на содержание ... главы государства и исполнительной власти» (Россия в XX веке: неоконченная трагедия). Нынешний Электронный бюджет обеспечивает возможности доступа граждан к информации о ходе ведения государственного хозяйства бюджетным методом.

Цифровизация затронула фискальную функцию государства, значимую для наполнения бюджета доходами. Система анализа данных эффективно используется в сфере налогообложения. «Цифровизация

---

<sup>1</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). Москва: Юридическая литература, 1971. 312 с.

налогового администрирования позволила практически отказаться от традиционных форм проверок, и создать условия, когда уклонение от уплаты налогов становится невыгодным. Все транзакции с налоговым риском автоматически попадают в зону внимания налоговых органов через инструменты дистанционного мониторинга с четкой градацией налогоплательщиков по зонам риска», на это обратил внимание Михаил Мишустин на заседании Всероссийского налогового форума в 2019 году. И другой пример цифровизации в налоговой системе – индивидуальный кабинет налогоплательщика. Информации о налоговой задолженности также можно получить через приложение «Госуслуги». Внедрение института налогового мониторинга и его цифровизация позволяет развивать диалог государства с налогоплательщиками. Трансформация налогообложения в цифровую экономику позволяет гражданам получать доступ к услугам налоговых органов – по консультированию, приему заявлений, получению информации о налоговой задолженности.

Другой пример цифровизации финансовой деятельности государства – Государственный информационный ресурс Бухгалтерской отчетности, сосредотачиваемая в нем информация дает основу государственному финансовому контролю. Ресурс объединит бухгалтерскую (финансовую) отчетность организаций, пояснения к ней и аудиторские заключения на одной площадке, к которой смогут обращаться государственные органы, частные субъекты. Как констатировал М.И. Пископин, «плохую услугу экономике оказывала ...теория, рассматривая ...денежные расчеты в ...хозяйстве как “совершенно условные” в монографии Советский руководитель, 1988. Тем самым эти расчеты нужно должным образом организовать, отрегулировать, систематизировать». И системный анализ как раз в значительной мере обеспечен цифровизацией финансовой отчетности и контроля.

Цифровизация в сфере финансов и их звеньях, вовлеченных, оказавшихся под контролем в связи с финансовой деятельностью государства – это и новые технологии – например, блокчейн и безналичные расчеты. Первый – это не только криптовалюты, которым многие не доверяют, но еще и мощнейшее средство защиты денежных операций.

Происходит цифровая трансформация в сферах банковской деятельности и расчетов, как: мобильный банкинг; онлайн-шопинг. В связи с этим необходима активная деятельность Центробанка, дабы обеспечить контроль, в противном случае цифровизация внесет нотку проблем в банковскую деятельность. Тем самым, если перевести рассуждения в теоретико-правовую плоскость системы финансового права, усиливается роль института финансово-правовых основ банковской деятельности, основная масса норм которого – это нормы, регулирующие полномочия Банка России по централизованному регулированию деятельности банков и иных подотчетных организаций и контроль за ними. И в таких условиях концепция электронного бюджета как нельзя актуальна, ведь счет по исполнению бюджета открыт на имя казначейства в Центральном банке. А электронный бюджет - оцифрованная информация о денежных операциях с бюджетом.

Государство внедряет цифровизацию во все направления финансовой деятельности. В итоге происходит: разработка новых моделей финансовых правоотношений; углубление принципа гласности, расширение возможностей получения гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме, автоматизированный сбор, хранение и обработка информации, внедрение цифрового проектирования – цифровизация финансово-плановых документов, управление финансами с помощью информационных технологий, ускоренная обработка финансово-значимой информации.

Цифровизация различных участков бюджетного метода ведения государственного хозяйства обеспечивает системный подход к сосредоточению информации о финансах, организовывает и контролирует финансовые процессы и обеспечивает финансовую безопасность государства и учреждений. Но цифровизация – это не просто наличие компьютера у хозяйствующего субъекта, государственного и муниципального учреждения, это профессиональное пользование информационной системой и управление ею, ее использования в целях управления финансами, что позволит облегчить работу органов государства. Исследуя управленческие характеристики государства, М.И. Пискотин заметил, что звенья аппарата управления «создаются в принципе ради



того, чтобы они осуществляли общественно необходимые функции. И эти функции, значимость цифровизации для организации финансовых отношений очевиден.

Таким образом, всеобщая информатизация, цифровая среда не обошли стороной и бюджетный метод ведения государственного хозяйства. И опять же обращаемся к рассуждениям М.И. Пискотина: «Любое современное общество не может решить свои задачи без государства и его организационного потенциала» (в книге Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка). Но дело в том, что этот потенциал надо использовать правильно. И вот следует поставить проблему как финансовой грамотности граждан, так и их грамотности по линии пользования интернетом, цифровыми информационными технологиями. В условиях незнания, невладения информационными технологиями граждане вряд ли могут ими воспользоваться. Поэтому можно ставить вопрос о фактической пользе этих технологий для граждан, необходимости повышать их уровень. Наряду с этим, и должностные лица финансовых и иных органов управления государства должны постоянно повышать квалификацию, в противном случае общая цифровизация государственного хозяйства будет нерезультативной, даже бессмысленной. Именно эти моменты позволяют получить ответ на вопрос: Цифровизация финансов: польза или вред для бюджетного метода ведения государственного хозяйства. Польза – только при наличии должного уровня компетентности и отлаженности самих информационных технологий, объективности и достоверности включаемой в них информации.

Тема цифровизация экономики, получившая выражение в цифровизации бюджета, бюджетного метода государственного хозяйства – это тема активного научного осмысления, дальнейшего научного поиска баланса новыми между информационными технологиями, традиционными подходами финансовой деятельности государства, что не должно происходить без учета государства и территориальных образований, органов власти, прав и свобод граждан, ждущих от государства защиты финансовых прав и интересов.

**Рогожина Светлана Григорьевна**  
ФГБОУ ВО «АГУ»,  
старший преподаватель  
кафедры правовых дисциплин,  
г. Белореченск

## **ПРАКТИКА РАБОТЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ ПУТЁМ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ**

В рамках цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры продолжается разработка сервисной инфраструктуры, совершенствуется функционал информационных систем. В статье значительную роль в решении задач цифровой трансформации отводится прокуратуре Российской Федерации, который реализует стратегию непрерывного повышения квалификации прокурорских работников с целью развития у них профессионализма, компетентности в вопросах, связанных с использованием современных информационных технологий, особой цифровой культуры, необходимой для эффективного функционирования в реалиях информационного общества. Мы наблюдаем ускорение научно-технического прогресса, связанное с внедрением современных информационных технологий, которые значительно повышают эффективность деятельности во всех сферах, включая деятельность органов прокуратуры.

Прокуратура, будучи созданной давно, на протяжении многих лет остается государственным органом, который надзирает над соблюдением законности. Цифровизация прокурорской деятельности позволила повысить эффективность обеспечения законности на территории Российской Федерации, определила скорость реагирования прокуратуры на современные вызовы и проблемы. Заявленный курс цифровой трансформации органов прокуратуры предполагает функционирование автоматизированного информационного комплекса «Надзор» на всех уровнях системы органов прокуратуры, отвечающего за автоматизацию делопроизводственной и надзорной деятельности

сотрудников. Функционирование органов прокуратуры предполагает, что их сотрудники находятся в постоянном взаимодействии с населением, с государственными структурами, с разного рода организациями, с общественностью. Понятие общественности скорее абстрактно, потому что общественность – это часть общества, наиболее активная, но не конкретизируемая по составу и количеству участников. Под общественностью принято подразумевать уважаемых, известных и активных людей, за которыми без специальной фиксации признается право на выражение мнения населения, хотя фактически речь идет о выражении определенной группы лиц, а не всего населения в целом. Как и любая иная деятельность органов прокуратуры, связь с общественностью регламентируется, при этом детализация положений осуществляется на как на уровне законов, так и на подзаконном уровне.

Преимущества очевидны: сокращение времени на работу с бумажными носителями, возможность бесперебойного оперативного доступа к надзорному производству, заведенному по обращению, и, наконец, уменьшение бюджетных затрат. Последнее, по нашему мнению, может также проявиться в постепенном кадровом сокращении работников органов прокуратуры, отвечающих за делопроизводство в органе. Впрочем, подобная перспектива может показать свою обратную сторону. По всей видимости, дистанционный способ коммуникации граждан с органами прокуратуры значительно увеличит объем поступающей информации.<sup>1</sup>

В числе федеральных законов, регулирующих вопросы взаимодействия органов прокуратуры с общественностью, как представляется, следует выделить федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».<sup>2</sup>

Взаимодействие государственных органов, к числу которых принадлежат и органы прокуратуры, базируется на ряде принципов:

---

<sup>1</sup> Капинус О.С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 4. С. 5–10.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

открытости и доступности информации о деятельности государственных органов; достоверность информации о деятельности государственных органов и своевременности ее предоставления; свободе поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов любым законным способом; соблюдении прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов.

Кроме того, в законе закреплено требование о размещении информации о деятельности государственных органов в сети «Интернет», что должно повысить прозрачность деятельности, возможности реагирования со стороны населения на действия и бездействие органов прокуратуры.

Фактически получается, что в настоящее время взаимодействие осуществляется преимущественно в отсутствие прямого контакта. Все желающие могут свободно и в любое время ознакомиться с данными о деятельности органов прокуратуры и отреагировать, если сочтут нужным. Представляется необходимым отметить, что была существенно упрощена возможность обращения в органы прокуратуры с использованием современных ресурсов. Тем самым ускоряется процесс разрешения вопросов, и, что немаловажно, увеличивается скорость реагирования на выявленные факты нарушения законов.

В настоящее время вопросы взаимодействия с общественностью наряду с федеральными законами регулируются положениями приказа Генеральной прокуратуры от 17 мая 2018 года № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью».<sup>1</sup> Анализируя данный нормативный акт, можно утверждать, что Генеральная прокуратура Российской Федерации определяет взаимодействие с общественностью как одно из

---

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» / Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-1400026/> (дата обращения: 19.03.2022).

важнейших направлений работы и осуществлять его, исходя из анализа состояния законности и прокурорской деятельности.

Взаимодействие с общественностью обеспечивается также за счет проведения встреч, семинаров, круглых столов, в рамках которых население и средства массовой информации получают возможность свободного взаимодействия с сотрудниками органов прокуратуры.

Однако стоит отметить, что все подобные мероприятия строго контролируются и предполагают необходимость предварительного согласования. Деятельность прокуроров неразрывно связана с реализацией познавательной функции. Данная функция влияет на многие качества прокурорских работников, формируя в итоге компетентность. Эффективность познавательного процесса во многом обусловлена тем, насколько развита у прокурора функция коммуникации, умения выстроить взаимоотношения и воздействовать на иных лиц, а также усваивать значительные объемы информации.

Развитие науки и техники в современном мире позволяет упростить и сделать более доступным правовое просвещение населения. Органы прокуратуры осуществляют его различными способами, но на сегодняшний день наиболее доступным можно определить информирование и просвещение за счет размещения необходимой информации на официальных сайтах органов прокуратуры в сети Интернет. Сегодня созданы комфортные условия для граждан: нет необходимости соблюдать режим работы органов прокуратуры для подачи обращения – ЕПГУ и Интернет-приемная функционируют круглосуточно; перечень обязательных реквизитов для подачи электронного обращения сведен к минимуму. Тем не менее, на практике могут возникнуть риски снижения уровня ответственности граждан за точность и обоснованность данных, указанных в обращении, а со стороны органов прокуратуры – дачи формального ответа по существу обращения в созданном цифровом пространстве.<sup>1</sup>

Генеральная прокуратура Российской Федерации ориентирует органы прокуратуры на осуществление систематического

---

<sup>1</sup> Андреев М.А., Кукарина Ю.М. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 33–40.

информирования населения через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка. Информирование ограничивается только за счет установления запрета на размещение в свободном доступе материалов, которые являются конфиденциальными, содержат персональные данные и сведения, отнесенные в силу действующего законодательства к государственной тайне.

Ключевыми направлениями развития информационного общества в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, являются развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры России, формирование информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений.<sup>1</sup>

Таким образом, органы прокуратуры в настоящее время с учетом правового регулирования осуществляют деятельность, связанную с взаимодействием с общественностью. Данное взаимодействие присутствует в различных формах – начиная от прямого и непосредственного контакта, организации круглых столов и тому подобных мероприятий, и завершая взаимодействием дистанционным. Дистанционное взаимодействие обеспечивается за счет создания в сети «Интернет» сайтов органов прокуратуры, где присутствует возможность обратной связи.

Органы прокуратуры информируют население о своей деятельности, а также осуществляют правовое просвещение, разъясняя положения закона и особенности его применения в доступной форме.

---

<sup>1</sup> Инсаров О.А. Внедрение в органах прокуратуры Российской Федерации информационных технологий и меры по укреплению законности в деятельности субъектов учета // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С. 48–52.

**Соловьева Светлана Владимировна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук,  
г. Краснодар

## **ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ ФОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

Реализация реформы по развитию цифрового государственного управления направлено на предоставление гражданам и организациям доступа к основным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, путем создания единой инфраструктуры электронного правительства и внедрения в государственном управлении электронный форм взаимодействия. Так как управленческая деятельность осуществляется посредством административных процедур, то перевод их в электронную форму, является основной задачей развития цифрового государственного управления, что определяет направление данного исследования, основным методом которого является системно-правовой анализ нормативного закрепления электронных форм административных процедур.

Одним из направлений реализации программы Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы<sup>1</sup> является создание электронных форм в деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой посредством административных процедур (административных регламентов), и перевод таких процедур в электронную форму.<sup>2</sup> Использование данного термина определяется Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901

<sup>2</sup> Казакевич Е.И. Правовые вызовы применения цифровых технологий для целей устойчивого развития // Право и бизнес. 2021. № 3. С. 24–32.

(далее – Закон о госуслугах),<sup>1</sup> в котором закрепляется общий порядок предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Несмотря на то, что внедрение концепции цифрового государственного управления потребовало принятия огромного массива нормативных правовых актов, следует отметить отсутствие системной нормативной базы об административных процедурах. Как указывают некоторые авторы, «...все эти акты, стратегии, концепции, прогнозы практически не связаны между собой, они не корреспондируют друг с другом ни по срокам, ни по приоритетам, а главное - они не ставят конкретных осязаемых задач и не переходят в конкретные нормативные акты».<sup>2</sup>

Правовое регулирование административных процедур пошло по пути подзаконного регулирования порядка исполнения государственных функций, предоставления публичных услуг путем принятия соответствующим органом исполнительной власти административных регламентов. Как отмечают некоторые авторы, наличие большого количества административных регламентов, имеющих подзаконный характер, «создают перегруженность и запутанность внутриорганизационных норм и процедур».<sup>3</sup>

Таким образом, цифровизация административных процедур происходит в условиях их разрозненного, несистемного правового регулирования, во многом осуществляемого на подзаконном уровне, что не способствует правовому развитию института административных процедур. Существующие административные процедуры можно разделить на две основные группы: внутрисистемные и внешненаправленные. Данное деление обусловлено последовательностью процессов внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу публичного управления. Первоначально электронные технологии

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 417.

<sup>2</sup> Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 21.

<sup>3</sup> Давыдов К.В. Электронные административные регламенты и процедуры и регламенты федеральных органов исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. 2010. № 2(9). С. 169–182.



использовались с целью совершенствования деятельности органов исполнительной власти и внедрялись для внутриведомственной и межведомственной электронной коммуникации, позже стали использоваться как форма взаимодействия государства и гражданина путем предоставления публичных услуг.

В связи с отсутствием единого законодательства об административных процедурах внедрение электронных форм осуществляется в различных сферах государственного управления с разной интенсивностью.

Так, Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> было предусмотрено право гражданина подать обращение и дополнительные документы в электронной форме, причем порядок рассмотрения этих электронных документов такой же, как и для письменных обращений. Для того чтобы коммуникация осуществлялась в электронной форме, гражданину достаточно указать в обращении адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Таким образом, основным техническим инструментом реализации права на обращение в электронной форме выступает электронный почтовый ящик.

Из всего разнообразия административных процедур наиболее системно регулирует административные процедуры Закон о госуслугах, в том числе путем использования электронных форм взаимодействия. Административная процедура по предоставлению государственных и муниципальных услуг наиболее успешно «оцифрована», а деятельность государства по оказанию электронных публичных услуг определяется как «сервисное электронное правительство».<sup>2</sup> Кроме того, в настоящее время электронные формы административных процедур введены в такие виды государственного управления, как государственный контроль (Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Ермаков А.О. Электронные административные регламенты как основа для осуществления административных процедур органов исполнительной власти в электронной форме // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 76–79.

Российской Федерации»)<sup>1</sup> и разрешительная деятельность (Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»)<sup>2</sup>.

Однако одним из проблемных аспектов введения цифрового государственного управления является отсутствие взаимодействия между уже созданными элементами инфраструктуры цифрового правительства на различных уровнях органов исполнительной власти. Пока на сегодняшний день, единым центром предоставления государственных услуг является Единый портал государственных услуг (ЕПГУ), с которого началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных). Однако Единый портал государственных услуг не отвечает запросам граждан и организаций в сфере предоставления государственных услуг и иных форм обращений в органы государственной власти, то есть принцип «единого окна» не работает, так как не хватает технических возможностей данного ресурса и его интеграции с иными информационными ресурсами органов государственной власти. Поэтому органы государственной власти имеют собственные электронные формы взаимодействия с гражданами и организациями через «виртуальные приемные» либо «личный кабинет» посредством, как указывалось, электронной почты.

Вместе с тем, электронные формы взаимодействия, осуществляемые с использованием Единого портала государственных услуг, значительно увеличиваются. Так, Федеральным законом от 30.12.2021 № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> введено положение, что жалоба, исковое заявление и иные документы могут быть поданы в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в форме электронного документа через Единый портал государственных услуг. Данная электронная форма взаимодействия начала применяться с 1 марта 2022 года.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 500.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). Ст. 9.

Одной из проблемных аспектов предоставления публичных услуг с использованием электронных административных процедур является возникновение административно-публичных правоотношений в виртуальном пространстве, при этом происходит упрощение и обезличивание данных правоотношений, путем скрытия внутренней административной процедуры для гражданина и отсутствия контакта с поставщиком услуги. Несовершенство цифровизации административных процедур, обусловленных ограничением доступа к публичным услугам по различным техническим причинам, способствует появлению судебных споров. Поэтому эффективная реализация электронных форм административных процедур находится в зависимости от внешних факторов – от операторов электронного документооборота и технических возможностей.

Кроме того, в цифровом управлении резко возрастают риски материального и морального ущерба от неправомерного использования информации, многие эксперты отмечают, что при попадании тех или иных сведений в Интернет невозможно соблюсти требования по защите персональных данных и в «...новых технологических реалиях обезличивание данных уже не может выполнять функцию эффективного средства защиты персональных данных и в более глобальном смысле – частной жизни граждан».<sup>1</sup> В этой связи персональные данные граждан, например, биометрические и данные финансового характера, требуют особой нормативной и технологической защиты, которая на данный момент отсутствует.

---

<sup>1</sup> Савельев А.И. Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (BIG DATA) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 61.

**Таран Ольга Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
г. Краснодар

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ИНВАЛИДОВ В РОССИИ**

Конституция РФ провозгласила Россию социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», на конституционном уровне зафиксировав приверженность идее и ценностям социального государства. В соответствии с содержанием ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией<sup>1</sup>.

В 1993 г. были приняты Генеральной Ассамблеей ООН «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов». Названный документ предусматривает наличие равных прав и возможностей для инвалидов, обеспечение которых осуществляется за счет реализации реабилитационных процессов, направленных на достижение инвалидами наиболее оптимального физического, психического, интеллектуального и социального уровня деятельности и его последующего поддержания. Термин «обеспечение равных возможностей» означает процесс, направленный на доступность для инвалидов различных общественных систем, таких как, например, обслуживание, информация, трудовая деятельность<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020, 4 июля.

<sup>2</sup> «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов» (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс».

Принцип равенства предполагает одинаковую важность потребностей всех индивидов, которые должны быть направлены на осуществление общественного планирования, при этом, все средства должны быть использованы таким образом, чтобы каждый человек обладал равными правами и возможностями для его полноценного участия в жизни общества<sup>1</sup>.

С момента ратификации Конвенции Россия несет обязательства по обеспечению инвалидов доступа ко всем объектам и услугам, которые предоставляются населению и являются открытыми<sup>2</sup>.

Статья 39 Конституции РФ гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом<sup>3</sup>.

В Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» дано определение понятия «социальная защита инвалидов». Социальная защита инвалидов предполагает систему экономических и правовых мер, а также мер социальной поддержки, которые гарантированы государством и направлены на обеспечение инвалидам условий для преодоления и замещения ограничений жизнедеятельности, а также направлены на создание им равных с другими гражданами условий и возможностей участия в жизни общества. Кроме того, указанный Закон регламентирует абилитацию и реабилитацию инвалидов. Под реабилитацией инвалидов необходимо понимать процесс и систему частичного или полного восстановления их способности к бытовой, профессиональной, общественной и иной деятельности. Абилитация инвалидов представляет собой процесс и систему формирования отсутствовавших у них способностей к бытовой, профессиональной, общественной и иной деятельности. И реабилитация, и абилитация инвалидов направлены на устранение или наиболее полную

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2280.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020, 4 июля.

компенсацию ограничений в их жизнедеятельности с целью их социальной адаптации, включая достижение материальной независимости и интеграцию в общество.

Как основные направления осуществления реабилитации и абилитации инвалидов можно выделить медицинскую реабилитацию, протезирование, ортезирование, реконструктивную хирургию, санаторно-курортное лечение, производственную и социальную адаптацию, спортивные и физкультурно-оздоровительные мероприятия и т.д.<sup>1</sup>

Для реализации направлений реабилитации и абилитации инвалидов предусматривается применение разнообразных специализированных технических средств, формирование всех необходимых условий для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов ко всем объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур и обеспечение инвалидов и членов их семей необходимой информацией по вопросам реабилитации и абилитации<sup>2</sup>.

Вместе с тем, изучая на практике вопрос реализации прав инвалидов, начиная, например, с обеспечения техническими средствами, завершая обеспечением беспрепятственного доступа инвалидов ко всем объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, можно увидеть множественные нарушения<sup>3</sup>.

Проведя опрос родителей детей с ограниченными возможностями, проживающих на территории Краснодарского края по результатам технического обеспечения за 2021–2022 г., опрашиваемые часто указывали на проблему выплаты денежной компенсации за самостоятельно приобретенные технические средства Краснодарским региональным отделением Фонда социального страхования не в полном объеме<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Участие в качестве эксперта Общественной палаты г. Краснодара в обследовании социальных объектов на соблюдение требований «доступной среды» в течение 2020-2022 годов и в рассмотрении обращений граждан комиссией по вопросам защиты прав и интересов инвалидов, ветеранов, развития доступной среды, волонтерства и благотворительности.

<sup>4</sup> Опрос автором статьи родителей детей-инвалидов, состоящих в общественной благотворительной организации инвалидов детства и детей-инвалидов г. Краснодара «Помоги и обретешь».

Обратимся к судебной практике. Так, было рассмотрено дело о выплате XXX денежной компенсации за самостоятельно приобретенные технические средства ФФС Краснодарского края не в полном объеме. Мировой судья вынес решение обязать Краснодарское региональное отделение Фонда социального страхования выплатить законному представителю несовершеннолетнего XXX компенсацию в размере xxx (разница) за самостоятельно приобретенные средства реабилитации<sup>1</sup>.

Такие примеры не единичны. Но есть ли возможности и силы у каждого, чьи права таким образом нарушены обращаться в суд?

Обеспечение прав и законных интересов инвалидов и иных маломобильных групп населения осуществляется за счет применения мер административной ответственности, которые предусмотрены за нарушение указанных прав и законных интересов инвалидов. Заметим, что Федеральный закон № 181-ФЗ содержит прямое указание на возможность применения указанных мер ответственности за нарушение названных прав, которые могут выражаться как в наложении административного штрафа, так и в приостановке деятельности компании.

В Кодексе об административных правонарушениях содержится ряд статей, которые гарантируют инвалидам реализацию их прав. Следует отметить, что количество предусмотренных в данной сфере составов правонарушения немного, а составы указанных правонарушений относятся только к защите трудовых прав инвалидов и их прав на доступную среду.

Рассмотрев имеющуюся судебную практику в области привлечения к ответственности за нарушение прав и законных интересов инвалидов, отмечаем, что наиболее часто к административной ответственности привлекаются работодатели за несоблюдение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ, что влечет за собой наложение административного штрафа в размере 5–10 тыс. руб<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение мирового судьи Центрального внутригородского округа г. Краснодара от 27.12.2021 г. по делу № 2-7593/2021. URL: <http://msud245.krd.msudrf.ru/> (дата обращения: 18.02.2022).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Поскольку ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона, считаем возможным внесение дополнений в Кодекс об административных правонарушениях РФ статьи «Нарушение прав инвалидов на получение мер социальной поддержки». За такие действия следует предусмотреть наказание в виде дисквалификации и (или) наложения административного штрафа.

Таким образом, положения об административной ответственности могут быть отнесены к категории гарантий защиты инвалидов от имеющихся социальных рисков. Однако существующие сегодня меры административной ответственности требуют дальнейшего совершенствования.

**Фарикова Екатерина Александровна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук,  
г. Краснодар

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВОСПРЕПЯТСТВОВАНИЕ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Конституция РФ провозглашает Россию правовым государством, в котором человек, его права и свободы выступают высшей ценностью. Обеспечение и защита прав человека является обязанностью государства. Данное основополагающее конституционное положение раскрывается во множестве других гарантированных государством прав и свободах граждан. Одним из них выступает право на получение квалифицированной юридической помощи, которое в России обеспечивается институтом адвокатуры.

Адвокатура занимает особое место в системе правозащитных институтов любого правового демократического государства. При этом



адвокатура не входит в систему органов публичной власти, чем обусловлен ее специфический правовой статус в России. С одной стороны, государство участвует в деятельности адвокатуры посредством утверждения формы ордера и адвокатского запроса, ведения регионального реестра адвокатов, внесения сведений об адвокате в региональный реестр и выдачи адвокату соответствующего удостоверения и др. С другой стороны, в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон № 63-ФЗ) закреплены принципы независимости и самоуправления адвокатуры. В ст. 3 Закона № 63-ФЗ, адвокатура рассматривается двояко: во-первых, как профессиональное сообщество адвокатов, во-вторых, как институт гражданского общества. Учитывая дуализм в правовом положении адвокатуры, согласимся с мнением И.С. Долгошеева о том, что адвокатура – это «нормативно закрепленный, публично-правовой институт гражданского общества, направленный на реализацию права граждан на получение квалифицированной юридической помощи и выполнение обязанностей государства по охране прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>.

Адвокатская деятельность, будучи прежде всего независимой от государства, тем не менее должна быть обеспечена рядом гарантий для ее эффективного осуществления и выполнения задач по оказанию квалифицированной юридической помощи гражданам. В последние годы отмечается тенденция расширения прав и гарантий адвокатов по осуществлению профессиональной деятельности. В частности, в 2016 г. Закон № 63-ФЗ был дополнен<sup>3</sup> ст. 6.1, которая закрепила право адвокатов собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного

---

<sup>1</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) // Российская газета. 2002. 5 июня.

<sup>2</sup> Долгошеев И.С. Адвокатура как субъект правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 6.

<sup>3</sup> О внесении изменений в статьи 5.39 и 13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 160-ФЗ // Российская газета. 2016. 6 июня.

самоуправления, общественных объединений и иных организаций посредством направления адвокатского запроса. Введение в законодательство нормы об адвокатском запросе было положительно воспринято учеными и практическими работниками. Как пишет Л. Лялин, «сам факт того, что адвокатский запрос узаконен, при всем несовершенстве юридической техники – это большой шаг в развитии правового государства, развития института адвокатуры, а значит, и правовой защищенности граждан и бизнеса»<sup>1</sup>.

Вместе с тем адвокатский запрос как средство выполнения профессиональных функций адвоката ограничено соответствующими рамками. Как разъяснено в решении Совета ФПА РФ от 24 сентября 2019 г.<sup>2</sup>, направление адвокатского запроса допустимо только в рамках оказания юридической помощи конкретному доверителю и только для истребования необходимых для доказывания позиции в интересах доверителя конкретно определяемых документов и фактических сведений. В решении Совета ФПА РФ от 8 июля 2021 г.<sup>3</sup> также дополнительно указано, что использование адвокатского запроса не в связи с оказанием квалифицированной юридической помощи конкретному доверителю или в не предусмотренных законом целях (не для сбора доказательств) недопустимо, так же как недопустим сбор информации следователем или судом вне расследования или рассмотрения конкретного уголовного или гражданского дела.

Несмотря на ограничения в использовании права на направление адвокатского запроса, которые обусловлены нормами законодательства и не позволяют адвокатам злоупотреблять своими правами, адвокатский запрос стал важной гарантией оказания квалифицированной

---

<sup>1</sup> Лялин Л. Адвокатский запрос: право адвокатов на сбор информации // Актуальная бухгалтерия. 2016. № 8. С. 113.

<sup>2</sup> О допустимых способах реализации адвокатом права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и иные организации с запросом о предоставлении документов и фактических сведений: Решение Совета Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации от 24 сентября 2019 г. (Протокол № 5) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_345744/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_345744/). (дата обращения: 23.04.2022).

<sup>3</sup> Об адвокатском запросе: Решение Совета Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации от 8 июля 2021 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_390386/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390386/). (дата обращения: 24.04.2022).

юридической помощи доверителям. Вместе с тем, по своей правовой природе адвокатский запрос является публичным полномочием, гарантированным государством путем применения мер публичной ответственности.

Часть 5 ст. 6.1 Закона № 63-ФЗ содержит положение о том, что неправомерный отказ в предоставлении сведений адвокату, нарушение сроков предоставления сведений влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Таким образом, мы видим бланкетную норму, отсылающую к другим законам. В настоящее время ответственность, о которой идет речь в ч. 5 ст. 6.1 Закона № 63-ФЗ, предусмотрена ст. 5.39 КоАП РФ<sup>1</sup>, в которой состав административного правонарушения выражается в неправомерном отказе в предоставлении гражданину, в том числе адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом, и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременном ее предоставлении либо предоставлении заведомо недостоверной информации. Хотя адвокат и поименован отдельно как лицо, в отношении которого может быть совершено административное правонарушение, однако санкция ст. 5.39 КоАП РФ никак не дифференцирована, что ставит под вопрос охранительную функцию данной статьи КоАП РФ применительно к адвокатам как особым субъектам публичных правоотношений.

Кроме того, субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП РФ, могут быть только должностные лица несмотря на то, что адвокатский запрос может быть направлен и в организации, как следует в том числе из содержания диспозиции ст. 5.39 КоАП РФ. В связи с этим в научной литературе предлагается дополнить санкцию ст. 5.39 КоАП РФ, предусмотрев административное наказание для юридических лиц<sup>2</sup>. Кроме того, объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП РФ, не охватывает все основные формы и способы нарушения права адвоката на

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022 г.) // Российская газета. 2011. 31 декабря.

<sup>2</sup> Ковалев К.Н. Отсутствие двойной ответственности как проблема реализации права адвокатов на адвокатский запрос // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 36. С. 924.

получение информации по адвокатскому запросу. Н.В. Путихина полагает, что в качестве элементов объективной стороны правонарушения, помимо имеющихся, также необходимо предусмотреть предоставление информации не в полном объеме и предоставление информации, содержание которой не соответствует адвокатскому запросу<sup>1</sup>.

Таким образом, существующие нормы об административной ответственности за непредоставление информации по адвокатскому запросу нуждаются в совершенствовании и в полной мере не обеспечивают законное право адвоката на получение сведений от третьих лиц в пределах его профессиональной компетенции. Действующий КоАП РФ не содержит иных, помимо ст. 5.39, специальных норм, обеспечивающих права адвокатов как особых субъектов публичных правоотношений.

В силу сказанного представляет интерес анализ таких понятий, как «воспрепятствование адвокатской деятельности», «вмешательство в адвокатскую деятельность». В ч. 1 ст. 18 Закона № 63-ФЗ содержится положение о том, что вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, либо препятствование этой деятельности каким бы то ни было образом запрещаются. Однако данная норма-гарантия не имеет эффективных публично-правовых мер обеспечения. В настоящее время гарантия независимости адвоката, указанная в ч. 1 ст. 18 Закона № 63-ФЗ, обеспечивается лишь проанализированной выше ст. 5.39 КоАП РФ.

В 2020 г. Минюст России разработал проект нового КоАП РФ<sup>2</sup>, который содержит несколько положений, интересных с точки зрения обеспечения адвокатской деятельности. В частности, в проекте КоАП РФ ответственность за непредоставление сведений адвокату выделена в отдельную норму. В соответствии со ст. 6.10 проекта КоАП РФ, административным правонарушением признается неправомерный отказ

---

<sup>1</sup> Путихина Н.В. Вопросы ответственности за неправомерный отказ в предоставлении информации на адвокатский запрос // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 4-1. С. 247.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России 30 января 2020 г.) // ИПС «Гарант». – URL: <https://internet.garant.ru/#/document/56821718/paragraph/2/doclist/1617/>. (дата обращения: 25.04.2022).

в предоставлении адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом информации, предоставление которой предусмотрено федеральным законом, несвоевременное предоставление такой информации либо предоставление заведомо недостоверной информации. Общий состав административного правонарушения, которое состоит в нарушении права граждан и организаций на получение информации, предусмотрен в ст. 6.9 проекта КоАП РФ, в которой прямо указано на изъятие из данной нормы случаев, предусмотренных специальными положениями, в том числе ст. 6.10 проекта КоАП РФ. Более того, санкция ст. 6.10 проекта КоАП РФ распространяется не только на должностных лиц, но и на граждан. Вместе с тем проблема привлечения к ответственности юридических лиц, как видно, в проекте не разрешена.

Также следует отметить, что состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.10 проекта КоАП РФ, шире, чем в ныне действующей ст. 5.39 КоАП РФ. В частности, состав административного правонарушения в проекте КоАП РФ охватывается общим понятием – «воспрепятствование адвокатской деятельности». Под указанным термином в ст. 6.10 проекта КоАП РФ понимается вмешательство в какой бы то ни было форме в адвокатскую деятельность в целях воспрепятствования осуществлению адвокатом его профессиональных полномочий. В проекте в качестве возможных форм (способов) воспрепятствования адвокатской деятельности указано на непредоставление информации по адвокатскому запросу и другие деяния, поименованные в ст. 5.39 КоАП РФ, однако воспрепятствование деятельности адвоката этим не ограничивается.

Поскольку проект КоАП РФ еще не принят, практика применения мер ответственности за «вмешательство в адвокатскую деятельность» не сформировалась, пока неясно, какие именно деяния подпадают под действие нормы ст. 6.10 проекта КоАП РФ. Однако сложившаяся распространенная практика нарушений прав адвокатов уже позволяет сделать некоторые выводы в этом отношении. В Резолюции IX Всероссийского съезда адвокатов<sup>1</sup> указано, что значительную часть нарушений

---

<sup>1</sup> Резолюция IX Всероссийского съезда адвокатов о нарушениях профессиональных прав адвокатов от 18 апреля 2019 г. // Официальный сайт ФПА РФ. – URL:

профессиональных прав адвокатов составляют: незаконные вызовы следователями и судьями адвокатов на допросы в качестве свидетелей по обстоятельствам, ставших известными в связи с оказанием юридической помощи, несмотря на существующие законодательные запреты; чинимые следователями и сотрудниками следственных изоляторов препятствия адвокатам в доступе к своему подзащитному, находящемуся под стражей, не предусмотренные законом требования представления разрешения следователя; отсутствие надлежащих условий для работы адвокатов во многих следственных изоляторах, большие очереди и длительные ожидания и др. Таким образом, представляется, указанные и другие нарушения профессиональных прав адвокатов могут составлять объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.10 проекта КоАП РФ.

На основании изложенного можно констатировать, что адвокатская деятельность обеспечена различными гарантиями, закрепленными на законодательном уровне. В то же время многие из таких норм-гарантий носят декларативный характер и не имеют реальных средств обеспечения публично-правовыми средствами. Действующая ныне норма ст. 5.39 КоАП РФ, во-первых, не учитывает особый профессиональный статус адвоката, во-вторых, не охватывает все основные деяния, которые могут быть квалифицированы как воспрепятствование адвокатской деятельности. В связи с этим представляется важной и практически необходимой новелла проекта КоАП РФ, разработанного Минюстом России в 2020 г., который предусматривает отдельную норму об ответственности за воспрепятствование адвокатской деятельности в различных формах. Абстрактный характер новой нормы предполагает, что практика ее применения будет формироваться исходя из уже сложившейся негативной практики нарушения профессиональных прав адвокатов, а также из фактической правоприменительной практики, которая будет постепенно складываться в процессе применения судами новой нормы после вступления ее в силу.

---

<https://fparf.ru/documents/fpa-rf/documents-of-the-congress/the-resolution-on-the-violations-of-professional-rights-of-advocates/>. (дата обращения: 25.04.2022).

**Чуева Арина Сергеевна,**  
ФГБОУ ВО «КубГУ»,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права,  
кандидат юридических наук,  
г. Краснодар

## **СООТНОШЕНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Вопрос, касающийся соотношения финансово-правовой и административной ответственности отнюдь далеко не новый, но по сей день достаточно актуальный в отечественной правовой науке. В научной среде на этот счет имеют место два противоречивых мнения. Так, одни ученые-теоретики и практики считают финансово-правовую ответственность разновидностью административной, другие же – напротив полагают, что финансово-правовая ответственность имеет право на существование в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.

Поддерживая позицию о самостоятельности финансово-правовой ответственности и в обоснование своей позиции, считаем целесообразным обратить внимание на следующие важные аспекты.

Во-первых, совершенно справедливо, по нашему мнению, акцентировать внимание на статус финансового права как самостоятельной отрасли права, теоретическое обоснование которого уже давно не вызывает сомнений. Напомним, что в основе понимания особенностей отдельной отрасли права лежит анализ ее предмета, а также метода правового регулирования.

Сравним предмет финансового права и административного.

Так, предметом финансового права являются организационные общественные отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности государства и муниципальных образований (в узком смысле). При этом, объектом названных отношений всегда выступает то, что потенциально сопряжено с формированием и

использованием фондов денежных средств (как централизованных, так и децентрализованных). Таковыми объектами, как правило, являются деньги и (или) денежные обязательства. Иными словами, предмет финансового права составляют имущественные и связанные с ними неимущественные отношения.

В то время как содержание предмета административного права, по мнению Л.Л. Попова, Ю.И. Мигачева, включает в себя: управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти; отношения, связанные с организацией государственной службы Российской Федерации; отношения, связанные с осуществлением административной юрисдикции<sup>1</sup>.

Интересной представляется точка зрения Б.В. Россинского, согласно которой (с учетом конституционных поправок), «предмет административного права интегрально следует определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями»<sup>2</sup>.

Учитывая, что в осуществлении финансовой деятельности задействованы, по существу, все органы государства, а именно, органы общей компетенции (законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти), а также органы специальной компетенции (Минфин России, а также находящиеся в его ведении службы; ЦБ РФ; ВЭБ. РФ и т.д.), можно сделать однозначный вывод о том, что в предмет административного права не входят отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства. Кроме того, осуществление финансовой деятельности не ограничивается лишь деятельностью органов исполнительной власти.

Следовательно, в отличие от административного права в предмет финансового – включены отличные от составляющих предмет

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



административного права отношения. Речь идет, прежде всего, о налоговых, бюджетных, банковских публичных правоотношениях, отношениях в сфере обязательного социального страхования и т.д. И, охрана этих отношений соответственно осуществляется финансово-правовыми нормами (точнее, финансово-правовой ответственностью), а не нормами административно-правовыми.

Таким образом, можно говорить лишь о пересечении предмета административного права с предметом финансового, но этот признак свидетельствует, прежде всего, о системности российского права и юридической ответственности<sup>1</sup>.

Что касается метода правового регулирования исследуемых нами публичных отраслей права, следует констатировать, что основным методом административного, равно как и финансового права будет выступать императивный метод (метод властных предписаний со стороны уполномоченных органов власти). Действительно, государство единовластно в одностороннем порядке устанавливает порядок образования, распределения и использования финансовых ресурсов. При этом, в финансовом праве эти властные императивы будут содержать обязывающие и (или) запрещающие нормы. И важно отметить, что носить они будут не только организационный, но и имущественный характер, а исходить эти предписания в основном будут от финансовых органов специальной компетенции.

Во-вторых, сосредоточимся на правовых нормах, которые устанавливают административную и финансово-правовую ответственность (возьмем, например, во внимание только налоговую и бюджетно-правовую ответственность в рамках, оформленных подотраслей в системе отрасли финансового права – налогового и бюджетного права), на их закрепление в кодифицированных нормативно-правовых актах (на федеральном уровне). Иными словами, речь пойдет о различной правовой природе финансово-правовой и административной

---

<sup>1</sup> См.: Арсланбекова А.З., Омарова А.Х. Соотношение финансово-правовой и административной ответственности // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2017. Том. 32. Вып. 1. С. 57.

ответственности, а также о различных основаниях наступления каждой из них.

Так, налоговая ответственность, бюджетно-правовая ответственность предусмотрены соответственно в Налоговом кодексе Российской Федерации (Ч.1)<sup>1</sup> (далее – НК РФ (Ч. 1)), Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – БК РФ). В то время как, административная ответственность – в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup> (далее – КоАП РФ).

Да действительно, в научной юридической литературе можно встретить позицию о том, что налоговая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, либо же разновидностью административной. Однако у нас возникает вопрос: «Как можно “отпочковать” налоговую ответственность от финансово-правовой, если отрасль финансового права в качестве элемента системы включает в себя налоговое право, как основную подотрасль?» Это же часть и целое. Соответственно считать налоговую ответственность самостоятельным видом юридической ответственности, а не подвидом финансово-правовой вряд ли целесообразно.

В обоснование того, что налоговая ответственность не является разновидностью административной может свидетельствовать факт, прежде всего, самостоятельности отрасли финансового права (о чем было сказано ранее), а также наличия кодифицированного акта (НК РФ), который имеет прямое отношение не к административному праву, а к праву финансовому. Соответственно, у нас вновь возникает вопрос: «Почему в таком случае нормы об административной ответственности содержатся в НК РФ, а не в КоАП РФ?»

Если проанализировать действующее законодательство РФ в части нарушения налогового законодательства, то не сложно прийти к заключению о том, что нормы, устанавливающие ответственность за

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (ред. от 01.05.2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 16.04.2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

подобного рода нарушения зафиксированы в гл. 15 КоАП РФ, гл. 22 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, а также в гл. 16, гл. 18 НК РФ. Отсюда следует однозначный вывод: нарушение налогового законодательства может быть квалифицировано как административное правонарушение, за которое наступает административная ответственность; как уголовное преступление, влекущее соответственно уголовную ответственность; а также, как налоговое правонарушение, являющееся основанием, собственно говоря, ответственности налоговой. Таким образом, налоговая ответственность (ответственность за совершение налоговых правонарушений) является разновидностью (подвидом) финансово-правовой ответственности, а не административной, и представляет собой обязанность претерпевания лицом, совершившим противоправное деяние, являющееся следствием несоблюдения норм законодательства о налогах и сборах неблагоприятных правовых последствий, установленных НК РФ.

Кроме того, как нами было отмечено ранее, в качестве отраслевого подвида финансово-правовой ответственности следует выделять бюджетно-правовую ответственность, которая представляет собой применение к субъекту, совершившему бюджетное нарушение бюджетных мер принуждения, предусмотренных БК РФ<sup>2</sup>.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что финансово-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. Действительно, если правовая норма является финансово-правовой, то и ответственность за ее несоблюдение (нарушение) должна наступать финансово-правовая, а не административная. Ведь эта ответственность и предусмотрена самой нормой финансового, а не административного права.

В-третьих, нельзя не акцентировать внимание на специфику мер финансово-правовой ответственности.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июля 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Подробнее о бюджетной ответственности как разновидности финансово-правовой ответственности см.: Чуева А.С. Актуальные вопросы ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: необходимость и действительность // Очерки новейшей камералистики. 2021. № 2. С. 11–16.

И это далеко не все вопросы, ответы на которые подчеркивают уникальность финансово-правовой ответственности и обуславливают право на ее существование в качестве самостоятельного вида публичной ответственности, реализация которой осуществляется посредством системы государственно-правового принуждения, а именно посредством мер финансово-правового принуждения, которые априори являются публично-правовыми, т.к. инициирование применения мер государственно-правового принуждения в сфере публичного права предусматривается только законом.

Подводя итог, позволим себе выделить признаки финансово-правовой ответственности: представляет собой форму государственного принуждения; наступает в случае совершения финансового правонарушения; материализуется в форме правового отношения; реализуется в соответствии с закрепленным на законодательном уровне процессуальным порядком; ее целями являются: охрана правопорядка в сфере публичной финансовой деятельности, восстановление социальной справедливости, наказание правонарушителя, предупреждение совершения финансового правонарушения вновь; отличается своим субъектным составом.

Таким образом, правовую категорию финансово-правовая ответственность представляется возможным рассматривать в двух смыслах: широком и узком. Так, в широком смысле, под финансово-правовой ответственностью предлагаем понимать обязанность претерпевания лицом, совершившим противоправное деяние, являющееся следствием несоблюдения финансово-правовых норм в бюджетной, налоговой, банковской сферах, а также в сфере обязательного социального страхования и выражающееся в совершении виновных действий (бездействия), неблагоприятных правовых последствий, установленных финансовым законодательством. В узком смысле финансово-правовая ответственность представляет собой применение к лицу, совершившему финансовое правонарушение санкций нарушенной финансово-правовой нормы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чуева А.С. К вопросу о дефиниции и правовой природе финансово-правовой ответственности // Право и государство: теория и практика. 2021. № 1(193). С. 270.

**ЧАСТЬ 2.**  
**Всероссийский научно-практический круглый стол**  
**«ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО**  
**РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ**  
**В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,**  
**ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И АУДИТА»**  
**18 ноября 2022 г.**

**Арсланбекова Аминат Зайдуллаевна**  
ФГБОУ ВО «ДГУ»,  
заведующий кафедрой административного,  
финансового и таможенного права,  
доктор юридических наук, доцент,  
г. Махачкала

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НАЛОГОВОГО**  
**ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящее время проблемы совершенствования конституционных принципов финансовой деятельности являются наиболее актуальными. Обеспечение реализации конституционного принципа федерализма в Российской Федерации невозможно без обеспечения налогового федерализма, обусловленного особенностями финансовой деятельности государства.

Следует отметить, что понятие налогового федерализма до настоящего времени не закреплено в нормативных правовых актах. Это свидетельствует о том, что Федеральное собрание РФ не готово закрепить полное и исчерпывающее понятие в Налоговом кодексе РФ несмотря на то, что принцип федерализма является одним из основных принципов финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

В финансово-правовой науке налоговый федерализм исследовался и как принцип налогового права<sup>1</sup>, часть налоговой системы<sup>2</sup>, принцип деятельности и разграничения компетенции органов федеральной и региональной власти в сфере налоговых отношений<sup>3</sup>. Так, по мнению А.И. Майбурова налоговый федерализм — это «принцип функционирования налоговой системы страны, наделяющий различные уровни управления разными налоговыми полномочиями и ответственностью по поводу установления налогов, налоговых отчислений и распределения налоговых доходов между бюджетами соответствующих уровней для обеспечения их финансовой самостоятельности»<sup>4</sup>.

Конституцией Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, которое обусловлено историческими и географическими причинами, наличием различий в налоговом потенциале субъектов РФ. Думается, что под налоговым федерализмом следует понимать разграничение налоговой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, позволяющее обеспечить финансовыми ресурсами выполнение задач Российской Федерации и ее субъектов. Этот принцип должен обеспечивать разумный баланс между интересами Российской Федерации и ее субъектами при разделении налоговой компетенции. Надо отметить, что в России наблюдается централизации налогообложения.

Некоторые авторы отмечают на наличие дисбаланса налоговой компетенции Российской Федерации и ее субъектов, которое приводит к ослаблению финансовой самостоятельности регионов, характеризующееся низким уровнем налоговых поступлений и высоким уровнем дотационности регионов<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Смирнов Д.А. Развитие принципа федерализма в налоговых отношениях // Финансовый механизм и его правовое регулирование: матер. междунар. науч.-практ. конф. (24-25 апреля 2003 г.). Ч. 2. / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2003.

<sup>2</sup> См.: Копина А.А. Установление налогов и сборов субъектами России и муниципальными образованиями: проблемы соблюдения принципа единства налоговой системы // Финансовое право. 2020. № 1. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2001. С. 20.

<sup>4</sup> См.: Майбуров И.А. Теория и история налогообложения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 312.

<sup>5</sup> См.: Цапко А.В. Совершенствование регионального налогообложения на основе разграничения компетенции федерального центра и территорий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

Поэтому в настоящее время актуальной проблемой реализации налоговой компетенции субъектов РФ является необходимость увеличения налоговых доходов региональных бюджетов.

В научных исследованиях, посвященных проблемам реализации налоговой компетенции в России, можно выделить два различных мнения. Одни авторы указывают на необходимость централизовать доходные источники, что обеспечит стабильность в федеративном государстве, имеющем в своем составе субъекты РФ, существенно отличающиеся своим налоговым потенциалом<sup>1</sup>. Другие исследователи указывают на следующие недостатки такой централизации:

- финансовую зависимость субъектов РФ от федерального бюджета;
- сужение собственных доходов субъектов РФ;
- снижение заинтересованности субъектов РФ в укреплении налоговых доходов;
- снижение ответственности публичных органов власти субъектов РФ за социально-экономическое развитие регионов<sup>2</sup>.

Думается, что сужение налоговой компетенции субъектов РФ приводит к снижению их заинтересованности в развитии инвестиционной деятельности на своих территориях, увеличении налоговых поступлений в региональные бюджеты и повышении финансовой самостоятельности.

В соответствии с нормами Бюджетного и Налогового кодексов РФ наиболее объемные по собираемости налоги поступают в федеральный бюджет. Субъекты РФ могут изменять элементы некоторых налогов, поступающих в региональные бюджеты, но они не могут оказывать влияние на элементы таких налогов, как налог на доходы

---

Ставрополь, 2006. С. 10; Атаева Н.М. Субъекты РФ как участники финансовых правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 161.

<sup>1</sup> См.: Гринкевич Л.С., Дорошенко А.С. Налоговая компетенция регионов и муниципальных образований: дилемма треугольника // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2010. № 3. С. 93.

<sup>2</sup> Печенская М.А. Уровень бюджетно-налоговой компетенции территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10. С. 101.

физических лиц, акцизы, тогда как налог на доходы физических лиц формирует налоговые доходы региональных бюджетов на 41%<sup>1</sup>.

Региональными налогами являются только три налога, поступления от которых несущественны<sup>2</sup>, а основными источниками пополнения бюджетов субъектов РФ являются федеральные налоги. Думается, что для увеличения налоговых доходов бюджетов субъектов РФ необходимо передать им дополнительные доходные источники.

Налоговые доходы субъектов РФ сокращаются также при предоставлении федеральными органами льгот для осуществления инновационной деятельности с целью модернизации производства. В таких условиях субъектам РФ приходится сокращать расходы своих бюджетов и это, прежде всего, отражается на социальной сфере, в частности оптимизируются расходы на образование, здравоохранение, культуру, а также на национальную экономику, жилищно-коммунальное хозяйство и др. В условиях ограниченности налоговых поступлений большую часть расходов бюджетов субъектов РФ составляют текущие расходы.

Сужение налоговой компетенции субъектов РФ приводит также к перекладыванию регионами ответственности за сбалансированность своих бюджетов на Российскую Федерацию. Поэтому представляется, что субъектам РФ необходимо предоставить более широкие налоговые полномочия, что повысит объем налоговых поступлений в их бюджеты, укрепит налоговую дисциплину и усилит ответственность органов публичной власти субъектов РФ за рациональное использование налоговых доходов региональных бюджетов.

Думается, что для развития налогового федерализма в России необходимо перейти на децентрализацию налоговых полномочий субъектов РФ, что значительно повысило бы интерес регионов к

---

<sup>1</sup> См.: Данные Казначейства России [Электронный ресурс] // URL: <https://roskazna.gov.ru/opendata/> (дата обращения: 13.09.2022).

<sup>2</sup> См. подроб.: Ферапонтова А.С., Вычерова Н.В. Проблемы собираемости транспортного налога // Модернизация в праве: вопросы теории и практики: Сб. ст. заоч. науч.-практ. конф. (13 мая 2015 г.). Курск: Изд-во Юго-Запад. гос. ун-та, 2016. С. 121; Чекалева Т.В., Вычерова Н.В. Реформа имущественного налогообложения в Российской Федерации // Модернизация в праве: вопросы теории и практики: Сб. ст. заоч. науч.-практ. конф. (13 мая 2015 г.). Курск: Изд-во Юго-Запад. гос. ун-та, 2016. С. 156.



эффективному взиманию налогов, в развитии организаций, уплачивающих налоги в бюджеты субъектов РФ, способствуя увеличению налоговых поступлений в региональный бюджет. Как показывает опыт зарубежных стран, предоставление широких налоговых полномочий субъектам РФ имеет положительные последствия. Например, в США, согласно конституции, федеральный центр и штаты имеют самостоятельные полномочия при установлении и взимании налогов<sup>1</sup>.

Правильно организованная налоговая децентрализация в федеративном государстве является эффективным механизмом увеличения налогового потенциала региональных бюджетов. Думается, что с целью пополнения налоговыми доходами бюджетов субъектов РФ необходимо расширить их налоговую компетенцию принятием следующих мер:

- расширить полномочия субъектов РФ по предоставлению инвестиционного налогового кредита;
- предоставить субъектам РФ полномочия по изменению ставок федеральных налогов;
- изменить нормативы распределения некоторых налогов и сборов, поступающих в бюджеты субъектов РФ (например, по акцизам, налогу на добычу полезных ископаемых, водному налогу, лицензионным сборам, таможенным пошлинам и сборам).

Необходимо также разработать механизм компенсации бюджетам субъектов РФ доходов, выпадающих в результате предоставления федеральными органами льгот по региональным налогам с целью стимулирования модернизации и развития инновационной деятельности организаций.

Таким образом, предложенные меры по расширению налоговой компетенции субъектов РФ позволят сократить дисбаланс между интересами Российской Федерации и ее субъектами, укрепят финансовую самостоятельность регионов и усилят ответственность региональных органов публичной власти за проводимую финансовую политику на своей территории.

---

<sup>1</sup> См.: Engdahl D.E. Constitutional federalism.-St.Paul, Minn. W., Publishing Co., 1987. P. 34.

**Бочкарева Екатерина Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права, доктор юридических наук, доцент  
г. Краснодар

**Кривцов Анатолий Сергеевич**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
судья Краснодарского краевого суда  
г. Краснодар

## **ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СФЕРЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО АУДИТА**

Для субъектов процедур, применяемых в деле о банкротстве (далее – банкротные процедуры) одним из наиболее проблемных является вопрос о необходимости обращения к аудитору. Причем ошибки встречаются как в ситуации не привлечения, так и когда аудитор привлекается в банкротные процедуры. И в том, и в другом случае последствия весьма серьезны и сопряжены с признанием произведенных расходов необоснованными, а действий (бездействия) временного и арбитражного управляющего, – несоответствующими принципам законности, добросовестности и разумности, и привлечением их к ответственности<sup>1</sup>.

В связи с этим актуальным представляется исследование особенностей рассмотрения судами споров, возникающих в связи с обязательным аудитом субъектов предпринимательской деятельности в банкротных процедурах.

В Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)<sup>2</sup> (далее – ФЗ «О банкротстве») закрепляются два

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.03.2020 № Ф04-8073/2020 по делу № А45-24791/2019 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

императивных положения, применение которых наиболее часто сопровождается ошибками.

Приведем их максимально полно:

– первое положение: обязанность проводить анализ финансового состояния должника (ст. 67 «Обязанности временного управляющего»);

– второе положение: п. 2 ст. 70 «Анализ финансового состояния», согласно которому «Если в соответствии с законодательством Российской Федерации ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности должника подлежат обязательному аудиту, анализ финансового состояния проводится на основании документов бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности должника, достоверность которых подтверждена аудитором.

При отсутствии документов бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности должника, достоверность которых подтверждена аудитором, в том числе в связи с неисполнением должником обязанности по проведению обязательного аудита, временный управляющий для проведения анализа финансового состояния должника привлекает аудитора, оплата услуг которого осуществляется за счет средств должника».

Анализ судебных актов позволил выделить и сгруппировать обстоятельства, выявляемые судами для правильного разрешения споров о правомерности привлечения/не привлечения аудитора в банкротные процедуры. Во-первых, это признание аудита обязательным. Во-вторых, содержание деятельности аудитора и подготовленной им документации.

Для хозяйствующего субъекта аудит должен быть обязательным в силу закона. Как было отмечено Арбитражным судом Поволжского округа в Постановлении от 10.12.2020 г. № Ф06-39048/2018 «В этом случае целью привлечения аудитора является получение мнения специалиста о достоверности документов бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности должника, коль скоро обязанность

по проведению обязательного аудита не исполнена самим должником»<sup>1</sup>.

Суды должны установить, соответствует ли должник признакам, указанными в пункте 2 статьи 70 ФЗ «О банкротстве». Данное обстоятельство является существенным, на что указал Арбитражный суд Поволжского округа, отменяя (в части) определение Арбитражного суда Самарской области от 27.03.2019 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2019 по делу № А55-11509/2017<sup>2</sup>.

Как правило, в судебных решениях прямо обозначаются нормы соответствующих правовых актов, устанавливающих обязательность аудита хозяйствующего субъекта. Это могут быть как положения ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>3</sup>, так и иные случаи, предусмотренные действующим законодательством<sup>4</sup>. В настоящее время, по данным Министерства финансов РФ, федеральными законами установлено более 80 случаев обязательного аудита<sup>5</sup>, причем их перечень постоянно растет.

Включение в судебные решения обоснования отнесения должника к субъекту обязательного аудита представляется верным, тем более что для признания бездействия управляющего неправомерным должна быть доказана его осведомленность о соответствии должника критериям отнесения к объектам обязательного аудита. Как указал

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.12.2020 № Ф06-39048/2018 по делу № А65-30485/2016 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05.09.2019 № Ф06-35663/2018 по делу № А55-11509/2017 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.02.2020 № Ф09-5508/19 по делу № А47-10837/2017 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Арбитражного суда Северо-западного округа от 02.08.2019 № Ф07-8504/2019 по делу № А56-10963/2017 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Например - Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», упомянутым Арбитражным судом Уральского округа в Постановлении от 12.11.2019 № Ф09-3177/19 по делу № А07-30473/2017 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Перечень случаев проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2021 год (согласно законодательству Российской Федерации) (утв. Минфином России) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://minfin.gov.ru> по состоянию на 19.01.2022.

Арбитражный суд Поволжского округа, отказывая в кассационной жалобе временного управляющего «... в период исполнения обязанностей временного управляющего в процедуре наблюдения, Онуфриенко Ю.В. фактически располагал сведениями о том, что ... у должника возникла обязанность по проведению обязательного аудита документов бухгалтерского учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности»<sup>1</sup>.

Однако в некоторых судебных решениях ссылки на признаки обязательности аудита для стороны спора отсутствуют. В качестве примера сошлемся на постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 04.12.2020 № Ф08-10027/2020 по делу № А32-19092/2017 и от 18.03.2021 № Ф08-1562/2021 по делу № А32-15705/2017, в которых не указаны основания отнесения аудита к обязательному. На наш взгляд, такой подход не в полной мере отвечает требованиям законности и обоснованности судебного решения.

Препятствием для проведения обязательного аудита нередко является отсутствие либо непредставление (по разным причинам) необходимых документов. В таком случае очень важна активная позиция управляющего, который должен принять все необходимые меры для получения форм бухгалтерской отчетности, данных бухгалтерских регистров или баз данных.

Так, Арбитражный суд Волго-Вятского округа в своем решении от 16.01.2020 № Ф01-7656/2019 по делу № А39-5665/2018, отказывая в удовлетворении жалобы Агентства по страхованию вкладов на бездействие временного управляющего, подтвердил выводы судов первой и апелляционной инстанций о том, что временный управляющий принял все необходимые меры для исполнения обязанности по привлечению аудитора к проведению финансового анализа должника. А именно: он обращался в суд с ходатайством об истребовании у руководителя должника бухгалтерской и иной документации, а также с заявлением о привлечении аудитора к проведению финансового анализа и об установлении размера оплаты его услуг; направлял непосредственно

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.12.2020 № Ф06-39048/2018 по делу № А65-30485/2016 // СПС «Консультант Плюс».

должнику запросы, в которых детализировал перечень истребуемых документов<sup>1</sup>.

На причинно-следственную связь между бездействием учредителя должника, не представившего необходимые документы, и непроведением временным управляющим аудита указал в своем решении Арбитражный суд Московского округа в Постановлении от 09.02.2022 г. № Ф05-25939/2019 по делу № А41-40093/2017. Он поддержал выводы судов первой и апелляционной инстанций об объективности причин непроведения аудита и особо подчеркнул комплексность мер, принятых временным управляющим в целях организации проведения аудита деятельности должника<sup>2</sup>.

А если документы представлены, но их недостаточно для проведения аудита? В этом случае временный управляющий может обратиться в аудиторскую организацию с вопросом о возможности проведения аудиторской проверки документов бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности должника по имеющимся документам.

Как отметил Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 02.10.2020 по делу № А15-4912/2018 «Временный управляющий не вправе использовать недостоверные данные, непроверенную информацию при составлении документов, он может руководствоваться только той документацией, которая имеется у должника»<sup>3</sup>. Суд пришел к выводу о том, что «ввиду отсутствия документов и наличия неполного комплекта бухгалтерской отчетности временный управляющий не имел возможности привлечь аудитора для проверки достоверности используемой бухгалтерской отчетности»<sup>4</sup>. Таким образом, отрицательный письменный ответ аудиторов стал доказательством правомерности невыполнения временным управляющим требований ФЗ «О банкротстве».

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.01.2020 № Ф01-7656/2019 по делу № А39-5665/2018 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.02.2022 № Ф05-25939/2019 по делу № А41-40093/2017 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.10.2020 № 16АП-2796/2019 по делу № А15-4912/2018 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Там же.

В целом анализ судебной практики показал существенное количество однотипных ошибок, совершаемых уполномоченными субъектами банкротных процедур при принятии ими решения о привлечении/не привлечении аудитора в порядке п. 2 ст. 70 ФЗ «О банкротстве». Обратившись к Единой программе подготовки арбитражных управляющих<sup>1</sup>, мы не нашли в ее содержании тематики, сопряженной с проблемами взаимодействия управляющих и аудиторов. Полагаем, что дополнение части 1 «Правовое обеспечение процедур банкротства» указанной программы темой, посвященной правовому регулированию аудиторской деятельности, способствовало бы системному преодолению нарушений действующего законодательства. Аналогичное дополнение, только в части применения положений ФЗ «О банкротстве», могло бы найти место в программе подготовки и повышения квалификации аудиторов с тем, чтобы уже на стадии заключения договора об обязательном аудите они бы могли бы оценить риски и предупредить его неисполнение.

При разрешении споров о правомерности привлечения/не привлечения аудитора в банкротные процедуры суды определяют правомерность поведения временных и арбитражных управляющих, системно толкуя положения ФЗ «О банкротстве», Правил проведения финансового анализа должника<sup>2</sup>, Временных правил проверки управляющими наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства<sup>3</sup>, а также Федерального закона «Об аудиторской деятельности». При этом значительное внимание уделяется установлению соотношения обязанности управляющих по проведению финансового анализа в банкротных процедурах и обязанности по привлечению аудитора.

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 10.12.2009 № 517 «Об утверждении Единой программы подготовки арбитражных управляющих» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.

<sup>2</sup> Утверждены Постановлением Правительства РФ от 25.06.2003 г. № 367 «Об утверждении Правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа» // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2664.

<sup>3</sup> Утверждены Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5519.

Исследование судебных решений позволило выделить два основных подхода, в основе разграничения которых лежит различие в оценке судами содержания, процитированного ранее п. 2 ст. 70 ФЗ «О банкротстве».

Первый подход: аудитор не может привлекаться только для проведения финансового анализа, а итоговым документом его работы должно стать аудиторское заключение. Аудиторское заключение – один из элементов состава бухгалтерской отчетности, на основании которой временным управляющим осуществляется анализ финансового состояния должника. Оценка хозяйственной деятельности предприятия в целом, его текущего финансового положения является непосредственной обязанностью временного управляющего должника.

По мнению Седьмого арбитражного апелляционного суда, выраженному в Постановлении от 05.08.2021 по делу № А03-17808/2020 «аудиторская проверка – проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица, по результатам которой составляется аудиторское заключение, в котором выражается мнение аудитора относительно достоверности бухгалтерской документации. Аудиторское заключение, в свою очередь, является одним из элементов состава бухгалтерской отчетности, на основании которой временным управляющим осуществляется анализ финансового состояния должника»<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что в рассматриваемом случае у должника отсутствовала бухгалтерская и финансовая отчетность, достоверность которой была бы подтверждена аудитором.

Позднее Верховный Суд РФ в определении по этому делу указал: «аудитор фактически привлечен временным управляющим не для проведения аудита, а для осуществления анализа финансового состояния должника, выполнение которого является непосредственной обязанностью временного управляющего»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05.08.2021 по делу № А03-17808/2020 [Электронный ресурс] // URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b5f4b18a-5c15-4e2e-998c-e2c8f883d7f8/78e980f7-0a16-4baf-ac88-e77612bd6a3e/A03-17808-2020\\_20210805\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b5f4b18a-5c15-4e2e-998c-e2c8f883d7f8/78e980f7-0a16-4baf-ac88-e77612bd6a3e/A03-17808-2020_20210805_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 17.11.2023).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2022 № 304-ЭС21-28278 по делу № А03-17808/2020 // СПС «Консультант Плюс».



Точно такое же обоснование содержится в постановлениях Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.08.2020 по делу № А45-38624/2018, которым были отменены решения суда первой и апелляционной инстанций, от 20.05.2022 г. по делу № А45-5545/2020<sup>1</sup>, и др.

Второй подход: «временный управляющий обязан привлечь аудитора для проведения именно анализа финансового состояния должника, а не для проведения только непосредственно аудита»<sup>2</sup>. Так аргументировал свою позицию Арбитражный суд Северо-Западного округа в Постановлении от 02.08.2019 по делу № А56-10963/2017. По мнению Суда «При отсутствии документов бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности должника, достоверность которых подтверждена аудитором, в том числе в связи с неисполнением должником обязанности по проведению обязательного аудита, временный управляющий для проведения анализа финансового состояния должника привлекает аудитора, оплата услуг которого осуществляется за счет средств должника»<sup>3</sup>.

Аналогичные доводы приведены в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 12.11.2019 № Ф09-3177/19 по делу № А07-30473/2017<sup>4</sup>.

Таким образом, здесь, по мнению судов, решающее значение имеет содержание второго абзаца п. 2 ст. 70 ФЗ «О банкротстве», и привлечение аудитора для финансового анализа (а не только для проверки) вменяется в обязанность управляющего.

На наш взгляд, более верным является первый подход, основанный на системном толковании судами положений ФЗ «О банкротстве», императивно устанавливающих личный характер выполнения управляющим обязанности анализировать финансовое состояние должника. В связи с этим, оптимальной для управляющего является следующая последовательность действий: он привлекает аудитора, который

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.08.2020 № Ф04-2836/2020 по делу № А45-38624/2018 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Арбитражный суд Северо-Западного округа в Постановлении от 02.08.2019 № Ф07-8504/2019 по делу № А56-10963/2017 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.11.2019 № Ф09-3177/19 по делу № А07-30473/2017 // СПС «Консультант Плюс».

проводит аудиторскую проверку и готовит аудиторское заключение, являющееся основой для осуществления управляющим своих исключительных и непередаваемых обязанностей по проведению финансового анализа. При этом объектом проверки выступает бухгалтерская (финансовая) отчетность аудируемого лица и её достоверность. Договор с аудитором должен прямо предусматривать форму и содержание документа, подготовленного в рамках заключенного договора. Это должно быть аудиторское заключение.

Итак, частота ошибок, совершаемых субъектами банкротных процедур при привлечении/не привлечении аудитора для проведения обязательного аудита обуславливает потребность системного подхода к их предотвращению. Для арбитражных управляющих, например, формой профилактики могло бы стать включение соответствующих вопросов в Единую программу подготовки. Аналогичное дополнение могло бы найти место в программе подготовки и повышения квалификации аудиторов с тем, чтобы уже на стадии заключения договора они бы могли бы оценить риски и предупредить его неисполнение.

**Васильева Евгения Григорьевна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **ЕНП И ЕНС – ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ**

Процесс цифровой трансформации налоговой сферы, становление новой виртуальной формы экономики, поэтапно затронул цифровизацию всего общества и всех сфер жизнедеятельности российского государства, что безусловно отразилось на общеправовых началах налогового законодательства. В указанном направлении осуществляется деятельность Министерства финансов РФ.

Министерство финансов РФ утвердило Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов<sup>1</sup>. В рамках утвержденной политики, утверждены системные меры повышения инвестиционной активности, в качестве которых указано - внедрение института единого налогового счета, предусматривающего консолидацию всех обязанностей налогоплательщика по уплате обязательных платежей в едином сальдо расчетов с бюджетами.

В результате проводимой политики в области цифровой трансформации принят Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14.07.2022 № 263-ФЗ<sup>2</sup> (далее – Закон № 263-ФЗ). Основной идеей Закона № 263-ФЗ стало формирование новой формы учета платежей в бюджетную систему РФ, значительное упрощение порядка уплаты налогов и иных обязательных платежей, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ), и полная цифровизация налогового администрирования.

Данным законом введены новые термины: единый налоговый счет, единый налоговый платеж (был ранее, введен в новой редакции в ст. 11.3 НК РФ<sup>3</sup>), совокупная обязанность, сальдо единого налогового счета, задолженность (заменит термин недоимка), денежные средства, формирующие положительное сальдо единого налогового счета, уведомление об исчисленных суммах налогов, сборов, авансовых платежей по налогам, страховых взносов (т.е. порядок исчисления налога) распоряжение (принадлежность денежных средств налогоплательщика). Статьи 45, 46, 47, 48, 69, 70, 76, 78, 79 НК РФ представлены полностью в новой редакции. Появились нововведения – как ст. 11.3

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс] // URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn\\_2023-2025.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn_2023-2025.pdf) (Дата обращения 07.12.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5230.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

НК РФ и глава 12 «Распоряжение суммой денежных средств, формирующей положительное сальдо единого налогового счета»<sup>1</sup>.

Следовательно, Законом № 263-ФЗ введен новый инновационный институт систематизации результатов налоговых обязательств, правовой институт единого налогового счета (передовой механизм, инструмент исполнения налоговой обязанности), открываемый каждому налогоплательщику в Федеральном казначействе (в рамках нововведений сформирован единый казначейский счет у всех регионов в Управлении Федерального казначейства по Тульской области)<sup>2</sup>, куда налогоплательщики будут перечислять единый налоговый платеж (далее – ЕНП) – определенную сумму денежных средств для исполнения совокупной налоговой обязанности. Вместо существующей в настоящее время обязанности заполнения налогоплательщиками значительного количества платежных поручений с внушительным количеством реквизитов необходимо будет осуществлять уплату налогов посредством перечисления единого налогового платежа, указывая в платежных поручениях только суммы платежа и ИНН налогоплательщика. Следовательно, ЕНС – это единая сумма расчетов налогоплательщика с бюджетом. Важным нововведением, является самостоятельное зачисление налоговым органом единого налогового платежа в счет исполнения совокупной обязанностей плательщика по уплате налогов с целью формирования соответствующего сальдо расчетов (положительного, отрицательного или нулевого). С учетом информации о сальдо расчетов налогоплательщик сможет понимать актуальную картину своей совокупной налоговой обязанности.

Единый налоговый счет (далее ЕНС) – это новый способ учета (инструмент) исполнения совокупной обязанности в налоговых органах, введенный для упрощения уплаты налогов для налогоплательщиков. Единый налоговый счёт это: консолидация всех обязательств по налогоплательщику; «свёрнутое сальдо» по всем налогам в целом по налогоплательщику с учётом всех его обособленных подразделений (оно

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5230.

<sup>2</sup> Официальный сайт ФНС России. [Электронный ресурс] // URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/activities\\_fts/12541888/](https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/activities_fts/12541888/) (дата обращения: 07.12.2022).

может быть положительное, отрицательное и нулевое). По сути ЕНС это актив налогоплательщика, которым сможет распоряжаться налоговый орган после получения уведомлений и распоряжений от налогоплательщика. Одной из причин, когда обязанность по уплате не будет признаваться исполненной, является неправильное указание номера счета Федерального казначейства и наименование банка получателя.

Рассмотрим, как будет функционировать новый механизм расчетов с бюджетом после 01.01.2023 года.

Основополагающей идеей Закона № 263-ФЗ является максимальное упрощение действующего порядка исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств, его полномасштабная цифровизация. Производить оплату должно стать намного лучше и наиболее комфортно в рамках новых реалий. Один платеж ежемесячно с указанием только двоих реквизитов в платежном поручении. На ЕНС будет отражаться и формироваться единое сальдо расчетов с бюджетом, что исключит одновременное наличие у налогоплательщика недоимки и переплаты. Фактически отражающееся положительное сальдо на ЕНС у налогоплательщика будет признаваться его денежными средствами. Безусловно все действующие механизмы обеспечения исполнения налоговой обязанности станут более прозрачными, доступными.

Как указывалось в пояснительной записке к законопроекту № 46702-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка уплаты налогов)<sup>1</sup>, введение института единого налогового счета планируется одновременно с расширением сервисных возможностей Федеральной налоговой службы – онлайн доступности для плательщиков детализации начислений и уплаты налогов, а также дальнейшей интеграции с IT-платформами плательщиков в этой части. Вступление в силу предлагаемых законопроектом изменений предусматривалось с 1 января 2023 года.

---

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 46702-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования порядка уплаты налогов): текст законопроекта ФЗ. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [Электронный ресурс] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/46702-8> (дата обращения: 07.12.2022).

В настоящее время налоговые органы ведут серьезные подготовительные работы, чтобы на 01.01.2023 года отразилось актуальное, бесспорное (начальное) сальдо налогоплательщика, по обязательствам на начало года, чтобы исключить спорные случаи в отношении достоверности сведений, отраженных на едином налоговом сальдо налогоплательщика. Налоговым органам до конца года необходимо выполнить следующие подготовительные работы: разобраться с порядком формирования начального сальдо ЕНС; провести акты совместных сверок с налогоплательщиками; по их результатам вернуть или зачесть переплату, которой исполняется три года. Также необходимо обратить внимание и разобраться с переплатой по налогу на прибыль в субъект РФ. Поскольку для налога на прибыль организаций, уплаченного в бюджет субъекта РФ, Закон № 263-ФЗ предусматривает специальные правила (п. 5 ст. 4 Закона №263-ФЗ<sup>1</sup>). Также налоговый орган должен будет списать недоимки и задолженности по налогам, у которых истекли сроки взыскания с учетом порядка, предусмотренного ст. 59 НК РФ.

Таким образом, налоговому органу предстоит очень серьезная и масштабная работа, которую необходимо будет завершить к 01.01.2023 году. По результатам данной работы каждому налогоплательщику 1 января 2023 года откроют единый налоговый счет (ЕНС) и сформируют на нем «начальное сальдо», чтобы отразить совокупную налоговую обязанность. Начальное сальдо будет представлять собой разницу между общей суммой переплат и недоимок (задолженностей), о которых налоговая служба знала на 31 декабря 2022 года (ст. 4 Закон № 263-ФЗ). Начальное сальдо может получиться: положительным - при наличии переплаты; отрицательным – при наличии задолженности, когда недоимка превышает переплату; и нулевым - переплата равна недоимке. Для формирования указанного сальдо следует выполнить ряд мероприятий.

Первоначально необходимо провести сверку расчетов с налоговым органом, чтобы располагать актуальной информацией обо всех существующих переплатах и недоимках. Свериться можно будет,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5230.

используя следующие варианты сверок: справка о состоянии расчетов (показывает недоимку или переплату на конкретную дату); выписка операций по расчетам с бюджетом (отражает операции за соответствующий период, учтенные налоговой инспекцией на основании платежных поручений, деклараций и пр.); акт совместной сверки расчетов (показывает сальдо на начало сверяемого периода, за сверяемый период и на конец сверяемого периода по конкретному виду налога (сбора, взноса).

Далее, опишем как налоговый орган проведет работу в части порядка формирования начального сальдо ЕНС с учетом проведенной сверки расчетов. Необходимо обратить особое внимание, что в начальное сальдо ЕНС не войдут отдельные переплаты и недоимки (п. 3, 5 ст. 4 Закона № 263-ФЗ). Так не войдут следующие переплаты: со дня возникновения которой на 31 декабря 2022 года истечет более трех лет; переплата по налогу на прибыль, зачисляемая в региональный бюджет (при условии, что отсутствует недоимка по этому налогу); переплата по НДС, госпошлинам, по которым отсутствуют исполнительные документы, сборам за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, авансовым платежам по НДФЛ за иностранцев с патентом. Таким образом, налогоплательщикам необходимо либо вернуть, либо зачесть переплату, по которой подойдет срок исковой давности (три года), и обязательно разобраться с излишне уплаченным региональным налогом на прибыль.

Из общей суммы недоимок при формировании сальдо ЕНС будут исключены (п. 2 ст. 4 Закона № 263-ФЗ): недоимки, в отношении которых на 31 декабря 2022 года истечет срок взыскания; недоимки, оспоренные в суде, решение о взыскании которых на 31 декабря 2022 года приостановлено полностью или частично<sup>1</sup>. Следовательно, налоговым органом необходимо будет отследить все сроки по всем недоимкам и признать безнадежными к взысканию те, сроки по которым истекут до 31 декабря 2022 года. Т. е. налоговым органам необходимо будет выполнить работу в рамках положений ст. 59 НК РФ.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5230.

В дополнение к вышеизложенному, налогоплательщикам следует учесть, что необходимо будет вернуть либо зачесть переплату, по которой исполняется срок давности три года. Также необходимо учитывать, что переплату, по которой до 31 декабря 2022 года включительно исполнится более трех лет, просто сторнируют (она сгорит). Данную переплату не смогут учесть при формировании начального сальдо на ЕНС, вернуть или зачесть ее в 2023 году будет невозможно. Необходимо обратить особое внимание, что несмотря на то, что с 1 января 2023 года из НК РФ будет исключено трехлетнее ограничение для возврата переплаты, вернуть или зачесть суммы, которые образовались ранее 1 января 2020 года, не получится. Новые правила в ст. 79 НК РФ распространяются только на положительное сальдо на ЕНС. По новому порядку положительное сальдо на ЕНС можно будет вернуть или зачесть в счет других платежей без ограничений по срокам давности, как предусматривалось ранее.

Следующим шагом для формирования начального сальдо по ЕНС будет соответствующая работа с переплатой по налогу на прибыль в субъект РФ (предусмотрены специальные правила - п. 5 ст. 4 Закона №263-ФЗ): переплату по региональному налогу на прибыль не смогут учесть при формировании начального сальдо ЕНС, при условии если оно не получится отрицательным - тогда за счет переплаты перекроют недоимки; если после перекрытия недоимки переплата останется, ее автоматически в беззаявительном порядке зачтут в счет исполнения предстоящих обязанностей по уплате налога на прибыль в бюджет субъекта.

В завершение всех мероприятий, связанных с формированием начального сальдо расчетов, налоговые органы обязаны будут списать недоимки по налогам, у которых истек срок взыскания. Так задолженность, выявленную по результатам сверки расчетов, не должны будут учитывать при формировании начального сальдо ЕНС, если на 31 декабря 2022 года истечет срок взыскания или ее оспорили в суде, приостановив тем самым взыскание.

Только после проведения всего вышеперечисленного комплекса мероприятий, налоговые органы обязаны будут сформировать на



01.01.2023 года начальное сальдо и добросовестно отразить его на ЕНС всех налогоплательщиков. Насколько будет слаженной и безупречной работой налоговых органов покажет время и апробация, полная цифровизация ЕНС, с инновационной трансформацией механизма и порядка исполнения налоговой обязанности, инкорпорирования налоговых обязательств.

**Волкова Виктория Владимировна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **АУДИТ КАК ФОРМА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Как самостоятельное направление, аудиторский контроль в России закрепился в начале 80-х годов прошлого столетия. Именно тогда было принято постановление Правительства о создании совместных предприятий.

Переход к рыночной экономике и появление разнообразных коммерческих структур обусловили повышение требований к их финансовой надежности и объективности в ходе проведения оценки финансового состояния.

Вопросу важности аудита, как одной из форм финансового контроля, посвящено множество научных работ. Так, в работах таких ученых-юристов, как И.Е. Михеева, О.В. Бубнова, Д.В. Малышева, И.В. Тордия, Л.Л. Азурманова и др. особенное внимание уделяется важности осуществления не только контроля, но также и аудита. Причем авторы особенно обращают внимание на то, что аудит должен осуществляться при помощи теоретического анализа и анализа законодательства.

В работах некоторых зарубежных авторов, таких, как Дж. Робертсон, Э.А. Аренс, Р.Х. Монтгомери и др. рассматриваются проблемы практических и теоретических основ контроля и аудита. При этом,

авторы рассматривают их с позиции независимых инструментов государственной финансовой деятельности<sup>1</sup>.

В научной литературе сегодня можно найти различные определения понятия аудита и в каждом из них авторами подчеркивается его определенная особенность. Так, некоторыми авторами аудит рассматривается слишком узко. Другие же авторы, напротив, рассматривают понятие аудита чересчур широко.

На наш взгляд, аудит и аудиторскую деятельность необходимо между собой различать. Причина заключается в отличии сути аудиторской деятельности, которая заключается не только в проведении проверок. К аудиторской деятельности также относится и предоставление различных, связанных с финансами, бухгалтерским учетом и экспертизой, услуг.

Аудитором является лицо, деятельность которого связана с осуществлением проверки финансово-хозяйственной деятельности аудируемого лица за конкретный период времени. Отметим, аудитором проверка документов, выводы по результатам проверки и отношения с аудируемым лицом принципиально отличаются от подходов ревизоров, в чем, собственно, и состоит их основное отличие.

Следует отметить, что действующее законодательство не определяет общие принципы и цели осуществления аудита. В Федеральном законе от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>2</sup> определены только понятия аудиторской деятельности и аудита, которые рассматриваются исключительно с позиции государственной деятельности.

Названный правовой акт предлагает под аудиторской деятельностью понимать не только деятельность по проведению самого аудита, но также и деятельность в области оказания услуг, которые сопутствуют аудиту. Законодатель обращает особенное внимание на то, что аудит не может и не заменяет собой финансовый контроль. Данное утверждение дает возможность выдвинуть предположение о

---

<sup>1</sup> Соколов Я.В. Очерки по истории бухгалтерского учета. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 44.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 15.

необходимости введения единого понятия, которое необходимо для понимания сущности внутреннего и внешнего финансового контроля.

Процесс и цели аудита были сформулированы еще в 1973 году, когда Комитет по основным концепциям аудита Американской ассоциации бухгалтеров опубликовал Положение об основных концепциях аудита. В указанном документе под аудитом предложено понимать процесс по сбору и оценке свидетельств об определенных экономических событиях или действиях. Указанные сбор и оценка являются необходимыми для последующего определения степени соответствия предприятий/учреждений, о которых собираются указанные сведения, установленным критериям. Что касается результатов проведения аудита, то они предоставляются всем заинтересованным пользователям<sup>1</sup>.

Важно отметить, что в государственном секторе развитие аудита происходит более медленно, нежели его развитие в частном секторе. Можно предположить, что на ситуацию непосредственно оказывает влияние темп инновационного развития и потенциала частного сектора, который на сегодняшний день гораздо выше, нежели в секторе государственном.

Сегодня в Российской Федерации государственный аудит осуществляется Счетной палатой. Данный орган является одним из наиболее важных органов независимого государственного финансового контроля. Финансовый контроль Счетной палатой осуществляется посредством проведения проверок, составления заключений и отчетов, в основе которых лежат данные актов, предписаний и т.д., предоставленных ревизорами.

Кроме того, частный и государственный аудит обладают схожими чертами. Так, в процессе проведения аудита аудитор осуществляет экспертизу отчетности хозяйствующего субъекта. Отметим, что проведение такой экспертизы является необходимым условием для обоснования аудитором выводов по проводимой проверке.

В ходе проведения аудита решается множество вопросов, таких как: вовремя ли хозяйствующий субъект формирует учет,

---

<sup>1</sup> Гутцайт Е.М. Аудит: концепция, проблемы, эффективность, стандарты. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 20.

своевременно ли осуществляются расчеты, полно ли в финансовой отчетности отражена информация, правильно ли используются имеющиеся у проверяемого субъекта ресурсы и имущество и т.д.

Несмотря на то, что частные и государственные аудиторы в ходе осуществления своей деятельности применяют одни и те же процедуры, их цели деятельности являются различными. Так, цель деятельности частных аудиторов определена в Федеральном законе «Об аудиторской деятельности», а основные цели деятельности государственных аудиторов регламентируются Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Имеются существенные различия и в получении статуса аудитора у частных и государственных аудиторов. В частности, в отличие от частных аудиторов, государственные аудиторы не проходят аттестации и не сдают экзамен, по итогам которого и присваивается статус аудитора, при условии, что все экзамены были сданы успешно. Отметим, что для частных аудиторов такой экзамен является подтверждением их знаний и навыков.

В связи с этим, возникает закономерный вопрос о достаточном уровне квалификации данных специалистов, ведь наличие только опыта работы в экономической сфере не позволяет таким специалистам грамотно давать правовую оценку деятельности.

Отметим, что ревизоры Счетной палаты обладают точно такими же полномочиями, как и ревизоры государственных органов исполнительной власти и конечная цель их деятельности, с теми же сотрудниками правоохранительных органов, одинаковая – выявление и пресечение правонарушений. Это значит, что государственные ревизоры также формируют доказательную базу, а для этого они должны обладать соответствующими знаниями и навыками.

Как форма финансового контроля, аудит представляет собой некую основу осуществления контрольной и финансовой деятельности. Сегодня в научной литературе выделены основные принципы осуществления финансового контроля. К указанным принципам

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»// СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

относятся такие принципы, как: объективность, планирование, федерализм, компетентность, независимость и прозрачность. При этом, принципы независимости, объективности и компетентности также является и принципами аудита<sup>1</sup>.

Действующее законодательство разграничивает объекты проверок. В частности, в последней редакции закона «Об аудиторской деятельности» все объекты аудиторской деятельности освящены за исключением. Кроме того, законодатель обращает особенное внимание на аудит предприятий, в который доля участия государства составляет не менее 25%, и аудит государственных корпораций и говорит о том, что в указанных организациях аудит может проводить исключительно аудиторская фирма<sup>2</sup>.

Таким образом, основываясь на всем вышесказанном, можно сделать вывод о том, что не вся государственная сфера проверяется Счетной палатой. Контроль за субъектами, финансирование которых осуществляется за счет бюджетов различных уровней, осуществляется вневедомственным контролером, таким, как например, Федеральное казначейство.

Думается, что следует законодательно закрепить общее для всех форм контроля определение аудита, что даст возможность исключить повторения при осуществлении аудита и контроля, а также позволит минимизировать неэффективное использование государственных средств.

Таким образом, на основе сказанного можно сделать вывод о необходимости внесения определенных изменений в сфере аудита. В частности, необходимо ужесточить ответственность аудиторов и аудиторских фирм. Помимо этого, требует внимания и вопрос определения независимого статуса аудиторов, аналогично правовому статусу судей в России. Также внимания требует вопрос нормативного закрепления методики проведения аудита, что сделает ее обязательной для применения при проведении как внутренних, так и внешних проверок.

---

<sup>1</sup> Арзуманова Л.Л. Финансово-правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2016. С. 15.

<sup>2</sup> Аркинчиева К.Л. Аудит как вид финансового контроля // Аграрное и земельное право. 2019. № 7(175). С. 46-48.

**Вороненко Елена Валентиновна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель  
кафедры административного  
и финансового права,  
г. Краснодар

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

В современной России экономические и политические факторы, влияющие на развитие общественного мнения подвержены стремительным изменениям.

Средства массовой информации (СМИ) являются основным источником в донесении для широкого круга граждан направлений государственной политики и развития всего общества, а также осуществляют роль посредника для демонстрации обратной реакции общества на предлагаемые ему пути решения государственных задач.

СМИ не являются единственным источником диалога между государством и гражданами, более распространённым и направленным на более широкий круг лиц является сеть Интернет, которая представляет любую информацию, сохраняя при этом возможность конфиденциальности.

В связи с такой ответственной ролью рассмотрим вопрос о государственном контроле за деятельностью средств массовой информации на современном этапе развития России.

Проводимые государственные реформы часто коренным образом меняют сложное и иногда противоречивое отношение субъектов к ним и роли государства.

Укрепление основ и функций государственного управления невозможно представить без административно-правового регулирования общественных отношений, а именно без контрольно-надзорной деятельности государства и его органов. Согласно Распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р утверждена «Стратегия пространственного развития Российской Федерации

на период до 2025 года»<sup>1</sup> в которой главенствующая роль отведена продолжающейся реформе контрольно-надзорной деятельности.

Системообразующими элементами для понятия контрольно-надзорной деятельности государства за СМИ являются такие элементы как «контрольно-надзорная деятельность» и «массовая информация».

Одной из функций государственного управления является контроль (надзор), который, во-первых позволяет сопоставить фактическое состояние системы управления с требуемым, намечаемым результатом, во-вторых, сама деятельность этих контрольных должна быть изучена и оценена, что и является итогом государственного управления, осуществляемого субъектами в лице государственных органов, в-третьих, контроль (надзор) является результатом всего государственного управления соответствующего принципам законности, действительности, разумности с целью недопущения ошибок и отклонения от общеобязательных норм<sup>2</sup>.

В широком смысле контроль (надзор) можно определить как функцию государства в целом.

Согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ контроль за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации<sup>3</sup>. То есть контроль (надзор) в широком смысле можно определить как функцию государства в целом для достижения определенных целей, реализуемых как в сфере исполнительной власти, так и судебной, законотворческой; средство защиты гарантированных прав и свобод человека и гражданина.

В узком смысле контроль (надзор) – это одна из составляющих исполнительно-административной деятельности государства, выявляющая с помощью специальных приемов и методов нарушения законодательства и отклонения от достижения управленческих задач, для устранения указанных нарушений.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>2</sup> Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2020 С. 33–34.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

Легальное определение второго элемента контрольно-надзорной деятельности «массовая информация» закреплён в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ) – под массовой информацией понимается предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы<sup>1</sup>.

Таким образом, можно выделить два признака массовой информации: неограниченность круга лиц, на который она распространяется; узкое определение форм её предоставления. Е.А. Зюнченко определяет массовую информацию как социальную информацию, передаваемым широким аудиториям с помощью искусственных каналов (средств массовой информации)<sup>2</sup>.

Под неограниченным кругом лиц следует понимать всё человеческое общество, которое имеет возможность использовать средства массовой информации и воспринимать такую информацию. Средствами массовой информации могут выступать печатные и сетевые издания, теле-, радиоканалы, теле-, радио-, видеопрограммы.

Одним из средств правового регулирования массовой информации является контрольно-надзорная деятельность. Изучение законодательства о средствах массовой информации позволяет выделить две категории требований, являющихся предметом контрольно-надзорной деятельности:

- требования, предъявляемые к самой информации (например, информация, запрещенная для распространения среди детей. Категории такой информации установлены Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>3</sup>),

- требования, предъявляемые к деятельности СМИ (например, для определенных видов деятельности СМИ обязан получить

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. 8 фев. № 32.

<sup>2</sup> Зюнченко Е.А. Массовая информация. средства массовой информации // Международная научно-техническая конференция молодых ученых. Белгород, 2020 С. 5302.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. №436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. №1. Ст. 48.



лицензию – телевизионное вещание и радиовещание, выдача которой предусмотрена при наличии лицензионных требований, установленных Постановлением Правительства РФ от 23.09.2020 № 1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания»<sup>1)</sup>

Исходя из вышесказанного, контрольно-надзорной деятельностью в сфере массовой информации можно считать вид государственного контроля (надзора), осуществляемый различными органами власти (преимущественно – исполнительными), в целях изучения и оценки деятельности средств массовой информации на предмет её соответствия общеобязательным требованиям, а именно требованиям, предъявляемым к распространяемой информации, и требованиям, предъявляемым к деятельности СМИ.

Контрольно-надзорная деятельность государственных органов невозможна без раскрытия административно-правового статуса контрольно-надзорных органов в сфере регулирования средств массовой информации. В юридической литературе принято определять органы общей и специальной компетенции.

Правовой статус органа государственной власти необходимо рассматривать через компетенцию органа, территориального распространения этой компетенции (федеральный орган или орган субъекта), содержание деятельности органа, ответственность, подконтрольность органа, юридическую силу актов, издаваемых данным органом, внутреннюю структуру органа, основные формы деятельности<sup>2)</sup>.

Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации – Роскомнадзор (ст. 56.1 ФЗ «О СМИ»), административно-правовой статус

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 №1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2020. №40. Ст. 6261.

<sup>2</sup> Рыбкина М. В. Конституционно-правовой статус органов государственной власти // Социология и право. 2013 №2(19). С. 88.

установлен Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ<sup>1</sup>.

Поскольку Роскомнадзор является основным органом контроля в сфере массовой информации, его задачей является выявление, пресечение и предотвращение нарушений обязательных требований, предъявляемым к распространяемой информации, и требований, предъявляемым к деятельности СМИ.

В соответствии с Положением о Роскомнадзоре, можно классифицировать его полномочия в сфере массовой информации на:

- контрольные полномочия (государственный контроль за соблюдением законодательства о средствах массовой информации, за представлением обязательного федерального экземпляра документов; за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию и др.);

- полномочия по лицензированию радиовещания и телевидения;

- полномочия по обеспечению безопасности в сети Интернет (например, принятие мер по ограничению доступа к информационным ресурсам в информационно-телекоммуникационных сетях, внесение информации о владельце информационного ресурса в перечень владельцев ресурсов в сети Интернет, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, гарантирующих в том числе свободу массовой информации и др.);

- полномочия по обеспечению информационной безопасности детей (аккредитование экспертов и экспертных организаций для проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей; ведение реестра аккредитованных экспертов и экспертных организаций и организация проведения такой экспертизы);

- полномочия при взаимодействии со средствами массовой информации (регистрация СМИ, ведение реестра зарегистрированных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 №228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

СМИ и лицензий в сфере телевидения и радиовещания, установление порядка ведения реестра зарегистрированных СМИ и др.)

Также Роскомнадзор наделен правом по результатам мониторинга направить учредителю или редакции средства массовой информации обращение, в котором указывается характер выявленных нарушений и предписание об их устранении. В случае, если требования Роскомнадзора не были выполнены, он также вправе вынести письменное предупреждение о недопустимости нарушения законодательства о СМИ.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность через территориальные органы власти. Координацию и контроль за деятельностью Роскомнадзора осуществляет орган общей компетенции - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (далее – Минцифры России)<sup>1</sup>.

К полномочиям Минцифры России в сфере массовой информации можно отнести полномочия по принятию нормативно-правовых актов, по вопросам обеспечения контроля и надзора в установленной сфере ведения; участия российских средств коммуникаций в формировании положительного имиджа Российской Федерации за рубежом; разрабатывает и реализует перечень федеральных мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности детей, учреждает в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и др.

Итак, резюмируя сказанное, можно отметить, что контрольно-надзорной деятельностью в сфере массовой информации можно

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 №418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

считать вид государственного контроля (надзора), осуществляемый различными органами власти (преимущественно – исполнительными), в целях изучения и оценки деятельности средств массовой информации на предмет её соответствия общеобязательным требованиям, а именно требованиям, предъявляемым к распространяемой информации, и требованиям, предъявляемым к деятельности СМИ. Основным органом контроля в сфере массовой информации является Роскомнадзор, его задачей является выявление, пресечение и предотвращение нарушений обязательных требований, предъявляемым к распространяемой информации, и требований, предъявляемым к деятельности СМИ.

**Дементьев Игорь Валерьевич**  
ЦФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры  
гражданско-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Воронеж

## **НАЛОГОВАЯ ОГОВОРКА В ДОГОВОРЕ КАК МЕХАНИЗМ УКЛОНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ОРГАНА ОТ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

ФНС России определяет налоговую оговорку как особые условия в договоре между хозяйствующими субъектами, позволяющие взыскать убытки с нарушивших гарантии и заверения контрагентов в случае предъявления претензий со стороны налоговых или правоохранительных органов<sup>1</sup>. Данное определение относится к налоговой оговорке о проявлении должной осмотрительности.

Сначала практика использования налоговых оговорок не получила судебной поддержки, суды отказывали налогоплательщикам во

---

<sup>1</sup> Налоговая оговорка в договоре: когда доначисленные налоги возмещает контрагент. [Электронный ресурс] // URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn48/news/activities\\_fts](https://www.nalog.gov.ru/rn48/news/activities_fts) (дата обращения: 20.10.2022).

взыскании налогов как убытков и потерь с контрагента<sup>1</sup>. Положительная практика стала складываться с конца 2021 года<sup>2</sup>.

Использование налоговых оговорок в договорах порождает ряд практических и теоретических проблем.

1. Согласно ст. 406.1 ГК РФ стороны обязательства, действуя при осуществлении ими предпринимательской деятельности, могут своим соглашением предусмотреть обязанность одной стороны возместить имущественные потери другой стороны, возникшие в случае наступления определенных в таком соглашении обстоятельств и не связанные с нарушением обязательства его стороной (потери, вызванные невозможностью исполнения обязательства, *предъявлением требований третьими лицами или органами государственной власти* (выделено мною – *И.В. Дементьев*) к стороне или к третьему лицу, указанному в соглашении, и т.п.).

Однако налоговые органы направляют «информационные письма» с предложением уточнить налоговую декларацию и доплатить налог. Получается, что налогоплательщик добровольно по своей воле отказался от налоговых вычетов НДС и доплатил налог. На каком основании тогда он требует от своего контрагента возместить потери? И что такое эти «потери»? Это не убытки, ведь убытки могут быть при правонарушении; должен быть юридический состав (противоправное деяние – причинно-следственная связь – последствия в виде убытков).

Помимо рассылки информационных писем налоговые органы часто вызывают представителя налогоплательщика для дачи пояснений, пользуясь правом, предоставленным пп. 4 п. 1 ст. 31 НК РФ. В ходе такой «беседы» налогоплательщику рекомендуется представить уточненную декларацию по НДС, отказавшись от налоговых вычетов, и

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.07.2019 № Ф08-2925/2019 по делу № А53-8826/2018 (дело ООО «Торговый дом «Риф»); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.10.2021 № Ф08-9488/2021 по делу № А32-55527/2020 (дело ООО «Мирогрупп Ресурсы») // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление АС ЦО от 15.12.2021 № А14-1917/2021 (Дело АК АСТ Компани М); определение Верховного Суда РФ от 24.01.2022 № 310-ЭС21-26455 по делу № А48-3204/2020 (дело ООО «ММ-Агро»); Постановление АС ЦО от 23 июня 2022 г. № А08-1599/2021 (Дело ООО «КРЦ «ЭФКО-КАСКАД») // СПС «Консультант Плюс».

доплатить налог. Именно так произошло в деле ООО ТД «Поволжские корма» (постановление 11 ААС от 10.11.2020 № А55-33207/2019).

В договор с контрагентом было включено условие, содержащее заверение об обстоятельствах (ст. 431.2 ГК РФ). Так как в конечном звене цепочки операций поставщика (ответчика по делу) обнаружился несформированный источник для принятия к вычету сумм НДС, налоговый орган уведомил об этом налогоплательщика-покупателя. Покупатель обратился в суд с требованием к поставщику о возмещении убытков, вызванных отказом от налоговых вычетов и доплатой НДС в бюджет. Однако суд отказал покупателю в иске, поскольку продавец исполнил свои обязательства: отразил поставку товара в книге продаж и налоговой декларации. Кроме того, налоговый орган не принимал решения о доначислении покупателю налога. Протокол комиссии по ведению финансово-хозяйственной деятельности с налоговыми рисками содержал рекомендации представить уточненные налоговые декларации и исполнен налогоплательщиком добровольно. При этом, как указал суд, протокол не является документом, подтверждающим отказ инспекции в налоговом вычете, и не нарушает права налогоплательщика.

Данное решение суда основано на анализе юридического состава, необходимого для взыскания убытков. По смыслу ст. 15 и 393 ГК РФ при взыскании убытков подлежит доказыванию совокупность следующих обстоятельств: противоправность действия (бездействия) причинителя вреда, наличие убытков на стороне потерпевшего, причинная связь между противоправным поведением и убытками, вина причинителя вреда в причинении убытков. Недоказанность хотя бы одного из названных элементов состава правонарушения исключает возможность удовлетворения требования о возмещении вреда.

Таким образом использование налоговой оговорки, содержащей заверение об обстоятельствах (ст. 431.2 ГК РФ) возможно только в паре с требованием о возмещении убытков как меры гражданско-правовой ответственности (ст. 15 и 393 ГК РФ), что требует доказывания соответствующего состава правонарушения. Анализ судебной практики показывает, что это непростая задача в том случае, если

предложение налогового органа уточнить налоговую декларацию и доплатить налог не облечено в форму правоприменительного акта, а оформлено в виде рекомендации. Данное обстоятельство исключает противоправность поведения контрагента-продавца.

Также очень сомнительно вменение ответственности за действия (бездействие) третьих лиц в цепочке поставки, с которыми он не состоит в непосредственных договорных отношениях. В анализируемом судебном деле стороны договора согласовали, что наличие признаков несформированного источника для принятия к вычету сумм НДС определяется по цепочке поставщиков товаров, не ограничиваясь прямой сделкой с продавцом по договору, но и в ситуации, когда продавец или его контрагенты не обеспечили наличие источника для применения вычета НДС по сделкам в цепочке движения товаров. Такие условия налоговой оговорки противоречат уже выработанным судебным правовым позициям. ЕСПЧ в своих решениях постановил, что налогоплательщик не должен нести ответственность в виде отказа в праве на применение вычетов НДС, если он не знал и не мог знать о том, что хозяйственная операция связана с мошенничеством со стороны продавца<sup>1</sup>. Подобное правило содержится и в пункте 10 постановления Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

В виду вышеизложенного налоговая служба предлагает использовать налоговую оговорку о возмещении потерь (ст. 406.1 ГК РФ), видимо именно её считая наиболее перспективной, нежели оговорку о заверении об обстоятельствах (ст. 431.2 ГК РФ). Включение в договор соглашения об обстоятельстве, касающемся налоговой дисциплины в части НДС, по мнению ФНС России, позволит налогоплательщику: а) взыскать с контрагента не примененный вычет НДС, как имущественные потери на основании ст. 406.1 ГК РФ; б) не доказывая наличие и размер убытков, опираться на факт наступления согласованного

---

<sup>1</sup> См., напр.: постановление ЕСПЧ от 22.01.2009 по делу «Булвес против Болгарии» (заявление № 3991/03) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12065909/12065909-001.htm> (дата обращения: 25.10.2022).

сторонами договора обстоятельства, а именно – сообщение налогового органа, в котором указано о неурегулировании для контрагента -поставщика налоговых разрывов в цепочке операций<sup>1</sup>.

2. Если налогоплательщик оспорит решение налогового органа об отказе в праве применения налоговых вычетов НДС и решение будет в пользу налогоплательщика, то в случае, если ранее он получил возмещение потерь с контрагента, то произойдет двойное взыскание, неосновательное обогащение налогоплательщика. Также если контрагент, возместивший потери, в дальнейшем уплатит налог (сформирует источник для применения вычетов), то произойдет двойное поступление налога в бюджет. Бюджет неосновательно обогатится.

3. Налоговый орган устанавливает факт не сформированного источника для вычетов НДС по программе АСК НДС-2, т.е. в ходе предпроверочного анализа, а не мероприятий налогового контроля. Следовательно, такие данные не должны признаваться надлежащими доказательствами<sup>2</sup>. Судебная практика подтверждает это. А так как налогово-процессуальное доказывание является стадией механизма налогового правоприменения, то использование сведений, полученных вне доказывания как элемента правоприменения не может влечь юридических последствий. Информирование налоговым органом налогоплательщика о несформированном источнике вычета НДС у контрагента не является юридически обоснованным требованием налогового органа, т.к. оформлено не в ходе налогового правоприменения, не облечено в форму индивидуального налогово-правового акта.

Налоговые органы осуществляют контрольно-надзорную деятельность в налоговой сфере, т.к. эта деятельность имеет правоприменительный характер, осуществляется в налогово-процессуальной форме. Это правило часто используется судами при рассмотрении споров. Так, по одному из дел суд сделал вывод, что направление

---

<sup>1</sup> Налоговая оговорка в договоре: когда доначисленные налоги возмещает контрагент. [Электронный ресурс] // URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn48/news/activities\\_fts](https://www.nalog.gov.ru/rn48/news/activities_fts) (дата обращения: 20.10.2022, дата публикации: 21.03.2022).

<sup>2</sup> См, напр.: постановление АС ЗСО от 29.09.2022 № А45-9624/2021, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 июля 2022 г. № Ф05-9037/22 по делу № А41-14498/2021, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 ноября 2020 г. № Ф04-4801/20 по делу № А67-11580/2019 // СПС «Консультант Плюс».



инспекцией ответчику писем не признается формой налогового контроля или отдельным видом проверки, согласно действующему законодательству о налогах и сборах<sup>1</sup>. Налоговые органы как органы публичной власти функционируют в рамках общезапретительного типа правового регулирования. Их компетенция чётко очерчивается, имеет определенные законом границы. Однако налоговые органы, направляя налогоплательщикам информационные письма о несформированном источнике вычета НДС, расширяют границы своих полномочий, уклоняются от осуществления налогового правоприменения, стремясь перевести налоговые отношения в гражданско-правовую плоскость. Очень верно оценил ситуацию с налоговой оговоркой в договоре Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. Суд указал, что интерес истца не подлежит судебной защите, так как в рамках данного спора он, используя предмет спора и ответчика, стремится преодолеть претензии фискальных органов по отказу в возмещении НДС<sup>2</sup>.

4. Манипулируя налоговыми оговорками налоговые органы искажают правовое регулирование исчисления налоговой базы НДС. Согласно ст. 153 НК РФ налоговая база при реализации товаров (работ, услуг) определяется налогоплательщиком. Налогоплательщик имеет право уменьшить общую сумму налога на установленные налоговые вычеты (п. 1 ст. 171 НК РФ). Как видим, налоговые органы не наделены полномочиями вмешиваться в процесс определения налогоплательщиком налоговой базы НДС, в т.ч. путем «советов» уточнить налоговую декларацию, скорректировать налоговую базу, исключив заявленные налоговые вычеты, доплатить налог.

Не следует забывать, что налоговый орган осуществляет налоговый контроль, являющийся правоприменительной деятельностью, в правовых формах, дозволенных ему НК РФ. Применительно к вычетам НДС налоговый орган имеет право провести камеральную налоговую проверку и принять решение по ее результатам. Налогоплательщик, не

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 ноября 2020 г. № Ф04-4801/20 по делу № А67-11580/2019 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.07.2019 № Ф08-2925/2019 по делу № А53-8826/2018 (дело ООО «Торговый дом «Риф») // СПС «Консультант Плюс».

согласный с этим решением, вправе обжаловать его и добиваться отмены. Данная процедура предусмотрена НК РФ. Иные манипуляции налогового органа, например налоговая оговорка, представляют собой попытку уклониться от налогового контроля в законно установленных формах, добиться фискального результата в обход законных процедур.

**Запольский Сергей Васильевич**  
Институт государства и права РАН,  
главный научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса,  
доктор юридических наук, профессор  
г. Москва

## **О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Переориентирование российской хозяйственной системы на решение публичных задач, в том числе интересов государства по обеспечению суверенитета страны в ходе СВО и других потребностей общенационального характера предполагает глубокое познание правовой природы каждого из применяемых инструментов регулирования. В этом смысле финансовый контроль, выступая как важнейший канал обратных связей центров управления с управляемыми субъектами, действующими преимущественно в автономном режиме, приобретает ведущее значение во всем механизме хозяйствования.

Стране предстоит глубокая реформа сложившихся форм управления экономическим развитием, включая перестройку финансового механизма. Налогообложение и другие формы мобилизации средств в доходы государства, бюджетные отношения, практика финансирования народного хозяйства в целом, кредитно-расчетные отношения валютная политика, т.е. все то, что охватывается понятием финансового механизма, одновременно с предстоящими реформами нуждается в существенном повышении качества финансового контроля.

Предотвращение противоправных посягательств на финансовые ресурсы государства, повышение эффективности использования мобилизуемых средств для финансирования тех или иных экономических мероприятий, оценка применяемых форм и методов управления невозможны без осуществления на современной цифровой основе финансового контроля.

Финансовому контролю посвящено большое количество научных исследований. Заметим, однако, что это институт изучается как вид управленческой деятельности, который, как любая деятельность вообще не является предметом науки права. По меткой оценке В.М. Сырых, только те или иные отношения, но не контрольная деятельность, как таковая, служит объектом юридического анализа.<sup>1</sup> В силу этой причины правоотношения, возникающие в ходе финансового контроля, остаются малоизученными, что негативно сказывается, как в целом на правовом регулировании, так и на эффективности цифровых методов контроля. Поэтому, во многом, успех цифровизации финансового контроля зависит от точности учета особенностей складывающихся здесь правоотношений и отражения этих особенностей в применяемых юридических конструкциях.

Главный дефект господствующей конструкции финансового контроля – ориентация на проверку как на контрольную деятельность деятельности (действия или бездействия) подконтрольного субъекта. Этим мы ограничиваем осуществление контроля, вытекающее из всех функций контроля только возможностью совершения неких технических действий – проверочных мероприятий. К ним на практике относятся простую проверку, выездную проверку, документальную проверку, рейды, контрольные закупки, инспекционные визиты и т.д. Между тем, потенциальный инструментарий финансового контроля значительно шире и может и должен строиться на принципиально иной методологической базе. Далеко не случайно в последнее время в практику входит ограничительное планирование проверок (по принципу – не более такого-то количества за период времени) и даже

---

<sup>1</sup> Сырых В. М. Застарелые недуги позитивистской доктрины права // Государство и право. 2014. № 2(63). С. 38–44.

моратория на проверки. Количество контрольных мероприятий в последнем году снижено более чем на 40%.

На первый взгляд, это противостоит естественности, ведь ограничениями лимитируется деятельность органов финансового контроля, специально для этого государством созданных. Мы же считаем, что речь идет о перераспределении функций контроля между различными органами, а также о необходимости диверсификации методов его осуществления.

Исторически финансовый контроль формировался в нашей стране как безусловное право некоего органа или должностного лица потребовать объяснений, представив документы, затребовать те или иные доказательства от контролируемого субъекта, обязанности последнего выполнить требования контролера, также право контролера интерпретировать имеющиеся сведения, давать им экономическую, правовую или политическую оценку и право реализации результатов путем докладов, представлений, обобщений, актов, направляемых в соответствующие органы управления или другие контрольные или следственные органы или непосредственно в суды. При этом публичный интерес всегда превалировал над интересом частным, а взаимоотношения органа контроля и подконтрольного субъекта в той или иной мере строились на презумпции виновности подконтрольного.

Сменяющие друг друга исторические эпохи если и изменили эти отношения, то только юридическим «приспособлением» условий работы подконтрольного субъекта под возможные запросы контролера (обязанность вести бухгалтерский учет, хранить денежные средства в кредитных учреждениях. Осуществлять учет движения ценностей и т.д.). Будь то контроль за полнотой платежей в бюджеты различных уровней, слежение за распределением бюджетных ассигнований, совершение государственных расходов, предоставление и возврат кредитов, любые инвестиционные программы, валютные расчеты и даже проверка осуществления финансового контроля – все основывается на проверке как ведущей форме финансового контроля, в конечном счете являющейся формой взаимоотношений двух людей или двух групп работников, стороны проверки.

Зададимся теперь вопросом – в чем существо и цель возникновения контрольных правоотношений? Ответ может быть простым и однозначным – в получении достоверной информации о деятельности подконтрольного субъекта, а сами контрольные отношения есть ничто иное как информационные правоотношения. Посредством этой констатации мы вправе приравнять контроль в целом и финансовый контроль, в частности к объектам правового регулирования, цифровизация которых существенно повышает достоверность, объективность и оперативность получения необходимой информации в целях управления, освободить ее сбор и обработку от субъективизма и возможного противодействия ее получения со стороны подконтрольного субъекта, в значительной мере упростить и удешевить как сам процесс контроля, так и порядок реализации данных, полученных путем контроля. Нет сомнения в том, что финансовый контроль, осуществляемый путем получения объективных цифр и алгоритмов, непременно упразднит контроль людей над людьми, и их действиями, каким бы объективным и достоверным он (контроль) не старался бы быть.

Цифровизация финансового контроля потребует внедрения новых и обновления применяемых контрольных механизмов. Прежде всего, следовало бы обратить внимание на бухгалтерский учет, подрастерявший в условиях рыночной экономики свою публичную направленность и ставший более частноправовым институтом, чем цели, вызвавшие создание в рамках планового хозяйствования, в том числе в связи с исчезновением отраслевой (министерской) организации бухгалтерского учета.

В условиях цифровизации должен обрести большую мощь аудит, понимаемый как инструмент обеспечения интересов собственников (инвесторов) хозяйствующих субъектов, основанных на складочном капитале, прежде всего, в акционерных обществах. Каждый инвестор-миноритарий должен быть наделен возможностью беспрепятственного получения информации по всем интересующим вопросам общества.

Значительные возможности заложены и в такой форме контроля как мониторинг. Скорее всего, речь должна идти о гармоничном

взаимодействии банковского, финансового мониторинга с бухгалтерским учетом в хозяйствующих субъектах и органах с распределительными функциями. Особенно актуален мониторинг в регулировании денежного обращения, валютных операций и искоренения обналичивания и отмыwania денежных средств.

Статистический учет и отчетность – инструмент управления, возможный только в условиях цифровой реализации, и сейчас выполняет важные функции. Думается, что статистика может в значительно большей степени, нежели сейчас, использоваться в финансовом контроле, если решить ряд организационных вопросов доступа к статистической информации.

Нетрудно заметить, что вышеназванные формы финансового контроля носят преимущественно «бесконтактный» характер и осуществляются вне, без использования организационной формы проверки. Конечно же это не значит, что проверки и, в частности выездные проверки следует упразднить вообще; проверки будут осуществляться, но преимущественно в виде комплексных расследований по наиболее одиозным и требующим выводов принципиального характера.

Законодательство о контроле недавно обогатилось фундаментальным актом – Федеральным Законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248ФЗ<sup>1</sup>, которым, прежде всего, создана идеологическая база контрольной деятельности как особой формы правового регулирования управленческих отношений, в том числе определены исходные начала для перевода финансового контроля на цифровой метод осуществления.

Нередко под финансовым контролем понимается не только информационная, но и правоохранительная деятельность по реализации данных, полученных в ходе сбора соответствующей информации. Представляется, что эти два вида правовой деятельности следует разграничить как несовпадающие по предмету, но связанные между собой процессуально. Выявленные в ходе контроля факты ждут

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

реагирования в кадровом, организационном или юридическом отношении, в т.ч. и применения юридической ответственности. Но именно здесь наблюдается явный правовой пробел – либо соответствующие данные не получают должно юридического оформления, либо акт, справка, постановление, сведения в иной форме не вызывают интереса у органов управления, прокуратуры, следствия – тех, которые уполномочены на реализацию данных контроля.

Думается, принятие федерального закона о контроле и надзоре положительно повлияет и взаимодействие органов финансового контроля и отраслевых, иных регулирующих и правоохранительных органов.

**Кожушко Светлана Валерьевна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук  
г. Краснодар

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

В современной России публично-правовые отношения стремительно развиваются. Не в последнюю очередь этот процесс обусловлен объективными факторами, связанными с прогрессом в области современных технологий, а также субъективными – увеличивающейся потребностью урегулирования публичных правоотношений на договорных началах.

Финансовое право воздействует на важнейшие стороны жизни общества и государства в целом. Посредством реализации норм финансового права создаются денежные фонды государства и муниципальных образований, направляемые на выполнение как внутренних, так и внешних общезначимых для страны задач, что, в конечном счете, отражается на жизни каждого конкретного человека.

Основаниями возникновения подавляющего большинства финансовых правоотношений служат односторонние властные акты

соответствующих финансовых органов. В то же время правовое регулирование финансовых правоотношений, как разновидность публичного, отличается императивным характером обеспечения гарантированных публичных интересов. Однако, если некоторое время назад такое положение считалось единственно возможным и допустимым, то на современном этапе в основе возникновения ряда финансовых правоотношений может лежать и договор<sup>1</sup>. Конечно, говорить о договорной природе равноправных сторон такого договора не приходится, например, в отличие от договора гражданско-правового характера. Договоры в финансовом праве, позаимствовав конструкцию договора гражданско-правового характера, имеют специфические способы регулирования финансовых правоотношений, вытекающие из их публичной сущности. Как справедливо пишут в своих трудах Ю.А. Крохина, Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина, в этом смысле диспозитивность в регулировании финансовых правоотношений посредством финансового договора ограничена<sup>2</sup>. Таким образом, в финансово-договорных отношениях диспозитивность служит обеспечительной гарантией исполнения основного императивного положения.

Сущность регулирования финансовых правоотношений финансовым договором отражает его предмет. По мнению К.В. Андриевского, предметом финансовых договоров выступают отношения в сфере финансовой деятельности, т.е. отношения по планомерному образованию, распределению и использованию фондов денежных средств в целях реализации задач государства, сочетающие в себе гражданско-правовые и публично-правовые черты<sup>3</sup>, с чем можно согласиться.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что участниками правоотношений, регулируемых финансовым договором, могут быть как частные, так и публичные субъекты права. При этом, соглашаясь с характеристикой финансового договора как соглашения

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учеб. для вузов (спец. 021100 «Юриспруденция») / под ред.: Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2006. 536 с.

<sup>2</sup> См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право России: учебник для вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2023. 374 с.; Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: Монография. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 246.

<sup>3</sup> Андриевский К.В. Финансовый договор как разновидность публичного договора // Евразийская адвокатура. 2018. № 1 (32). С. 102.



двух или более субъектов, отметим, что совсем не обязательно участие в нем органа публичной власти.

Рассмотрим, например, финансовый договор в сфере налогового права о создании консолидированной группы. Правовое регулирование данного договора предусмотрено ст. 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации (Далее – НК РФ)<sup>1</sup>. Консолидированная группа налогоплательщиков, согласно НК РФ – добровольное объединение налогоплательщиков налога на прибыль организаций в целях исчисления и уплаты налога на прибыль организаций. Следовательно, проследживается отсутствие в качестве участника указанного финансового договора публичного субъекта права. В то же время, например, в качестве одного из участника финансового договора о предоставлении налогового инвестиционного кредита является налоговый орган.

Особенность договоров в сфере финансового права состоит в том, что они связаны с решениями уполномоченных финансовых органов, действуют вкупе и неразрывно с ними. Однако нельзя рассматривать договор лишь как своеобразное разъяснение к решению финансового органа, конкретизацию в одностороннем порядке предписаний закона.

Финансовый договор строится на началах обязательственного права, но, с учетом возможного участия в договоре частных и публичных субъектов этих взаимоотношений, можно говорить о различном правовом статусе договаривающихся сторон. Так, правовой статус частных субъектов будет предопределен нормами гражданского права, а правовой статус публичных субъектов определяется нормами финансового права, в том числе и подотраслями финансового права<sup>2</sup>.

Не в последнюю очередь на статус субъектов правоотношений, регулируемых финансовым договором, будет влиять сфера применения финансового договора. Так, например, финансовые договоры в бюджетной сфере, затрагивающие отношения государственного кредита, заключаются между субъектами-участниками договора, имеющими специальный правовой статус: Российская Федерация и

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. № 31. 1998. Ст. 3824.

<sup>2</sup> Веремева О.В. О специфике публичных договоров в финансовом праве: некоторые вопросы теории и практики // Финансовое право. 2019. № 6. С. 13–16.

иностранные государства, их юридические лица и международные организации. Правовое регулирование указанных договоров и статус их участников регламентирован Бюджетным кодексом Российской Федерации (Далее – БК РФ)<sup>1</sup>, постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50 «Об утверждении Правил предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам – заемщикам»<sup>2</sup>, а также международным законодательством.

Кроме того, что в приведенном примере имеются публичные субъекты, обладающие специфическим правовым статусом. Здесь мы сталкиваемся с еще одной особенностью правового регулирования данных правоотношений, и эта особенность заключается в том, что финансовые договоры могут быть отнесены к сфере регулирования одновременно разных отраслей права: финансового, административного, конституционного, международного и др.

Е.Н. Горлова по сфере действия подразделяет финансовые (публичные) договоры на внутригосударственные и международные. Первые, по ее мнению, регулируют финансовые отношения в пределах Российской Федерации, а вторые предназначены для регулирования финансовых отношений, которые складываются между субъектами международного права, в связи с чем, правовое регулирование, содержание и условия таких финансовых договоров будут отличаться<sup>3</sup>. Одни будут урегулированы источниками (формами) национального права, а другие - источниками (формами) международного права. Отличаться будет и исполнение этих договоров, и меры принуждения, в случае их неисполнения. В зависимости от условий финансового договора и его вида меры принуждения могут быть предусмотрены национальным или международным законодательством<sup>4</sup>.

Заметим, что, в свою очередь, все финансовые договоры могут регулировать либо лишь финансовые правоотношения, либо

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6042.

<sup>3</sup> См.: Горлова Е.Н. Публичный договор в финансовом праве: диссертация ... кандидата юридических наук. М., 2010. 190 с.

<sup>4</sup> Венская конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

финансовые и иные правоотношения. Так, Е.Н. Горлова акцентирует внимание на возможность классификации внутригосударственных финансовых (публичных) договоров по содержанию и выделяет специальные, регулирующие исключительно финансовые отношения, а также комплексные, регулирующие наряду с финансовыми и иные группы отношений.

Вообще финансовый договор как общетеоретическая конструкция имеет два важных аспекта. Первый заключается в содержании элементов общей теории договора, например:

- основа договора – соглашение между его сторонами, которое определяет независимость и свободу волеизъявлений субъектов и достижение согласия между ними;

- договор определяет их взаимные права и обязанности;

- направленность на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей;

- обязательность исполнения договора для его участников, обеспечиваемая мерами государственного принуждения.

Второй аспект заключается в том, что финансовые договоры имеют глубинные отличительные особенности не только по сравнению с договорами гражданско-правового характера, но и отличаются друг от друга таким образом, что признаки, являющиеся неотъемлемыми для договоров одного вида, вовсе не являются таковыми для договоров другого вида. Кроме того, как было сказано выше, меры государственного принуждения применяются не для всех видов финансовых договоров. Так, при соблюдении международных договоров имеет место применение международных принципов и обычаев права<sup>1</sup>. Также, например, не для всех финансовых договоров характерны такие элементы, как: свобода волеизъявления и равенство сторон; обеспеченность мерами государственного принуждения; заключение договора в строго определенной форме и т.д. Данный факт существенно затрудняет создание теории финансового договора. В результате могут возникнуть определенные сложности в дефинировании понятия финансового договора, его характерных признаков и видов.

---

<sup>1</sup> Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. 2-е изд., стер. М.: Статут, 2014. С. 5.

В результате представляется, что финансовый договор – это сложная правовая категория, которая характеризуется относительной обособленностью, а также большим видовым разнообразием.

Правовое регулирование финансового договора в современный период времени представлено разнообразными отраслевыми источниками (формами) национального и международного права. В целях формирования эффективного правового регулирования финансово-договорных отношений, по нашему мнению, сначала необходимо прийти к единому знаменателю в теории «финансового договора».

**Лепешкин Егор Борисович**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель  
кафедры административного  
и финансового права,  
г. Краснодар

## **МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

Управление сферой защиты прав потребителей, функционирования различных ее механизмов, свидетельствует о том, что наибольшая результативность в решении их главной задачи может быть достигнута в условиях взаимодействия публичных институтов и институтов общественных. Однако практика свидетельствует о том, что процессы такого сотрудничества идут противоречиво и недостаточно эффективно. В сказанном убеждает анализ норм законодательства, действующего в сфере защиты прав потребителей, и современная практика его применения. Приведем конкретные примеры.

Так, вопросы организации и компетенции государственных и общественных структур, действующих в исследуемой сфере, весьма скромно урегулированы нормами законов и подзаконных актов. В частности, в Законе РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав

потребителей»<sup>1</sup> перечислены лишь основные элементы системы федеральных органов, осуществляющих контроль и надзор в потребительской сфере; основные направления их деятельности и ограниченный перечень полномочий на федеральном и региональном уровнях. Анализ также свидетельствует о том, что законодатель не равнозначно урегулировал статус и полномочия государственных и общественных структур, на которых возлагается обязанность по защите прав потребителей.

Исследуя механизмы управления на основе ст. 40 Закона о защите прав потребителей, обратим внимание, что государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Система указанных органов включает:

а) специализированные органы исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей – общенациональные и территориальные;

б) иные федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы), осуществляющие функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг). Порядок осуществления деятельности этих органов устанавливается Правительством РФ.

Однако такая модель правового регулирования не дает представления о полномочиях указанных элементов механизма управления, реализуя которые можно было бы защитить права потребителей. По этой причине оказывается невозможным выстроить взаимоотношения между пострадавшим потребителем и субъектом, предоставляющим те или иные услуги, и нарушившим права потребителя.

К примеру, в законе указано, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области защиты прав потребителей (его территориальные органы), а также иные федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы), осуществляющие функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей

---

<sup>1</sup> Далее – Закон о защите прав потребителей.

и безопасности товаров (работ, услуг), могут быть привлечены судом к участию в деле или вступать в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей. Однако эта норма не является императивной и потому не гарантирует обязательного участия государственной правозащитной структуры в главном механизме защиты нарушенных прав гражданина – в судебном.

Такая же картина наблюдается и в других нормах закона. К примеру, норма, предусматривающая полномочия по выработке государственной политики в области защиты прав потребителей, и право давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей. По нашему мнению, данные нормы носят исключительно декларативный характер, поскольку в них отсутствуют указания по процедуре обращений к названному субъекту за такими разъяснениями. Убеждает в этом и практика, поскольку даже если такое обращение последует, то отсутствуют примеры того, что ответ на него будет носить характер разъяснения как элемента в процедуре толкования нормы права. В конечном итоге, механизм управления сферой защиты прав потребителей приобретает скорее фиктивный, нежели реальный характер.

Что касается регионального уровня, то в этом отношении предписания закона еще более скромны. Они ограничены тем, что, согласно ст. 42.1 Закона о защите прав потребителей, высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах своих полномочий принимает определенные меры.

Следующим элементом в механизме управления защитой прав потребителей является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). В соответствии с п.1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от

30.06.2004 № 322, этот элемент в механизме управления является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

Правовая основа деятельности указанной Федеральной службы заложена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Данной службе была передана часть функций ряда отраслевых министерств, а именно: Министерства здравоохранения РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства по антимонопольной политике РФ. Федеральная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными организациями.

В Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека образованы территориальные управления и центры гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время функционируют 84 территориальных управления и 84 центра гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора в субъектах Российской Федерации. Специалисты Федеральной службы осуществляют санитарно-карантинный контроль в 285 пунктах пропуска, в том числе в 102 – на автомобильном транспорте, 67 – в аэропортах, 64 – морских, 13 – речных, 39 – на пограничных железнодорожных станциях. Помимо Территориальных управлений и Центров гигиены и эпидемиологии, в подведомственности Федеральной службе находится 29 научно-исследовательских институтов, 12 противочумных станций, более 100 организаций дезинфекционного профиля. Всего в органах и организациях Федеральной службы работает около 110 тысяч специалистов.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.rospotrebnadzor.ru/region/about.php> (дата обращения: 14.11.2022).

Отметим, что названное выше Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей существенно расширило возможности механизмов управления в сфере защиты прав потребителей. В дополнении к этому утверждаются Положения об Управлениях соответствующей службы в субъектах РФ. Так, 30.05.2006 г. было утверждено «Положение об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю» № 139.<sup>1</sup>

В соответствии с ним территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в нашем крае является Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю.

Об итогах деятельности территориальных органов Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей свидетельствуют следующие данные. По результатам проведения в 2021 году контрольных (надзорных) мероприятий и административных расследований (общее количество которых составило 11 348) по фактам выявленных нарушений составлено 13 786 протоколов об административных правонарушениях, что свидетельствует об обоснованности принятия процессуальных решений при рассмотрении обращений потребителей сотрудниками территориальных органов Роспотребнадзора (в 2020 году рассмотрено 412 783 обращений, составлено 11 153 протокола об административных правонарушениях); подано 2 651 иск (заявление) в судебные органы (в 2020 году – 2 903 иска); 104 материала, связанных с нарушениями обязательных требований, направлено для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (в 2020 году – 77 материалов).<sup>2</sup>

Общественные структуры в сфере защиты прав потребителей создаются и функционируют на основе Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ, Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», собственных

---

<sup>1</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_265720/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_265720/) (дата обращения: 14.11.2022).

<sup>2</sup> О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. 340 с.



уставов и других нормативных актов. Анализ опыта работы общественных организаций по защите прав потребителей позволяет установить их виды: региональные, межрегиональные, общероссийские, международные, специализированные.

Особое место в характеристике деятельности Роспотребнадзора и его территориальных органов занимает их сотрудничество с негосударственными структурами. Так, например, Роспотребнадзором проводится систематическая работа по координации такого взаимодействия с органами местного самоуправления и общественными организациями, основу которого составляют соответствующие соглашения.

Отметим многочисленность функционирующих в сфере защиты прав потребителей общественных объединений. Так, по данным Министерства юстиции РФ (2018–2021 годы), было зарегистрировано: в Центральном федеральном округе – 1660, Северо-Западном федеральном округе – 822, Сибирском федеральном округе – 849, Дальневосточном федеральном округе – 232, Южном федеральном округе – 654, Приволжском федеральном округе – 1417, Уральском федеральном округе – 472, Северо-Кавказском федеральном округе – 254 общественных объединения в сфере защиты прав потребителей.<sup>1</sup>

Вместе с тем, в некоторых случаях взаимодействие территориальных органов Роспотребнадзора с общественными объединениями потребителей ограничивается исключительно наличием подписанных соглашений о взаимодействии, практическая реализация которых зачастую сдерживается излишней коммерциализацией и/или недостаточным профессиональным уровнем сотрудников таких организаций.

Территориальными органами и подведомственными организациями Роспотребнадзора в целях достижения поставленных государством задач в области защиты прав потребителей реализуется одна из форм защиты их прав, на основе развития системы консультирования граждан. Особое внимание, на наш взгляд, должно быть уделено просвещению социально незащищенных потребителей,

---

<sup>1</sup> О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. 340 с.

малообеспеченных граждан, а также потребителей, проживающих в отдаленных районах и в сельской местности.

В этой связи важным моментом в деле создания условий для повышения потребительской грамотности граждан с 2006 года стало участие Роспотребнадзора в реализации российско-германского проекта «Совершенствование обеспечения безопасности пищевых продуктов и защиты прав потребителей в Российской Федерации» и изучение практического опыта функционирования консультационных центров Федерального союза потребителей Германии<sup>1</sup>.

По состоянию на конец 2022 г. в системе ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» в 83 субъектах Российской Федерации была организована работа консультационных центров для потребителей. Анализ их деятельности показал высокую результативность. Федеральное бюджетное учреждение здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае» обнародовало итоги консультирования граждан по вопросам защиты прав потребителей в 2022 г. В рамках консультирования по основному направлению деятельности специалистами консультационного центра и консультационных пунктов в 2022 году проведено 19 127 консультаций граждан, в т.ч. 3 835 – на личном приеме, 15 234 – по телефону, 58 с использованием электронных коммуникаций. Из общего числа обращений потребителей составлено 1 486 проектов документов (480 претензионных документа в адрес торговых организаций и организаций, оказывающих услуги, 351 исковое заявление, 37 документа в органы контроля и надзора, 618 иных документов правового характера).<sup>2</sup>

Таким образом, полагаю, что принцип сочетания государственных и общественных начал в организации и деятельности механизмов защиты прав потребителей в Российской Федерации вполне оправдал себя и заслуживает поддержки и дальнейшего распространения. Однако со стороны государства целесообразно не ослаблять внимание к общественным правозащитным институтам. Требуется, прежде всего,

---

<sup>1</sup> <http://06.rosпотребнадзор.ru/content/germano-rossiyskiy-proekt-sovershenstvovanie-obespecheniya-bezopasnosti-pishchevyh-produktov> (дата обращения: 14.01.2023).

<sup>2</sup> <https://cgekuban.ru/news/detail.php?ID=14186> (дата обращения: 14.01.2023).

совершенствование правовой базы деятельности общественных организаций в целом, и в сфере защиты прав потребителей – в частности. Полезной может оказаться материальная, организационная, методическая помощь, к примеру, в виде выделения арендных помещений под офисы на льготных условиях, предоставление налоговых льгот, и т.п., а обобщение наилучших результатов и эффективных методик может найти отражение в специальном Кодексе лучшей практики защиты прав потребителей.

**Мирошник Светлана Валентиновна**  
ФГБОУВО «РГУП»  
профессор кафедры теории права,  
государства и судебной власти,  
доктор юридических наук, доцент  
г. Москва

## **КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ**

В финансово-правовой науке не утихают дискуссии о соотношении финансового контроля и надзора. В последние годы их предмет расширился за счет осмысления правовой природы государственного аудита. Хотелось бы также высказать свою точку зрения и обратить внимание на ряд важных обстоятельств.

Прежде всего, при проведении исследования многие ученые опирались и опираются на выводы советской школы права. Ни в коем случае не умаляя ее достоинств, хочется отметить, что меняется общество, трансформируется предмет правового регулирования, изменяется содержание принципов и норм права. Право – историческое изменчивое явление. Поэтому контроль и надзор советского периода развития принципиально отличается от современного.

Надо также учитывать, что надзор надзору рознь (как и контроль). Например, сущность прокурорского надзора не совпадает с финансовым, поскольку она закономерно вытекает из правового статуса прокурора, тех целей и задач, которые ставятся перед ним.

Важным этапом в понимании места и роли финансового контроля в системе финансового права стало диссертационное исследование Е.Ю. Грачевой, обосновавшей выделение контрольного права как подотрасли финансового права.

Дальнейшее развитие финансового права, обусловленное усложнением социальных взаимосвязей, способствовало трансформации данного элемента в финансовое контрольно-надзорное право. Появились новые формы и методы контрольно-надзорной деятельности, совершенствовался финансово-правовой статус уполномоченных субъектов, использующих их. Информационно-коммуникационные технологии открыли новые возможности для правового регулирования финансовых правоотношений.

Традиционно правовым фундаментом российской правовой системы считалось конституционное право. Действительно, Конституция РФ выступает «особым правовым актом учредительного характера, обладающим высшей юридической силой и прямым действием на территории Российской Федерации, закрепляющим основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, организацию государственной власти и местного самоуправления и другие важнейшие вопросы»<sup>1</sup>.

Но еще одной отраслью права, вторичной по отношению к конституционному праву, но первичной, базисной по отношению ко всем другим отраслям права является финансовое право, поскольку именно финансовое право создает финансовые условия реализации абсолютно всех принципов и норм права. Без финансового права не может существовать ни одно государство. Еще Ф. Энгельс обратил на это внимание, выделив в качестве одного из признаков государства налоги, займы, государственные долги<sup>2</sup>, а современные исследователи, учитывая сложившуюся реальность, расширили его и признали

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник /Под ред. В.В. Ершова, отв. ред. Т.В. Власова, Т.С. Лесовая. М.: РГУП, 2023. С. 231.

<sup>2</sup> Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства/ Фридрих Энгельс ; пер. с нем. СПб : Азбука, Азбука- Аткикус, 2019. С. 217.

государственную казну<sup>1</sup> (с позиции финансистов – государственный бюджет) важнейшим отличительным свойством публично-правового образования.

Финансовое право уникально и по своему субъектному составу, включающему в себя не только публично-правовые образования, органы публичной власти, физических и юридических лиц, но и особых субъектов финансового права, не являющихся органами государственной власти, но выполняющими их функции, а потому наделенных широким кругом государственно-властных полномочий. Речь, в частности, идет о Центральном банке РФ, Счетной палате РФ.

Именно анализ их финансово-правового статуса и позволяет наглядно увидеть отличительные особенности финансового контроля, финансового надзора, государственного аудита.

Исторически сложилось так, что категория «финансовый контроль» получила наибольшее теоретическое осмысление и достаточно детальное правовое обеспечение. Осмысление «финансового надзора» началось позже, по мере развития его правовых начал и усиления значимости и востребованности.

Мы исходим из того, что финансовый контроль представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по проверке точности реализации субъектами финансового права принципов и норм права, соответствия актов индивидуального регулирования правовым актам, а также иным формам финансового права. Финансовый контроль осуществляется посредством разнообразных методов, в частности, проверок, ревизий, мониторинга. В центре внимания компетентных лиц (в роли таковых выступают органы публичной власти, уполномоченные правовыми актами юридические лица, например, кредитные организации, страховщики) находится публичная и частная финансовая деятельность.

Финансово-контрольная деятельность имеет количественные и качественные характеристики. Она дает возможность получить не только статистическую, но и содержательную информацию,

---

<sup>1</sup> Корнев В.Н. Теория государства и права: учебник / под ред. В.Н. Корнева. М.: РАП, 2014. С. 86.

позволяющую перейти с эмпирического уровня (борьба с финансовыми правонарушениями) на практико-теоретический - на основе системного подхода, анализа и синтеза, других методов создать реальную и идеальную модели финансового сектора экономики, выявить риски и угрозы его дальнейшего развития, возможности восходящей трансформации в аспекте укрепления финансового суверенитета. На смену финансовому контролю приходит финансовый надзор, предметом которого выступают уже вопросы, обуславливающие стабильное функционирование и развитие всей финансовой системы страны, ее отдельных элементов (например, бюджетной подсистемы) во взаимосвязи друг с другом.

Финансовый надзор отличается тем, что основывается на материалах, полученных в ходе проведения финансово-контрольной деятельности. Он направлен на предупреждение, устранение рисков в финансовой сфере, выработку новых принципов и норм финансового права, направленных на повышение эффективности правового регулирования финансовых правоотношений, развитие и укрепление финансовой основы жизни российского государства и общества.

Субъектами финансового надзора могут выступать исключительно органы государственной власти, а также особые субъекты финансового права. Принимая во внимание конституционные положения о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, решающую роль в финансово-надзорной деятельности играют федеральные органы государственной власти, а также не входящий в систему органов публичной власти Центральный банк Российской Федерации.

Анализ правовых актов позволяет сделать вывод о том, что достаточно часто функции финансового контроля и финансового надзора осуществляются одним и тем же субъектом. Следует поддержать в этом законодателя. Да, конечно, возникают риски злоупотреблений, но для их предупреждения и устранения можно задействовать другие механизмы. Например, использовать институт подотчетности Банка России.

На наш взгляд, функция надзора в силу ее целевой направленности может осуществляться эффективно только в том случае, когда субъект, ее осуществляющий, наделен необходимыми правотворческими полномочиями.

Правовое положение Банка России как органа финансового контроля и надзора достаточно четко отражено в соответствующих правовых актах. Банк России вправе принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к его ведению. Таким образом, он является одновременно субъектом правотворчества и правоприменения, что позволяет ему обеспечивать достижение законодательно поставленных целей.

Совершенно иная ситуация складывается в бюджетной сфере. Здесь нет единого органа государственной власти, связывающего финансовый контроль и надзор в единое целое, правовые акты противоречивы и не согласованы между собой.

Согласно Положению Министерство финансов РФ, по общему правилу, не «вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В то же время в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса РФ к его компетенции отнесено:

- дача оценки надежности банковской гарантии, поручительства (или по поручению Минфина данную оценку дает уполномоченное лицо) при решении вопроса о предоставлении бюджетного кредита (но, чтобы дать оценку, необходимо изучить представленные документы, проверить их);
- проверка (анализ) финансового состояния принципала, проверка достаточности, надежности и ликвидности предоставляемого им обеспечения исполнения обязательств при предоставлении государственной гарантии РФ, а также контроль «за достаточностью,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»// СПС «КонсультантПлюс».

надежностью и ликвидностью предоставленного обеспечения после предоставления государственной гарантии Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Статья 166 Бюджетного кодекса РФ определяет исключительные полномочия руководителя Министерства финансов РФ. Они включает в себя, в частности, дачу разрешения на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета, вынесение главным распорядителям средств федерального бюджета и органам управления государственными внебюджетными фондами обязательного для исполнения предписания о ненадлежащем исполнении бюджета. Данные действия фактически завершают одну часть финансового контроля и порождают следующую (например, финансовый контроль целевого характера использования бюджетного кредита, финансовый контроль исполнения вынесенного предписания).

Еще более противоречивая ситуация сложилась в отношении федеральных служб, находящихся в ведении Минфина.

В соответствии с действующими правовыми актами Федеральное казначейство осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере<sup>2</sup>, Федеральная налоговая служба – в области налогов и сборов<sup>3</sup>. Для достижения поставленных целей они, опираясь на соответствующие специальные принципы и нормы финансового права, используют разнообразные методы финансового контроля (например, Федеральное казначейство – проверки, ревизии; ФНС России – проверки, налоговый мониторинг).

Финансовый надзор в деятельности данных служб занимает незначительное место. Полномочия в этом направлении ограничены организацией проведения экспертиз, анализов и оценок, научных исследований по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Рассмотрим более подробно финансовый надзор на примере Федерального казначейства. Данная служба является федеральным

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».



органом исполнительной власти, осуществляющим внешний контроль деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям (федеральный государственный контроль (надзор))<sup>1</sup>.

Исходя из данного правового акта, получается, что контроль и надзор – это синонимы. Но в Публичной декларации Казначейства России на 2022 год мы видим уже другой подход. Здесь говорится уже об осуществлении надзора за аудиторской деятельностью<sup>2</sup>. Закономерно возникает вопрос – это просто случайность или все-таки Федеральное казначейство, опираясь на выводы финансово-правовой науки, учло, что финансовый контроль – это только часть финансового надзора?

Финансовый контроль и надзор аудиторских организаций оказывается, используя современный молодежный сленг, полным трэшем в силу отсутствия единого центра его осуществления.

В соответствии с действующими правовыми актами Банк России отвечает за осуществление надзора деятельности аудиторских организаций в части оказания ими аудиторских услуг общественно значимым организациям на финансовом рынке<sup>3</sup>. Предметом надзора выступают подписанные аудиторские заключения, содержащие выводы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов. Для достижения поставленных целей финансовый мегарегулятор вправе проводить проверки аудиторских организаций, запрашивать необходимые документы, направлять предписания и запросы.

Федеральное казначейство также принимает участие в осуществлении внешнего контроля аудиторской деятельности. Предмет контроля составляют вопросы соблюдения аудиторскими организациями обязательных требований, а также исполнения ими решений о применении мер воздействия, принятых по итогам внешнего контроля

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

<sup>2</sup> Цели казначейства. Публичная декларация целей и задач Казначейства России на 2022 год: утв. Казначейством России // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

деятельности; основной метод – плановые и внеплановые проверки; меры воздействия в случае выявления финансовых правонарушений – предписание, предупреждение, требование о замене единоличного исполнительного органа саморегулируемой организации аудиторов, решение о прекращении статуса саморегулируемой организации аудиторов.

Проведенный анализ показывает, что ни Банк России, ни Федеральное казначейство не осуществляют функции финансового надзора, на них законодательно возложено выполнение только мероприятий финансово-контрольной направленности. Соответственно, вопросы системных недочетов правового и индивидуального регулирования аудиторской деятельности оказываются не только нерешенными, но и не решаемыми в силу отсутствия необходимой правовой основы.

Все это является следствием «старых бед», упирающихся, в конечном счете, в вопросы разграничения финансового права и административного права. В результате административной реформы, разделившей функции правового регулирования, контроля и надзора между органами исполнительной власти и не принявшей во внимание особенности финансовой сферы, финансовых правоотношений, Министерство финансов РФ оказалось субъектом, необоснованно исключенным из числа субъектов финансового надзора, хотя ранее при разработке ряда федеральных законов данную специфику учли<sup>1</sup>.

Рассматривая соотношение финансового контроля и финансового надзора, хотелось бы затронуть еще один вопрос, без рассмотрения которого исследование будет неполным. В ряде правовых актов термин «внешний государственный контроль» рассматривается как синоним внешнего государственного аудита. По законам формальной логики получается, что нет никакой разницы между контролем, надзором и

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

аудитом. Можно только восхищаться юридическим языком, имеющим столько синонимических слов.

Государственный аудит – это деятельность, направленная на «выявление системных недостатков в организации финансовой деятельности и ее совершенствование в целях оптимизации рационального и эффективного использования финансовых ресурсов»<sup>1</sup>. Государственный аудит отличается от финансового надзора тем, что не предполагает наделение субъекта правотворческими полномочиями (субъектом государственного аудита выступает Счетная палата РФ, Счетные палаты субъектов Федерации). Он осуществляется специфическими методами (доминирование анализа и синтеза) и способами. Существование государственного аудита обусловлено действием принципа разделения властей, необходимостью осуществления взаимного контроля различных ветвей государственной власти.

**Выводы:** финансовый контроль, являясь первым этапом финансового надзора, представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (органов публичной власти и иных законодательно уполномоченных лиц), направленную на проверку реализации субъектами финансового права действующих правовых актов, правовых договоров. Полученная в результате этого информация является предметом финансового надзора, осуществляемого исключительно органами государственной власти, Банком России в целях разработки и реализации мер, направленных на обеспечение стабильного функционирования и развития финансовой системы страны. Результативное осуществление финансового надзора невозможно без наличия у субъектов правотворческих полномочий.

Представители науки финансового права обращали и обращают внимание на необходимость наведения порядка в используемом легальном понятийно-категориальном аппарате и предлагают свои варианты. И законодателю стоит не только прислушаться к ним, но и отразить в соответствующих правовых актах.

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 9–10.

**Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна**  
ФКОУ ВО «Воронежский институт  
Федеральной службы исполнения наказаний»,  
профессор кафедры социально-гуманитарных  
и финансово-правовых дисциплин,  
доктор юридических наук, доцент  
г. Воронеж

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ**

Вопросы организационно-правового обеспечения бюджетного контроля в современный период приобрели особую актуальность в связи обострившимся экономическим кризисом, недавней пандемией, проведением военной операции. Повышение качества управления общественными финансами как на федеральном, так и региональном уровнях, посредством усиления контроля за соблюдением финансовой дисциплины в свое время было признано основным направлением развития бюджетного федерализма<sup>1</sup>; и такой подход не потерял значение и к настоящему времени.

Бюджетный контроль выступает разновидностью финансового контроля. И в таком качестве он понимается как система контрольных мероприятий по проверке законности, эффективности правоотношений в сфере образования, распределения и использования бюджетов бюджетной системы государства. Бюджетный контроль выступает гарантией должной реализации элементов бюджетного устройства государства, на что уже обращалось внимание в ранее опубликованных работах (например, «Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства»).

В связи со значимостью бюджетного контроля для реализации финансовой деятельности государства и территориальных образований, функционирования общества и государства усиливается

---

<sup>1</sup> См.: Раздел 7 Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 // СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

значимость правового регулирования инструментария бюджетного контроля и практики его применения, адекватных в складывающихся кризисных условиях. Наметим в общем виде отдельные моменты юридического обеспечения бюджетного контроля в современном Российском государстве.

Для бюджетного устройства Российской Федерации характерно, что контрольные полномочия в отношении ресурсов бюджетной системы присутствуют в компетенции практически всех органов государства и муниципальных образований, учреждений и организаций, и не только находящихся на бюджетном финансировании, то есть являющихся участниками бюджетного процесса, но и тех, которые используют бюджетные средства, полученные в рамках контрактной системы государственных и муниципальных закупок, в рамках форм поддержки организаций. В таком случае представляет огромную важность скоординированная контрольная деятельность таких организаций и органов публичной власти, носящих статус непосредственных субъектов бюджетного контроля. Координация, взаимоувязка нормативных положений должна присутствовать в нормативной базе указанных субъектов, оказывая влияния на формы и содержание их взаимодействия. Это позволит не только совершенствовать правовое регулирование контрольной деятельности в области бюджета, но и расширить содержание правового статуса соответствующих органов публичной власти.

Специальным органом бюджетного контроля в России является Счетная палата РФ. Законодательство Российской Федерации разрешает субъектам РФ, муниципальным образованиям формировать собственные контрольные органы – «счетные палаты», согласно требованиям Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>1</sup>. Например, в Воронежской области контрольные полномочия по отношению к бюджету области возложены на Контрольно-Счетная палата

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903. 2406.

Воронежской области<sup>1</sup>. На наш взгляд, в федеральном законодательстве следует «прописать» подробнее процедуры взаимодействия федерального и территориальных органов бюджетного контроля, в противном случае в сложившихся условиях взаимообмена информацией о состоянии бюджетной системы между федерацией и регионами, расширяющейся федеральной бюджетной поддержки «нижестоящих» территориальных образований ставится вопрос о снижении бюджетной и управленческой самостоятельности вторых.

Заметим, что Бюджетный кодекс РФ в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ объектами финансового контроля признает самих субъектов – чья деятельность подлежит контролю (государственные и муниципальные учреждения, главные распорядители бюджетных средств, финансовые органы и др.). На наш взгляд, такой перечень корректнее обозначать в законе как «контролируемые субъекты», а не как «объекты контроля». Мы придерживаемся традиционных взглядов относительно объекта контроля, в частности, бюджетного контроля.

Следует также учесть, что контролю подлежит деятельность и организаций, основанных на частной форме собственности, но получающих из бюджетной системы ресурсы в установленных законодательством случаях. Реализация мер бюджетного контроля по отношению к частным субъектам в части соблюдения ими договоров о предоставлении бюджетных средств показывает особенности бюджетного устройства России, являясь положительным моментом в развитии инструментария бюджетного контроля. Однако не до конца отлажено содержание стандартов контрольной деятельности Счетная палата РФ контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований по

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Воронежской области от 15 января 1996 г. № 39-з «О Контрольно-Счетной палате Воронежской области» // Коммуна. 1996. 23 января; Молодой коммунар. 2013. 14 марта. № 27. См. также: Закон Архангельской области от 30 мая 2011 г. № 288-22-03 (ред. от 17 декабря 2012 г.) «О контрольно-счетной палате Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2011. № 22; Закон Алтайского края от 19 ноября 2001 г. № 123-ЗС (ред. от 4 мая 2012 г.) «О Счетной палате Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2001. № 67. С. 97; Закон Республики Коми от 28 сент. 2011 г. № 73-РЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) «О Контрольно-счетной палате Республики Коми» // Республика. 2011. № 186; 2012. № 71. Ст. 1841.

линии контроля деятельности таких субъектов. В частности, имеются затруднения в проведении проверочных мероприятий, вызванные низким уровнем финансовой и организационной дисциплинированности частных субъектов в связи с доведением до сведения контрольного органа финансово значимой документации.

Отдельного анализа требуют процедурные юридические ориентиры деятельности Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Они называются «стандартами» аудиторской деятельности, стандартами процедур внешнего государственного финансового контроля. Однако сложившаяся практика показывает, что федеральное законодательство принижает статус указанных стандартов, понимая их лишь как юридические локальные акты. А вместе с этим, названные стандарты на практике всесторонне регулируют деятельность органов бюджетного контроля, в силу чего вполне можно ставить вопрос об их нормативной характере, модификации законодательства в этой части, в том числе в аспекте включения положений стандартов в текст федерального закона «О Счетной палате РФ», федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». И это перспективный путь модификации данных законодательных актов.

С позиций совершенствования правоприменительной практики в рассматриваемой сфере важно соблюдение и правового режима юридической документации и, непосредственно, правовых актов, принимаемых в ходе процедурных мероприятий бюджетного контроля. Так, принимаемые в ходе мероприятий бюджетного контроля акты-документы должны соответствовать установленной форме, всесторонне, но лаконично отражать информацию о его результатах. Акты проверок должны быть составлены таким образом, чтобы в них усматривались установленные проверяющим органом факты совершения правонарушений (либо их отсутствие). Такие акты должны отражать круг

виновных лиц и обстоятельства совершения нарушений<sup>1</sup>, учитывать сроки<sup>2</sup> и меры привлечения к ответственности, соответствовать требованиям закона. В противном случае акты могут быть оспорены в судебном порядке<sup>3</sup>. Отмеченное обеспечивает в каждом конкретном случае легитимные основы реализации инструментария привлечения к юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства, знаменуя не столько тенденции модификации законодательства о контрольной деятельности, сколько необходимость повышения качества правоприменительной практики.

Отдельного рассмотрения требует оценка правовой природы актов, выносимых Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, возможное понимание их как индивидуальных правовых актов, позволяющее обжаловать их в судебном порядке. В данной части имеет место существенное различие федерального и регионального законодательства, также требующее дальнейшей взаимоувязки, корректировки.

В настоящей работе представлены отдельные тезисы доклада автора Всероссийском научно-практическом круглом столе «Проблемы правового регулирования правоотношений в сфере финансовой деятельности, государственного контроля (надзора) и аудита» (филиал РГУП, г. Краснодар, 18 ноября 2022 г.). Вместе с этим, вопросы правового регулирования бюджетного контроля и совершенствования правоприменительной практики в данной сфере требуют детального рассмотрения, выступая перспективным направлением концептуальных научных исследований в рамках финансово-правовой науки.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление ФАС Поволжского округа от 4 марта 2013 г. по делу № А12-11189/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 апреля 2012 г. по делу № А12-1706/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление ФАС Поволжского округа от 11 октября 2012 г. по делу № А55-4818/2011; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15 января 2013 г. по делу № А43-11673/2011 // СПС «КонсультантПлюс».



**Соловьева Светлана Владимировна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук  
г. Краснодар

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ**

Одним из актуальных вопросов в теории и правоприменительной деятельности субъектов контрольно-надзорной сферы является вопрос об ответственности должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. При установлении административной ответственности в сфере реализации контрольно-надзорной деятельности, как отмечают некоторые авторы<sup>1</sup>, имеет место усиление ответственности в отношении одних субъектов и минимизация ответственности в отношении других.

Большинство составов, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)<sup>2</sup>, в контрольно-надзорной сфере предусматривают административную ответственность, направленную на защиту по исполнению и соблюдению установленного административно-разрешительного порядка по осуществлению определенных видов деятельности. Причем составы административных правонарушений, устанавливающие административную ответственность за неисполнение либо несоблюдение обязательных требований в административно-разрешительной сфере, а также по противодействию деятельности либо неисполнению предписаний контрольно-надзорных органов, в отношении физических и юридических лиц достаточно многочисленны и расположены в разных главах Особенной части КоАП.

---

<sup>1</sup> Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. С. 57–63.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В противоположность административная ответственность должностных лиц публичных органов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, предусмотрена в единичных случаях, причем составы административных правонарушений однотипны и различаются только местом административных правовых норм, в которых предусмотрена данная ответственность, в системе Особенной части КоАП и не имеют особенностей, связанных с контрольно-надзорной сферой.

Кроме того, как отмечают, некоторые авторы, статьи, предусматривающие ответственность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность «касаются отдельных правонарушений, и не охватывают собой те нарушения должностных лиц, которые имеют место в правоприменительной деятельности»<sup>1</sup>.

Так, например, в статьях КоАП, предусматривающих административную ответственность за нарушения налогового, бюджетного, банковского, таможенного законодательства, субъектами ответственности являются в основном физические (налогоплательщики) либо юридические (банки, организации) лица, исполняющие, соблюдающие обязательные требования, а не должностные лица налоговых и таможенных органов, ответственность которых не установлена.

Единственным составом, предусматривающим ответственность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, является статья 19.6.1 КоАП. Данной статьей устанавливается ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном и муниципальном контроле.

В диспозиции частей 1 и 3 статьи 19.6.1 КоАП перечисляются основные формы несоблюдения требований законодательства о государственном контроле<sup>2</sup>. В основном несоблюдение осуществляется путем неисполнения либо ненадлежащего исполнения требований

---

<sup>1</sup> Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 59–60.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

законодательства о государственном контроле в виде: проведения проверки при отсутствии оснований; нарушения сроков проведения проверки; непредставление акта о проведении проверки; привлечение не аккредитованных лиц; проведение проверки не включенной в план проверочных мероприятий; не внесение информации о проведении проверки в реестр проверок либо нарушение сроков внесения такой информации, а также за повторные нарушения указанных действий и ряд других<sup>1</sup>.

Перечисленные нарушения, образующие объективную сторону правонарушения статьи 19.6.1 КоАП, по своему содержанию, являются должностными обязанностями лиц, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия, за неисполнение, ненадлежащее исполнение которых наступает дисциплинарная ответственность.

Несмотря на то, что дисциплинарные проступки и административные правонарушения имеют существенные различия, однако разграничивать их в правоприменительной плоскости достаточно сложно, особенно в тех случаях, когда имеет место различное правовое регулирование одних и тех же нарушений. При таком правовом регулировании, как справедливо отмечают некоторые авторы, имеет место «произвольное определение правовой природы тех или иных деликтов, сообразуясь с политической обстановкой, складывающимися в обществе представлениями о разумности, справедливости, соразмерности и адекватности реакции государства на противоправное поведение»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, при возникновении вопроса об отнесении проступка к дисциплинарному либо правонарушению, имеет место четкий критерий, определенный статьей 28.4 КоАП – возбуждение дел об административных правонарушениях исключительно прокурором, в соответствии с которым производство по правонарушению, предусмотренному ст. 19.6.1 КоАП, возбуждается прокурором<sup>3</sup>. Тем самым во

---

<sup>1</sup> См.: Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / Р.В. Амелин, М.Б. Добробаба, М.Э. Капитанец и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа. РОСБУХ, 2019. Т. 1. 1120 с.

<sup>2</sup> Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 15 - 22.

<sup>3</sup> Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС, 2019. С. 148.

всех случаях, когда имеет место неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностными лицами, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, любых требований законодательства о государственном, муниципальном контроле, ответственность будет наступать как за совершение правонарушения, а не дисциплинарного проступка.

Вопрос о наличии или отсутствии неисполнения должностным лицом обязательных требований законодательства о государственном, муниципальном контроле, также возникает при установлении способов совершения правонарушения, перечисленных в ст. 19.6.1 КоАП. Суды, рассматривая дела о привлечении должностных лиц к административной ответственности, строго следуют обозначенным в статье 19.6.1 КоАП критериям отнесения действий (бездействий) должностных лиц к неисполнению обязательных требований и, в основном, эти критерии определяют действия (бездействия) должностного лица только в ходе контрольно-надзорного мероприятия.

Однако во многих случаях неисполнение должностным лицом установленных обязательных законодательных требований, влечет для организаций, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорное мероприятие, существенные негативные последствия в виде неполучения разрешения на тот либо иной вид деятельности, вплоть до приостановки, либо ликвидации такой деятельности. При этом наличие либо отсутствие какого-либо вреда, причиненного неисполнением должностным лицом обязательных требований, для привлечения к административной ответственности по ст. 19.6.1 КоАП не имеет значения, его установление и привлечение к ответственности должностное лицо за его причинение находится в правовом поле регулирования гражданского законодательства.

В целом административная правовая норма ст. 19.6.1 КоАП, предусматривающая ответственность должностных лиц, осуществляющих, деятельность в контрольно-надзорной сфере, является общей и не охватывает всех разновидностей способов неисполнения законодательных требований о государственном контроле.

**Таран Ольга Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права  
г. Краснодар

## **К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственная услуга представляет собой деятельность, направленную на обеспечение реализации функций указанных выше органов в ходе осуществления ими возложенных на них государственных полномочий. Указанная деятельность осуществляется на основании запросов заявителей и находится в рамках полномочий указанных органов<sup>1</sup>. Предоставляется такая услуга федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами государственных внебюджетных фондов.

Перечень таких услуг, которые предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, утверждается:

- постановлением Правительства РФ - в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти;
- нормативным правовым актом субъекта РФ – в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти субъекта РФ;
- нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления – в отношении муниципальных услуг, оказываемых в целях предоставления органами местного самоуправления.

Такие услуги подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»// СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

соответствии с настоящим Федеральным законом только в том случае, если указанные услуги включены в перечень, который установлен Правительством РФ<sup>1</sup>.

В перечень входят услуги в следующих сферах: образование, культура, здравоохранение, строительство, ЖКХ; труд и занятость населения; архивное дело; интеллектуальная собственность; социальное обслуживание и др.

Система федеральных органов исполнительной власти (помимо Правительства) установлена Указом Президента. Действующая на данный момент структура утверждена Указом Президента от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20.10.2022)<sup>2</sup>, в ее составе 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб и 18 федеральных агентств.

Система органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и федеральными законами<sup>3</sup>.

В частности, в качестве субъектов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, названы:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;
- 2) органы государственных внебюджетных фондов;
- 3) исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;
- 4) органы местного самоуправления, а именно: местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия.

Органы государственных внебюджетных фондов, предусмотренные ст. 144 БК РФ, – это органы управления следующих фондов:

- 1) Пенсионного фонда РФ (ПФР);

---

<sup>1</sup> К утвержденному перечню услуг, подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме, которые оказываются в субъектах РФ государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта РФ или муниципальное задание (заказ), вправе дополнить и утвердить высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть 1). Ст. 8973.

- 2) Фонда социального страхования РФ (ФСС)<sup>1</sup>;
- 3) Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС)<sup>2</sup>.

Главная цель государственного контроля заключается в совершенствовании общественных отношений, а сам по себе государственный контроль является неотъемлемой частью механизма правового регулирования. Государственный контроль (надзор) за предоставлением государственной услуги осуществляется высшими органами государственной власти за счет закрепленных за ними контрольных полномочий.

Обращение к федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» позволяет сделать вывод о том, что сегодня понятия «надзор» и «контроль» являются синонимами, так как их трактовки обладают аналогичным содержанием<sup>3</sup>.

В июле 2020 года в силу вступил Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в котором закреплены не только определения отдельных понятий, но также и формы осуществления государственного контроля (надзора), частота и периодичность проведения плановых проверок, порядок организации проверок и сроки их проведения, закреплены полномочия федеральных, региональных и местных органов власти. Кроме того, в указанном законе закреплена организация системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора), а также порядок оценки его эффективности и результативности.

---

<sup>1</sup> С 1 января 2023 года функции и полномочия, возложенные сегодня на Пенсионный фонд РФ (ПФР) и Фонд социального страхования РФ (ФСС) будет осуществлять социальный фонд России (СФР), объединяющий действующие сегодня Фонды (Федеральный закон от 14.07.2022г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования»).

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.

В указанном акте закреплено определение понятия «государственный контроль (надзор)», согласно которому под ним следует понимать направленную на предупреждение и пресечение нарушений обязательных для уполномоченных органов деятельность контрольно-надзорных органов посредством восстановления, существовавшего до возникновения любых нарушений правового положения<sup>1</sup>.

Стоит также отметить, что федеральный закон закрепил разграничение уровней государственного контроля (надзора). Например, органы государственной власти РФ в пределах своих полномочий осуществляют федеральный контроль и надзор по предметам, относящимся к ведению Российской Федерации, а также предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Законодателем была предпринята попытка упорядочить разграничение сфер применения и осуществления государственного контроля и надзора, поскольку был расширен перечень видов контроля и надзора. Такой перечень сфер разграничения был выделен при осуществлении реформы контрольно-надзорной деятельности: подведомственность МЧС, подведомственность МВД РФ, подведомственность ФАС России, подведомственность Россельхознадзора, подведомственность Росздравнадзор, подведомственность Росприроднадзор, подведомственность Ространснадзор, подведомственность ФТС России, подведомственность Роспотребнадзор, подведомственность ФНС России, подведомственность Ростехнадзор и подведомственность Роструд. Каждый из которых подразделяется на отдельные виды государственного контроля в соответствии с определённой сферой<sup>2</sup>.

Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 2 закона устанавливается возможность осуществления и организации контроля посредством регулирования исключительных видов государственного контроля положениями, принимаемыми органами исполнительной власти в отношении того или иного контролируемого вида деятельности граждан и организаций.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Там же.



Одной из особенностей контроля с принятием нового закона стало то, что в главе 5 законодатель предусмотрел возможность осуществлять контроль за деятельностью государственных и частных учреждений с помощью управления возможными рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям государственными органами.

Данное нововведение стало принципиально новым для государственного контроля, поскольку с помощью этих положений органы государственной власти теперь могут планировать свою контрольную деятельность в соответствии со степенью риска, который может быть нанесен подконтрольным объектом.

Так, для каждой категории риска определен перечень профилактических мероприятий, виды контрольно-надзорных мероприятий и их периодичность. В этом случае при осуществлении контроля принципы, закреплённые в законе, на практике должны помочь и направить контролирующие органы на добросовестное выполнение своих полномочий, недопустимость злоупотребления правом, а также соблюдение иных требований, указанных в законе.

Государственный контроль облачается в форму инспекционного визита, выездной проверки, контрольной закупки или документарной проверки и в зависимости от степени риска такой контроль будет проводиться от одного раза в год до одного раза в 6 лет, либо же в принципе исключит возможность проведения плановых проверок<sup>1</sup>.

В частности, Росздравнадзор проводит профилактические визиты, основная цель которых заключается в профилактике различных нарушений и предотвращении от них вреда, обеспечение добросовестной работы медицинских учреждений, повышение их социальной ответственности, снижение административной нагрузки на них и повышение прозрачности контрольных мероприятий.

Основным направлением деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения на территории Краснодарского края является контроль и надзор за качеством и безопасностью региональной медицинской деятельностью. К полномочиям указанного органа

---

<sup>1</sup> Там же.

относится и контрольная деятельность за обращением лекарственных средств и медицинских изделий, контроль за ценообразованием на лекарственные средства, включенные в перечень важнейших и жизненно необходимых препаратов.

Помимо этого, к компетенции органов Росздравнадзора относятся полномочия по контролю за соблюдением прав граждан на медицинскую помощь и охрану здоровья. Кроме того, указанный орган осуществляет контроль за развитием и модернизацией системы здравоохранения и др.<sup>1</sup>

Так, в 2021 году Росздравнадзором было проведено более 7500 различных контрольных мероприятий в отношении более, чем 6000 субъектов контроля<sup>2</sup>.

Гарантии в области защиты прав граждан обеспечиваются за счет вступления в силу новых нормативных актов, направленных на регламентирование контрольно-надзорной деятельности.

Так, Территориальные органы Росздравнадзора провели по различным видам контроля более 1600 профилактических визитов, а в рамках мероприятий по обеспечению контроля безопасности и качества медицинской деятельности проведено более 4800 контрольных мероприятий в отношении почти 4000 субъектов<sup>3</sup>.

Следует отметить, что критерии риска должны быть обоснованными и основываться на достоверных данных. Это поможет контролируемым лицам самостоятельно проводить оценку правомерности отнесения их деятельности к той или иной категории риска. Что касается контролирующих органов, то они при проведении оценки риска причинения вреда или же ущерба в ходе принятия решения о виде того или иного контрольного мероприятия, должны разработать индикаторы рисков нарушений обязательных для контролируемых субъектов требований.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт территориального органа Росздравнадзора по Краснодарскому краю [Электронный ресурс] // URL: <https://23reg.roszdravnadzor.gov.ru/about/info> (дата обращения: 24.06.2022).

<sup>2</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. С. 178.

<sup>3</sup> Там же. С. 179.

В качестве указанных индикаторов выступают соответствие или же отклонение объектов контроля от параметров, которые, в принципе, нарушениями установленных обязательных требований могут и не являться, однако в большей степени могут демонстрировать наличие такого рода нарушений и риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Не стоит забывать и о таком механизме государственного контроля как предупреждение. С этой целью в законе определены виды профилактических мероприятий, связанные с надзором за деятельностью подконтрольных объектов.

В соответствии с п. 4 ст. 45 указанного выше закона в случае, если подконтрольный объект, например, организация, осуществляющая лицензируемую медицинскую деятельность, не выполняет предписанные требования и тем самым представляет прямую угрозу причинения вреда здоровью и жизни человека, то инспектор обязан незамедлительно направить информацию об этом руководителю контрольного органа, а тот, в свою очередь, будет вынужден принять решение о проведении контрольно-надзорных мероприятий вне установленного плана<sup>1</sup>.

Досудебный порядок рассмотрения жалоб является обязательным в отношении определенных видов государственного контроля и надзора. К указанным видам контроля и надзора относятся: контроль безопасности и качества медицинской деятельности, пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор и др.

Региональный государственный контроль и надзор представляет собой не что иное, как деятельность соответствующих региональных органов исполнительной власти в области обеспечения и реализации контрольных и надзорных мероприятий на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. 4 июля; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

Проведения такого контроля (надзора) осуществляется в пределах полномочий конкретного региона или же по вопросам совместного ведения федеральных и региональных органов<sup>1</sup>.

Финансирование указанной деятельности осуществляется из регионального бюджета и реализуется самостоятельно силами вышеназванных органов.

Так, полномочиями в области осуществления ведомственного контроля качества и безопасности деятельности медицинских учреждений, в области защиты прав граждан в части обеспечения охраны их здоровья обладает Министерство здравоохранения Краснодарского края<sup>2</sup>.

Отметим, что досудебное решение обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти, осуществляющих мероприятий в области контроля и надзора, является обязанностью указанных органов.

Завершая, следует отметить, что принятие ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» упростило понимание государственного контроля и надзора за деятельностью подконтрольных объектов и закрепило основы правового регулирования контрольных органов.

Следует обратить внимание на то, что с 1 января 2023 года указанные решения контрольных (надзорных) органов, акты, предписания, а также действия или же бездействие их должностных лиц, могут быть обжалованы в суде исключительно после проведения процедуры досудебного обжалования. В качестве исключения законом предусмотрены случаи их обжалования гражданами, которые не осуществляют предпринимательской деятельности<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 28.06.2012 № 742 (ред. от 16.08.2022) «О министерстве здравоохранения Краснодарского края» (вместе с «Положением о министерстве здравоохранения Краснодарского края», «Перечнем должностных лиц министерства здравоохранения Краснодарского края, уполномоченных на осуществление лицензионного контроля в отношении соискателей лицензий и лицензиатов, представивших заявления о переоформлении») // Кубанские новости. 2012. 30 июня. №120.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

**Фарикова Екатерина Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук  
г. Краснодар

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Современное российское государство находится на этапе активного и целенаправленного развития, чем обусловлены социальные и экономические изменения, касающиеся всех сфер общественной жизни. Справедливо замечание Л.В. Комаровой о том, что социально-экономическая сфера выступает в качестве важнейшего приоритетного направления развития человечества, представляя собой своего рода локомотив для других сфер социальной деятельности<sup>1</sup>. В механизме регулирования социально-экономической составляющей жизни общества главенствующая роль отведена государству, которое посредством определенных методов осуществляет контроль экономических процессов.

Государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом механизма обеспечения внутригосударственной экономической безопасности и нормального функционирования экономики. Учитывая практически повсеместную интеграцию финансовых процессов в общественную жизнь, регулирование движения финансовых ресурсов, финансовой деятельности различных субъектов имеет важную роль в системе государственного регулирования. Обеспечение принципа законности в сфере финансовых отношений осуществляется посредством четкого законодательного регулирования государственного финансового контроля. Правовая основа, включающая целую систему различных нормативно-правовых актов, является тем

---

<sup>1</sup> Комарова Л.В. Социальное регулирование макролокальных геоэкономических систем: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Краснодар, 2012. С. 3.

фундаментом, на базе которого осуществляется контрольная деятельность государства в финансовой сфере. Иными словами, только посредством полного и всестороннего правового регулирования государственный финансовый контроль может обеспечивать режим законности в сфере финансовых ресурсов.

Основу правового регулирования государственного финансового контроля, в первую очередь, составляют нормы Конституции РФ, устанавливающие базовые постулаты экономической жизни нашей страны (закрепление принципов рыночной экономики, свободного перемещения финансовых средств, свободы экономической деятельности, определение общей компетенции органов государственной власти в финансовой сфере и др.). Конституционные нормы конкретизированы и детализированы в федеральном законодательстве и других нормативно-правовых актах, положения которых посвящены непосредственно государственному финансовому контролю.

Необходимым компонентом правового регулирования государственного финансового контроля выступает законодательная регламентация компетенции его субъектов, которая позволяет определить не только круг государственных органов, осуществляющих финансово-контрольную деятельность, но и границы их полномочий. Несмотря на значимость правового регулирования деятельности субъектов государственного финансового контроля, современное законодательство характеризуется отсутствием четкой системы нормативно-правовых источников в указанной сфере и разрозненностью правовых норм.

При этом важно отметить, что круг субъектов государственного финансового контроля, а также отрасли права и правовые институты, регулирующие соответствующую деятельность, определяются исходя из объема содержания самого понятия государственного финансового контроля. В настоящее время действующее законодательство (в частности, бюджетное), а также некоторые научные изыскания<sup>1</sup> свидетельствуют о том, что государственный финансовый контроль понимается

---

<sup>1</sup> Султанмуратов Д.Ю. Понятие государственного финансового контроля // Новые импульсы развития: вопросы научных исследований. 2020. № 7. С. 207.

в узком значении как бюджетный контроль. Поэтому законодательной основой деятельности субъектов контроля в сфере финансов выступает БК РФ. Статья 157 БК РФ определяет полномочия субъектов государственного финансового контроля, к которым относятся Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, Федеральное казначейство, а также органы исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, правовой основой деятельности указанных органов также выступают нормативно-правовые акты, регулирующие правовой статус и полномочия перечисленных органов государственной власти. Так, деятельность Счетной палаты РФ регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», полномочия Федерального казначейства регламентированы в Постановлении Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», компетенция контрольно-счетных органов субъектов РФ определена в Федеральном законе от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и т.д.

Вместе с тем, учитывая содержание финансового контроля как направления, которое не ограничивается лишь бюджетной сферой, правовая основа деятельности субъектов государственного финансового контроля гораздо шире. Если рассматривать государственный финансовый контроль в широком смысле, то в его структуру включены такие направления, как бюджетный, налоговый, валютный, банковский и другие виды контроля, связанные с финансовыми отношениями. Поэтому с позиции широкого подхода к определению понятия государственного финансового контроля, в науке перечень его субъектов, помимо перечисленных, дополняется и другими государственными органами. Так, Э.В. Рогатенюк и В.И. Комышева считают, что субъектами государственного финансового контроля являются контрольное управление Президента РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба РФ,

Федеральная таможенная служба и др.<sup>1</sup> По мнению С.Г. Момяк, к субъектам государственного финансового контроля также относятся те органы, которые осуществляют контроль при противодействии правонарушениям в сфере финансов, а именно Министерство внутренних дел РФ и Федеральная служба безопасности РФ<sup>2</sup>. Соответственно, правовой основой государственного финансового контроля в таком случае становится весь массив нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность перечисленных государственных органов.

Представляется, подобное излишнее расширение перечня субъектов государственного финансового контроля приводит к размытию границ этой особой и специфической функции государственного управления. Как следствие, необоснованно расширяется и правовая основа государственного финансового контроля, которая перестает быть четким межотраслевым институтом, регулирующим однородные правоотношения.

Подводя итог, отметим, что государственный финансовый контроль может рассматриваться в узком смысле как бюджетный контроль, а также в широком значении как контроль за движением финансовых ресурсов, в том числе за пределами бюджетной сферы. От понимания содержания государственного финансового контроля зависит определение правовой основы деятельности его субъектов и объема содержания правового института государственного финансового контроля. На наш взгляд, даже если отталкиваться от широкого понимания государственного финансового контроля, не ограничивающегося бюджетной сферой, правовая основа деятельности субъектов государственного финансового контроля складывается из нормативно-правовых актов, регулирующих финансово-контрольную деятельность государственных органов только специальной компетенции, которые либо непосредственно созданы для осуществления государственного финансового контроля (например, Счетная палата РФ), либо

---

<sup>1</sup> Рогатенюк Э.В., Комышева В.И. О соотношении понятий «контроль», «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль» // Вестник Науки и Творчества. 2017. № 1 (13). С. 119.

<sup>2</sup> Момяк С.Г. Органы внутренних дел (полиция) в системе субъектов государственного финансового контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2012. С. 21.



осуществляют данную функцию в качестве основной (Министерство финансов РФ и подчиненные ему Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ и др.). В противном случае происходит необоснованное и практически неограниченное (ввиду всепроникающего характера финансов) расширение субъектов государственного финансового контроля и правовой основы их деятельности, что приводит к размыванию границ правового регулирования компетенции субъектов государственного финансового контроля. В целом можно отметить, что в современном российском законодательстве отсутствует четкая концепция государственного финансового контроля, что приводит к возможности неограниченного толкования его содержания как на уровне научных исследований, так и на уровне правового регулирования.

**Чуева Арина Сергеевна**  
ФГБОУ ВО «КубГУ»,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права,  
кандидат юридических наук  
г. Краснодар

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СПОРА**

За последние годы в России приобрело массовость совершение правонарушений в финансовой сфере, что определенно было вызвано рядом факторов. Так, суровый 2020 год, ознаменовавший себя годом вспышки пандемии COVID-19, экономические санкции иностранных государств, введенные в 2014 году, затем в феврале-марте 2022 года нанесли беспрецедентный сокрушительный удар по финансовой стабильности нашего государства. В настоящее время состояние российской экономики, испытывающей влияние системного экономического кризиса и сложившейся внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки оставляет желать лучшего.

Ни для кого не секрет, что в антураже финансового кризиса каждое государство нуждается в своевременном и достаточном пополнении бюджетов, значительный дефицит которых не позволяет эффективно реализовывать ряд запланированных государственных программ (социально-экономического развития, национальной безопасности и многих других). И Россия в этом плане, не исключение. Несмотря на «агрессивные» экономические потери наша страна предпринимает сверхусилия для спасения и выхода из кризиса.

Чтобы генезис «новой экономики» не влек за собой такие неблагоприятные последствия как рост правонарушений в финансовой сфере необходима эффективная «машина» защиты от такого рода противоправных деяний в процессе осуществления публичной финансовой деятельности (государства, муниципальных образований). Курс страны на значительный подъем резерва экономики (в том числе, финансовых ресурсов) задан, следовательно, требуется обеспечение стабильных и корректных отношений между субъектами финансовых правоотношений, чего в свою очередь возможно достичь при помощи реализации мер государственного принуждения, предусмотренных правовыми нормами, а также посредством применения особого порядка разрешения финансово-правовых споров.

На наш взгляд, вопрос, касающийся исследования финансово-правовых споров, является чрезвычайно важным, актуальным в настоящее время. Дело в том, что в условиях современного демократического общества их количество итерационно растет, они становятся все многообразнее и противоречивее. Изучение и анализ проблем генезиса финансово-правовых споров, их сущности, а также правовой природы – один из наиважнейших векторов российской науки финансового права и науки административного процесса.

Не стоит забывать о том, что Россия уже не та, нежели была еще 10–15 лет назад. Это новая страна, фактура экономики которой до неузнаваемости изменилась вследствие проводимых широкомасштабных реформ в различных областях, в том числе налоговой, бюджетной, административно-управленческой.

Учитывая, что наиболее уязвимой в наши дни является бюджетная система страны, что обусловлено мощным распространением фактов нарушения бюджетного законодательства, насущной проблемой представляется продуктивная разработка нормативно-правовых актов, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения такого вида финансово-правовых споров, как бюджетные споры.

Кроме того, сегодня наблюдается тенденция вибрационного уклонения от уплаты налогов, что как следствие провоцирует угрозу экономического суверенитета государства, а также создает такие условия, в рамках которых оно (государство) вынуждено прибегать к использованию инфляционных инструментов и международным заимствованиям. Таким образом, не менее остро ныне стоит вопрос, касающийся процедуры рассмотрения и разрешения налоговых споров как разновидности финансово-правовых споров.

Преимущество финансового законодательства (в частности, бюджетного, налогового) в правовом регулировании отношений, которые непосредственно определяют экономическую, социальную, а также политическую устойчивость Российской Федерации вряд ли возможно переоценить. Следовательно, складывающиеся в этом случае правовые отношения не должны испытывать недостатка их действенного правового обеспечения, защиты.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в реалиях настоящего времени потребность подлинно научного осмысления механизмов разрешения финансово-правовых споров возросла. Без преувеличения можно заявить, что по состоянию на сегодняшний день в полной мере сформировался конкретный комплекс доказательств, свидетельствующий о потребности и целесообразности разработки и легального закрепления такого основополагающего понятия как финансово-правовой спор, в целях констатации строго определенных критериев подведомственности дел, вытекающих из финансовых правоотношений.

Определение понятия финансово-правового спора, как, впрочем, любого иного спора публично-правового / частно-правового характера, будет логичным и правильным начать подвергнув краткому анализу такие термины как «конфликт» и «спор».

Так, в Большом энциклопедическом словаре под конфликтом (от лат. *conflictus* – столкновение) понимается «столкновение сторон, мнений, сил»<sup>1</sup>. Уже из данного определения становится возможным определить социальную природу всякого рода конфликта.

По мнению «отцов» социологии конфликта Л. Козера<sup>2</sup> (немецкий и американский социолог), а также Р. Дарендорфа<sup>3</sup> (англо-германский философ, социолог, политолог и общественный деятель) сам по себе конфликт является позитивным фактором, служащим инструментом метаморфоз в обществе.

Действительно, становление и развитие человечества буквально соткано из противоречий и конфликтов. Они имели место как в прошлом, так и существуют в настоящем. Наличие конфликтов в социуме не характеризует общество как дефектное. Напротив, они неотъемлемы от жизнедеятельности народа и выступают так называемой основой нормального развития общества. С такого ракурса мы имеем дело с конфликтом социальным.

Как свидетельствует история, России уже были известны периоды, когда конфликты не подвергались научному анализу, что в свою очередь являлось серьезным «камнем преткновения» в деятельности уполномоченных на разрешение конфликтных ситуаций органов (организаций).

Так, в СССР наличествовало убеждение о том, что советское общество – это общество бесконфликтное, а конфликты имеют место только в капиталистических странах, «раздираемых» различными противоречиями и находящимися в состоянии усугубляющегося кризиса. В результате распада СССР ситуация усугубилась, общество «погрязло» в антураж не вообразяемых инцидентов в различных областях жизнедеятельности. В результате, «нередко стремлением к преодолению конфликтной ситуации объяснялись меры, не только не

---

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь. 2-е изд. перераб. и доп. М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», 1997. С. 567.

<sup>2</sup> См.: Coser L.A. The Functions of Social Conflict. Free Press, 1956.

<sup>3</sup> См.: Dahrendorf R. Gesellschaft und Freiheit. München: R. Piper, 1965.

способствовавшие снижению социальной напряженности, но, напротив, приводившие к углублению противоречий и эскалации конфликтов...»<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, стоит обратить внимание на отсутствие в современной доктрине единого целостного подхода к пониманию терминов «конфликт», «социальный конфликт», «юридический конфликт», что обусловлено, многочисленными попытками исследования данных феноменов представителями «разнокалиберных» отраслей знаний. Как следствие, ученые-историки, социологи, философы, юристы, экономисты и др. подвергают анализу всякого рода конфликты, выявляют их признаки, предпосылки возникновения, структурные элементы состава, а также способы их преодоления и урегулирования под своим углом зрения. И цель такой исследовательской деятельности очевидна – «вербализовать» собственную универсальную доктринальную дефиницию конфликта.

В рамках настоящей статьи мы не будем подробно останавливаться на конфликтологических идеях, взглядах, представлениях ученых. В научной и учебной литературе этому и без нас уделено достаточно внимания. Наша цель достаточно скромнее. Мы предпримем попытку выработать определение финансово-правового спора через призму юридического конфликта, а точнее конфликта финансово-правового. Сообразно этому мы позволим себе подтвердить догму, что любой социальный конфликт приобретает облик юридического конфликта лишь в том случае, если он дебатруется через призму права. Проще говоря, когда речь идет о юридическом конфликте, то подразумевается такой конфликт, который возник в сфере правовых отношений. В то время как социальные конфликты возникают, например, в рамках семейных, дружеских, деловых общественных отношений, в процессе переписки в соцсетях и т.д. Иными словами, конфликт можно определить как одну из форм социоотношений, не исключая при этом такие их виды, как: конкуренция, сотрудничество, а также соперничество.

---

<sup>1</sup> Куликов В.Ю., Плотникова Н.Ю. Юридические конфликты в сфере применения права: понятие, признаки, механизм преодоления // История государства и права. № 9. 2006. С. 14.

Таким образом, юридический конфликт не лишен отличительной особенности – он всегда связан с такой конфронтацией его сторон, при которой один из структурных элементов (субъекты, предмет, объект конфликта и т.д.) в обязательном порядке имеет правовой характер. Отсюда следует, что любой юридический конфликт способен как обострить противостояние (противоборство) его участников, так и напротив его дистанцировать (ликвидировать), либо же в идеале и во все его разрешить при помощи средств правового регулирования.

Что касается финансово-правового конфликта как разновидности юридического конфликта, то с методологической точки зрения его можно исследовать с двух позиций.

Так, во-первых, финансово-правовой конфликт представляется возможным определить как критическую (негативную) форму взаимодействия между участниками финансово-правовых отношений, имеющую деструктивный характер и повлекшую за собой потребность разрешения противоречий (разногласий), возникших в процессе осуществления публичной финансовой деятельности (государства, муниципальных образований).

Во-вторых, нельзя исключать рассмотрение финансово-правового конфликта через такую категорию, как правовое отношение, меры возможного и должного поведения участников которого регулируются нормами финансового законодательства. При этом важно отметить, что любое конфликтное финансово-правовое отношение является по своей природе публично-правовым, потому, во избежание сочетания (смешения) публично-правовых и частно-правовых начал, одна из его противоборствующих сторон обязательно должна обладать властными полномочиями. Кроме того, конфликт, возникающий в процессе осуществления публичной финансовой деятельности, как, впрочем, любой другой конфликт, в качестве первопричины своего возникновения предполагает наличие антиподных (противоречивых) интересов участвующих участников.

Справедливости ради отметим, что финансово-правовой конфликт является в первую очередь диссонансом между субъектами финансовой деятельности государства (муниципальных образований).

Следовательно, говорить об исследуемом нами конфликте как о коллизии между нормами права или его институтами представляется весьма некорректным и неверным с юридической точки зрения.

Вместе с тем категории «финансово-правовой конфликт» и «финансово-правовой спор» не являются синонимичными (тождественными)<sup>1</sup>. Данное обстоятельство обусловлено тем, что финансово-правовой спор является исходом (результатом) финансово-правового конфликта. В то же время «...не каждый юридический конфликт становится спором и подлежит разрешению.

Таковым он становится только в том случае, если его основными признаками является то, что конфликт, результатом которого и стал спор, является разновидностью юридического конфликта, во-первых, и то, что он возникает из противоречивости отношений (в активной форме), в которых конфликтующие отстаивают свои интересы (частные или публичные), во-вторых»<sup>2</sup>. Как справедливо отмечает один из видных ученых в области публично-правовых (государственно-правовых) наук Е.Б. Лупарев, «конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административный спор развивается на базе конфликта и тем более не любой спор есть конфликт.

Соответственно нельзя всегда говорить об административном или административно-правовом споре как о разновидности социального конфликта. Реакция стороны конфликта на действия противоположного субъекта может протекать, как в правовых рамках, то есть возникает правовой спор, так и во внеправовых формах, которые могут обладать определенной степенью общественной опасности и говорить об административном споре вряд ли логично»<sup>3</sup>. Учитывая, что административно-правовые споры, равно как и споры финансово-правовые

---

<sup>1</sup> Под спорами традиционно понимается «обсуждение взаимных разногласий; разногласия, разрешаемые судом» (Юридический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна. 2-е изд., М.: Институт новой экономики, 2014. С. 958).

<sup>2</sup> Кузбагаров А. Причины возникновения юридического конфликта и примирение конфликтующих как способ их разрешения // Арбитражный и гражданский процесс. № 3. С. 29.

<sup>3</sup> Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 30.

носят публично-правовой характер, данная позиция ученого близка и нам.

В завершение позволим себе сформулировать определение финансово-правового спора, под которым предлагаем понимать комплексное финансовое правоотношение, в рамках которого наличествуют разногласия (возражения) между его субъектами, возникшие в результате конфликта интересов в процессе осуществления публичной финансовой деятельности (государства, муниципальных образований) и требующие разрешения при помощи средств правового регулирования.

Предложенное нами определение финансово-правового спора является первоначальным, исходным и будет детализироваться и уточняться в дальнейших научных исследованиях.



## **ЧАСТЬ 3.**

**Всероссийская научно-практическая конференция  
«ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ,  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ»,  
посвященная 25-летию Российского государственного  
университета правосудия  
27 апреля 2023 г.**

**Бочкарева Екатерина Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
доктор юридических наук, доцент,  
г. Краснодар

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Система субъектов финансового права весьма разветвлена, а состав участников финансовых правоотношений имеет тенденцию к неуклонному расширению. Этому обстоятельству способствуют лавинообразные изменения законодательства в различных сферах финансовой деятельности, появление новых и модернизация существующих публичных и общественных институтов, трансформация форм их взаимодействия, бурное развитие технического прогресса, а также неблагоприятные макроэкономические и макрополитические обстоятельства. Озвученные факторы в той или иной степени влияют на содержание и правовые характеристики полномочий такой категории субъектов права, как государственные служащие, значимость функционирования которой напрямую связана с эффективностью государственного управления в сфере финансов.

Традиционно в науке финансового права выделяют субъектов финансового права и субъектов финансовых правоотношений: «...субъектом финансового права признается лицо, которое может

стать участником финансовых отношений. Субъектом финансовых правоотношений можно признать непосредственного участника уже сформированных финансовых отношений».<sup>1</sup>

Также классический подход к систематизации различает три основные группы субъектов финансовых правоотношений: общественно-территориальные, коллективные, индивидуальные<sup>2</sup>. Иной (но в целом схожий) вариант – публично-территориальные образования, физические лица, организации (в том числе юридические лица)<sup>3</sup>.

Более разветвленную по количеству видов классификацию предлагает Д.М. Мошкова, выделяющая следующие «...виды субъектов финансовых отношений: 1) публично-правовые образования: — Российская Федерация; — субъекты Российской Федерации; — муниципальные образования; 2) коллективные субъекты: — органы государственной власти, включая органы представительной, исполнительной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления; — коммерческие организации; — государственные и муниципальные предприятия; — некоммерческие организации; — юридические лица публичного права; — иные субъекты — кластеры, технологические платформы, государственно-частное партнерство как форма реализации финансирования определенной сферы деятельности; — иностранные государства; — международные организации и союзы; 3) индивидуальные субъекты — физические лица»<sup>4</sup>.

При этом уполномоченные должностные лица соответствующих органов публичной власти указанным автором не упоминаются.

На наш взгляд, государственные служащие относятся к *индивидуальным субъектам финансовых правоотношений*, потому как обладают специальным финансово-правовым статусом. Этот статус «надстраивается» к их базовому статусу, правовой основой которого

---

<sup>1</sup> Мошкова Д.М. К вопросу о субъектах финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 73.

<sup>2</sup> См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 99–139.

<sup>3</sup> См.: Финансовое право: учебник и практикум для вузов / под ред. Г. Ф. Ручкиной. М., 2023. С. 76.

<sup>4</sup> Мошкова Д.М. Указ. соч. С. 77.

является законодательство о государственной службе<sup>1</sup>, если служащий осуществляет полномочия как представитель финансового органа.

Отметим, что, по мнению научных работников, «Правовое положение (статус) государственного служащего – это его права, обязанности, запреты и ограничения, связанные с государственной службой, правила служебного поведения, урегулирование конфликта интересов, представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представление сведений о расходах».<sup>2</sup> Таким образом, финансовая составляющая является одним из содержательных элементов рассматриваемой правовой категории, а требования о предоставлении указанных сведений предъявляются уже на этапе поступления на госслужбу, то есть являются условием возникновения искомого правового статуса.

Выступая субъектом финансовых правоотношений и действуя от лица соответствующего органа публичной власти, он (государственный служащий) является обязательной для финансового правоотношения стороной и обладает *финансовой правосубъектностью*. Последняя дефинируется С.В. Мирошник как «...отраслевая правосубъектность, содержание которой определяется предметом и методом финансового права как самостоятельной отрасли права»<sup>3</sup>.

Указанный автор подразделяет финансовую правосубъектность на *публичную*, которая «...представляет собой способность и одновременно обязанность субъекта, руководствуясь публичными интересами и имеющими публичное значение частными интересами, выступать в качестве управомоченной стороны, обладающей властными полномочиями в финансовой сфере»<sup>4</sup>, и *частную*, которая «...представляет собой предусмотренную нормами финансового права способность субъекта, руководствуясь собственным интересом и подчиняясь в

---

<sup>1</sup> В первую очередь – Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / под общей ред. Г. Ф. Ручкиной. М., 2023. С. 135.

<sup>3</sup> Мирошник С. В. К вопросу о субъектах финансового права // Бизнес в законе. 2012. № 2. С. 151.

<sup>4</sup> Там же.

установленных случаях публичному интересу, выступать в качестве функционально подчиненной стороны в финансовых правоотношениях»<sup>1</sup>. Полагаем, что к носителям публичной правосубъектности, помимо Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, следует отнести и рассматриваемых нами государственных служащих. Таким образом, *обязательной для финансового правоотношения стороной могут выступать не только публично-правовые образования и уполномоченные ими органы, но и государственные служащие, которые осуществляют финансовую деятельность от имени и по поручению соответствующих органов публичной власти.*

Статус госслужащих, уполномоченных на осуществление финансовой деятельности, напрямую связан с тем или иным видом финансовых правоотношений.

Например, нормы бюджетного законодательства в качестве государственных служащих – участников *бюджетных правоотношений* позволяют выделить ряд «персонифицированных» субъектов, таких, например, как:

- руководитель Министерства финансов Российской Федерации;
- руководитель главного администратора бюджетных средств;
- руководитель распорядителя бюджетных средств;
- руководитель получателя бюджетных средств;
- руководитель администратора доходов бюджета;
- руководитель администратора источников финансирования дефицита бюджета, а также уполномоченные ими должностные лица;
- руководитель финансового органа (органа управления государственным внебюджетным фондом);
- глава временной финансовой администрации;
- руководитель финансового органа субъекта Российской Федерации;
- уполномоченные должностные лица (работники) главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, наделенные полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита;

---

<sup>1</sup> Мирошник С. В. Указ. соч. С. 151.

– уполномоченные должностные лица (работники) главного администратора бюджетных средств (администратора бюджетных средств), в случаях передачи им полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Относительно двух последних групп надо сделать оговорку, что речь здесь может идти только о тех главных администраторах (администраторах) бюджетных средств, которые имеют статус органов государственной власти (органов местного самоуправления). Следовательно, не относятся к ним (на федеральном уровне) должностные лица таких главных администраторов средств федерального бюджета, как Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», а также Центральный банк Российской Федерации.<sup>1</sup>

В *налоговых правоотношениях*, согласно нормам Налогового кодекса РФ, участвуют:

– руководитель (заместитель руководителя) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов;

– руководитель вышестоящего налогового органа;

– руководитель (заместитель руководителя) налогового органа;

– руководитель (заместитель руководителя) таможенного органа;

– руководитель (заместитель руководителя) соответствующего финансового органа;

– должностные лица налоговых органов, проводящие налоговую проверку;

– руководитель проверяющей группы (бригады).

Наиболее многочисленны *субъекты правоотношений в сфере финансового контроля и финансового аудита*. Так, «Внутренний финансовый аудит осуществляется ... уполномоченными должностными лицами (работниками) главного администратора бюджетных средств,

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2591-р «Об утверждении перечня главных администраторов доходов федерального бюджета» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.04.2023)

администратора бюджетных средств, наделенными полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита, а в случаях передачи полномочий, предусмотренных настоящей статьей, - структурными подразделениями или уполномоченными должностными лицами (работниками) главного администратора бюджетных средств (администратора бюджетных средств), которому передаются указанные полномочия» (ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

К субъектам *финансово-контрольных правоотношений* относятся должностные лица органа контроля, осуществляющие контрольную деятельность, а именно:

- руководитель органа контроля;
- заместители руководителя органа контроля, к компетенции которых относятся вопросы осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- руководители (заместители руководителей) структурных подразделений (территориальных органов (при наличии) органа контроля, ответственные за осуществление контрольных мероприятий;
- иные государственные (муниципальные) гражданские служащие органа контроля, уполномоченные на участие в проведении контрольных мероприятий<sup>1</sup>.

Финансовая правосубъектность названных государственных служащих определяется Федеральным стандартом внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля». Утв. Постановлением Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, (дата обращения: 23.04.2023).

Итак, все перечисленные государственные служащие, обладая полномочиями в сфере формирования, распределения (перераспределения), использования, а также в сфере финансового контроля и финансового аудита централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публично-правовых образований, являются субъектами финансовых правоотношений.

С учетом того, что в исследованиях финансово-правового характера вопросы правовой идентификации индивидуальных участников финансовых правоотношений рассматриваются фрагментарно и разрозненно, актуальным представляется дальнейшее научное осмысление теоретических и практических характеристик государственных служащих как субъектов указанных правоотношений.

**Васильева Евгения Григорьевна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА ФНС РОССИИ)**

В 1993 году Государственной налоговой службой РФ<sup>1</sup> (в настоящее время – ФНС России) была разработана методика оценки контрольной работы нижестоящих налоговых органов с рядом взаимосвязанных показателей, которые сравнивались с предыдущим отчетным периодом, с соответствующим отчетным периодом предыдущего года, а также со среднестатистическим уровнем по стране и со среднестатистическим уровнем по региону. Это давало возможность выделить причинно-следственные связи, которые приводили к итоговому

---

<sup>1</sup> Постановлением Совета Министров СССР от 24 января 1990 года № 76, Приказом Министерства финансов РСФСР от 6 марта 1990 года № 50л.с. в составе Министерства финансов создана государственная налоговая инспекция.

результату. Недостатком данной методики являлось невозможность комплексной оценки контрольной работы налоговых органов в целом.

В 2003 году приказом Министерства РФ по налогам и сборам<sup>1</sup> была утверждена методика оценки эффективности контрольной работы управлений МНС России по субъектам Российской Федерации<sup>2</sup> в соответствии с решением Коллегии МНС России о повышении эффективности контрольной работы налоговых органов, которая была нацелена на комплексную оценку деятельности управлений МНС России в субъектах Российской Федерации по строго определенным параметрам и критериям.

В последующем в 2007 году была разработана Методика оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной налоговой службы в целях распределения средств материального стимулирования государственных гражданских служащих ФНС России, утвержденная приказом от 15 ноября 2007 г. № ББ-425/31 (документ дсп<sup>3</sup>). В ее основу была заложена балльная система оценки эффективности деятельности налоговых органов по трем группам показателей: качественным, количественным, аналитическим. Необходимо указать, что в данной Методике впервые был предложен качественный показатель – доля налогоплательщиков, удовлетворенно оценивающих качество работы налоговых органов. Тем не менее Методика не давала четкого представления об экономической эффективности деятельности налогового органа, поскольку сами критерии эффективности в документе отсутствовали, а применяемые показатели, несмотря на достаточную информативность (налоговые поступления в бюджет, доначисленные и взысканные в результате проверок суммы, динамика недоимки по платежам в бюджет, удельный вес проверенных предприятий и нагрузка на проверяющего), не содержали обобщающего критерия, способного взаимоувязать все факторы, влияющие на контрольную

---

<sup>1</sup> 25.12.1998 Госналогслужба России преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России).

<sup>2</sup> Приказ Министерства РФ по налогам и сборам от 1 сентября 2003 г. № БГ-3-06/481 «Об утверждении методики оценки эффективности контрольной работы управлений МНС России по субъектам РФ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Официально документ опубликован не был.



работу налоговых органов. Представляется обоснованным, говорить о несовершенстве приведенных в Методике показателей, а также о необходимости разработки комплексной системы оценки, учитывающей специфику функционирования налогового органа и объектов учета.

Необходимо обратить особое внимание, что материальное стимулирование сотрудников налоговых органов осуществлялось в 2007–2010 годах за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете по подразделу «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора» раздела «Общегосударственные вопросы» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Исходя из приведенных положений в их системной взаимосвязи материальное стимулирование, которое было предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 611 «О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> выплачивалось в соответствии с Порядком осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы<sup>2</sup>, производилось за счет средств, направленных на обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора в 2007–2010 годах, и не входило в состав денежного содержания гражданского служащего. В письме Министерства финансов Российской Федерации от 15 июля 2014 г. № 14-04-05/34482<sup>3</sup> указано, что в соответствии со статьей 50 Федерального закона от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) не являющимся федеральными государственными гражданскими служащими, служебные контракты с которыми расторгнуты в связи с ликвидацией государственного органа, не может быть

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 40. Ст. 4801.

<sup>2</sup> Приказ Минфина РФ от 17 октября 2007 г. № 90н «Об утверждении Порядка осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 48.

<sup>3</sup> СПС КонсультантПлюс.

осуществлена выплата за счет средств выделенных из бюджета на период последующий их увольнению.

Таким образом, материальное стимулирование сотрудников налоговых органов осуществлялось с 01 января 2007 года до 2013 года на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 611 «О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти». Во исполнение вышеуказанного Постановления № 611 приказом Министерства финансов Российской Федерации от 17 октября 2007 года № 90н утвержден Порядок осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы<sup>1</sup>.

В целях внедрения комплексной оценки в 2013 году Минтруд России разработал Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) (далее - Методический инструментарий), который содержал подробное описание механизма реализации системы комплексной оценки, ее отдельных составляющих, порядок организации и проведения, а также способы учета результатов комплексной оценки в принятии решений.

В Методическом инструментарии было отмечено, что данная кадровая технология может быть интегрирована на различных этапах прохождения государственной гражданской службы (по окончании испытательного срока, при формировании кадрового резерва, при вопросе о присвоении очередного чина и т. д.), и ее результаты должны были учитываться при принятии всех кадровых решений в конкретном государственном органе. Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего была разработана во исполнение положений подпункта «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

---

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 48.

№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в целях оказания помощи государственным органам во внедрении кадровых технологий, способствующих повышению результативности деятельности гражданских служащих.

В этом же году был реализован первый и последний пилотный проект по внедрению в некоторых федеральных органах государственной власти системы комплексной оценки: в Минобрнауки России, в ФНС России и Росреестре<sup>1</sup>.

Рассмотрим критерии и методику оценки эффективности работы налоговых органов до 29 апреля 2023 года. Проблема отбора критериев, с помощью которых можно было оценивать деятельность налогового органа, по-прежнему оставалась открытой, несмотря на то, что разработано и предложено к использованию достаточное количество различных методик, отличающихся как по информационной базе, так и по целевому назначению. Для вышестоящих налоговых органов, осуществляющих ведомственный контроль, предназначена методика, с помощью которой исследуют и сравнивают как количественные, так и качественные показатели.

Заметим, что субъективность при оценке значимости конкретных показателей являлось одним из главных недостатков данной методики, так как основными показателями фактически являлись суммы дончисленных налогов и штрафов, а на этот показатель оказывают влияние такие субъективные факторы, как квалификация сотрудников налогового органа, качество работы бухгалтера проверяемой организации и ряд других моментов (особенно - если по результатам проверки не выявлены нарушения).

Оценочные показатели эффективности контрольной работы налоговых органов заключаются в следующем. Практически всегда есть налогоплательщики, которые путем искажения данных отчетности и неуплаты налогов (сборов) стремятся снизить налоговую нагрузку. Налоговые органы как органы фискального контроля достаточно часто

---

<sup>1</sup> Письмо Минтруда России от 14.06.2016 № 18-1/10/В-3980 «О Методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего» // СПС КонсультантПлюс.

выявляют в деятельности налогоплательщиков ошибки, приводящие к занижению налоговых платежей в бюджет. В связи с этим одной из основных проблем в области налогообложения является достижение оптимальной величины собираемости налогов, сборов, страховых взносов. Для того, чтобы средства в виде налогов, сборов и других обязательных платежей поступали в бюджет РФ в полном объеме, необходимо четкое соблюдение налогового законодательства, что объективно влечет за собой проблему эффективности налогового контроля при налоговом администрировании. Как было указано выше, до 29 апреля 2023 года задача отбора критериев, с помощью которых следовало оценивать работу налоговых органов, по-прежнему оставалась нерешенной, хотя ранее было разработано и предложено немало соответствующих методик, различных как по информационной базе, так и по целям.

Положение дел изменилось с 29 апреля 2023 года. Представители Минтруда РФ ввели новый метод проверки соответствия госслужащего должностным требованиям. Остановимся более детально о нововведениях.

В настоящее время, с 29 апреля 2023 года специальная комиссия оценивает профессиональный уровень сотрудника в соответствии с единой инструкцией. С учетом новых правил, для государственных служащих отменены экзамены на квалификацию, заменены процедурой оценки профессионального уровня. Способ проверки профессиональности работников государственных муниципальных учреждений утвержден Министерством труда РФ в Федеральном законе от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 645-ФЗ). Так, в декабре 2022 года было предложено отменить квалификационные экзамены для работников госорганов, а также муниципальных подведомственных учреждений, которые проводились с целью присвоения классных чинов государственным гражданским служащим, замещающим должности на определенный срок полномочий и назначенным без проведения конкурса. Введены новые понятия «профессиональный уровень» (заменил понятие «уровень квалификации»), «оценка профессионального уровня», «область

профессиональной служебной деятельности» и «вид профессиональной служебной деятельности».

Следует сказать, что проверять профессиональные качества госслужащих все равно будут, но по новым правилам. Для этого экзамены заменили оценкой профессионального уровня. Понятие последнего, в свою очередь, утверждено в ст. 1 Закона № 645-ФЗ, что это уровень навыков и знаний человека, который претендует на замещение госдолжности. Оценка же подразумевает определение их степени. Теперь кадровые службы госорганов обязаны проверять, соответствует ли сотрудник профессиональным и квалификационным характеристикам. Такую процедуру будут теперь проводить, если аналогичные полномочия выполняет другой служащий. Например, во время конкурса на должность. Что касается непосредственного оценивания профессионального уровня, то к процессу привлекут научные, образовательные и другие компетентные учреждения (с определенными особенностями, учитывая отмененный порядок). Следует указать, что на основании п. 5 ст. 1 Закона № 645-ФЗ, нововведения не коснутся должностей, которые определяются классом чина (например, квалификационные экзамены не отменяют для госссоветника РФ 1 или 2 класса, и т.д.). Перечисленные выше нововведения действуют с 29 апреля 2023 года.

Таким образом, произошла отмена квалификационных экзаменов для госслужащих, но появился новый метод оценки профессионального уровня. Так, 12 апреля 2023 года Минтруд РФ сообщил в Письме № 28-5/10/В-5487 о способах оценки уровня профессионализма государственных служащих. При этом выбирая метод, комиссия должна опираться на положения Постановления № 397. Документ представляет собой Единую инструкцию, по которой кадровый отдел проводит конкурс на рабочее место. Но если набор кандидатов проводят без конкурса, то организация обязана разработать тесты и провести личное собеседование. В то же время, когда оценивать работников будут представители сторонних организаций, например, научных, образовательных, то необходимо сформировать комиссию. В ее состав необходимо включить специалистов с обеих сторон. А председательствовать вправе учреждение, проводящее отбор. Правила работы обязан

утвердить начальник госоргана. Порядок формирования и работы специальной комиссии совпадает с ранее действующим порядком.

Помимо выше указанного, государственный орган, ищущий специалиста, должен публиковать новые вакансии на информационных ресурсах. В перечень последних входит как официальный сайт госоргана, так и портал «Работа в России». Это позволит оперативнее набирать штат и обеспечит максимально полное информирование граждан о свободных должностях.

Также следует обратить особое внимание, что из Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»<sup>1</sup> исключено понятие «квалификационного экзамена» и «уровня квалификации». Их заменили «оценка профессионального уровня» и «профессиональный уровень» соответственно. Так в статью 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» внесены новые понятия: профессиональный уровень вместо «квалификации» - уровень знаний и умений кандидата на замещение должности гражданского служащего и гражданского служащего, необходимый для исполнения должностных обязанностей; область профессиональной служебной деятельности – совокупность задач и полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, на реализацию которых направлены должностные обязанности гражданских служащих; оценка профессионального уровня вместо «квалификационного экзамена»; вид профессиональной служебной деятельности - специализация гражданского служащего на отдельных задачах, полномочиях и функциях государственного органа.

Также термины уточняются по всему тексту Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Например, вместо конкретизации «федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации» указывается «гражданский служащий». Также используется общее понятие «государственные органы». В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

государственной гражданской службе РФ» квалификационные требования к профессиональному уровню устанавливаются должностным регламентом. Они зависят от категории и группы должностей, области и вида профессиональной служебной деятельности. Должностной регламент может также определять требования к специальности, направлению подготовки или к квалификации, полученной при освоении дополнительной профессиональной программы переподготовки. Квалификационные требования в должностном регламенте учитываются: при проведении конкурса на замещение вакансии; для включения в кадровый резерв государственного органа; при назначении на должность без конкурса; во время аттестации; для планирования профессиональной служебной деятельности и профессионального развития.

С учетом нового порядка аттестация гражданского служащего состоит из двух процедур: оценки профессионального уровня и оценки профессиональной служебной деятельности. Для первой имеют значения знания и умения соискателя; для второй – исполнение им должностного регламента. Оценка профессионального уровня госслужащего проводится следующим образом. Процедуру проводит кадровая служба государственного органа. На это же подразделение в новой редакции Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» возложены функции по поиску и привлечению кадров, проверке соответствия квалификационным требованиям для замещения должностей гражданской службы. Оценка профессионального уровня осуществляется с использованием не противоречащих российскому законодательству методов оценки.

Также необходимо отметить, что перевод на другую должность по состоянию здоровья возможен в следующем порядке. В новой редакции Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»<sup>1</sup> конкретизированы условия для предложения гражданскому служащему нового места работы по части 2 статьи 28. Если специалист не может занимать должность по состоянию

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 92.

здоровья, то новая должность предлагается с учетом: его профессионального уровня; образования, специальности, направления подготовки; продолжительности стажа гражданской службы. То есть теоретически для перевода нужно провести оценку профессионального уровня служащего и оформить ее результаты.

Полагаю, что комментируемые нововведения об оценке профессионального уровня государственных гражданских служащих обеспечат гражданам равный доступ к госслужбе. Анализ нового порядка свидетельствует о том, что существенно изменена комплексная оценка государственного гражданского служащего. Отмененный термин – «уровень квалификации» – указывал о том, что ранее его необходимо было периодически подтверждать на так называемом квалификационном экзамене, который с 29 апреля 2023 года отменен. Убеждена, что нововведение как опубликование вакансий на информационных ресурсах безусловно будет способствовать тому, что все граждане смогут узнать о свободных должностях, а работодатели – быстрее найти специалистов. Полагаю, что в целом новые положения о комплексной оценки госслужащего создадут соответствующие предпосылки, надлежащую правовую и методологическую основы для реализации конституционного принципа равного доступа граждан к гражданской службе посредством установления единых правовых условий для оценки профессионального уровня всех претендентов.

**Волкова Виктория Владимировна,**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ПООЩРИТЕЛЬНЫХ НОРМ**

В современных условиях наиболее важной задачей видится анализ правовых проблем поощрительных норм, ведь в условиях



политических и правовых преобразований, а также происходящих социальных и экономических изменений данный вопрос приобретает особенную актуальность.

Применение диспозитивного метода правового регулирования может положительно отразиться на восприятии субъектами права имеющихся у них возможностей, необходимых для достижения требуемого правового результата. Нормы поощрения как раз и выступают в качестве одного из основных правовых средств, которые могут способствовать решению обозначенной проблемы.

Важность норм поощрения не вызывает сомнения, однако, с их определением связаны некоторые сложности, так как в законодательстве отсутствует четкое определение самого понятия термина «поощрение».

Считаем необходимым обратить внимание на то, что поощрительные нормы представляют собой один из видов норм права, составляющие правила поведения и поддерживаются силой принуждения, которой обладает государство<sup>1</sup>

В ходе анализа рассматриваемого вопроса становится очевидно, что недостаточное применение норм поощрения непосредственно связано со слабым развитием широкого круга социально ценных общественных отношений. Именно по указанной причине сегодня наиболее важным видится расширение применения поощрительных норм с целью стимулирования развития необходимых моделей поведения и достижения требуемых результатов.

Таким образом, можно смело утверждать, что развитие правового регулирования применения норм поощрения сегодня обладает достаточно важным значением.

Важным аспектом решения данной проблемы является законодательное закрепление определения самого понятия термина «поощрение» с целью повышения эффективности применения норм поощрения, что будет способствовать достижению общих целей и повышению благосостояния общества.

---

<sup>1</sup> Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С. 173.

Если рассматривать поощрение с административно-правовой позиции, то становится очевидным, что оно является одним из ключевых методов государственного управления.

В научной литературе мнения авторов относительно роли поощрений разнятся. Одни утверждают, что поощрение обладает самостоятельным значением, в то время как другие рассматривают его исключительно в качестве проявлений убеждения. Думается, что первая из представленных позиций является наиболее обоснованной.

Не следует забывать о том, что методы управленческого воздействия взаимосвязаны между собой и являются друг от друга неотделимыми, а их разнообразные сочетания способствуют повышению эффективности деятельности субъектов административного права. Следовательно, автономность указанных методов является условной, а при изучении одного конкретного метода должно учитывать и его сочетание с другими.

Многообразие поощрительных норм и связанных с ними правоотношений обусловлено разнообразием видов поощрения, форм, юридических актов и участников правовых связей. Это требует разветвленной системы процедур, чтобы избежать субъективных подходов в определении поощряемых лиц, мер и размеров поощрения.

Действующим российским законодательством предусмотрен достаточно широкий перечень норм поощрения, который постоянно пополняется поощрительными нормами, устанавливаемыми на разных уровнях власти. В результате, правоприменитель получает больше возможностей для выбора тех норм поощрения, которые будут адекватны достижениям того или иного конкретного работника.

Активное развитие системы поощрений видится как положительное явление. Однако существуют и определенные негативные моменты, связанные с появлением поощрений, которые далеко не всегда могут быть легко интегрированы в систему уже существующих норм, а их принадлежность к тем или иным элементам системы и вовсе иногда является достаточно неясной. Именно с указанными особенностями и связано многообразие существующих сегодня поощрительных норм и присущих им характерных черт.

Таким образом, можно утверждать, что поощрение представляет собой важный инструмент государственного управления, разнообразие и развитие которого обладает достаточно высокой значимостью.

С целью обеспечения соответствия и эффективности существующих сегодня норм поощрения общей системе правового регулирования видится необходимым проведение детального анализа и изучения новых видов поощрительных норм.

В современной правовой системе Российской Федерации комплекс поощрительных норм формирует межотраслевой институт, в состав которого входят нормы из различных отраслей права.

Наиболее важным значением, безусловно, обладают действующие положения Конституции РФ, которые непосредственно затрагивают вопросы поощрений. Именно эти нормы являются основными на всей территории России.

Согласно положениям Конституции, принимаемые в законодательных актах поощрительные нормы относятся к институту административного права и закрепляют различные виды поощрений, оснований для их применения и определяют круг субъектов, в отношении которых может быть применен тот или иной вид поощрений. Кроме того, здесь необходимо также помнить и о процедурах, которые направлены на непосредственное регулирование самого процесса поощрения.

Сказанное наглядно демонстрирует всю сложность и многообразие системы существующих сегодня в России поощрительных норм, а также свидетельствует о наиважнейшей роли Конституции РФ, которая выступает как основной источник законодательства, непосредственно определяющего основные принципы и подходы к поощрению.

Существующие сегодня в России источники поощрительных административно-правовых норм можно разделить на две большие группы, к первой из которых можно отнести специальные источники, которые посвящены непосредственно поощрительной деятельности

субъектов исполнительной власти<sup>1</sup>, а ко второй – нормативные правовые акты, затрагивающие различные правовые аспекты<sup>2</sup>.

Таким образом, в правовой системе России поощрительные нормы обладают важной ролью в области осуществления стимулирования эффективности и повышения качества деятельности субъектов исполнительной власти и их внимательного отношения к их достижениям и деятельности.

Применение поощрения, основанного на нормах административного права, возможно не только к индивидуальным, но и к коллективным субъектам. В качестве коллективных субъектов здесь могут выступать структурные подразделения различных общественных, государственных или муниципальных организаций, учреждений, предприятий и т.д.

Трудовое право также содержит в себе нормы поощрения и определяет основания, виды поощрений за труд и порядок их применения<sup>3</sup>. Так, в соответствии со ст. 191 ТК РФ, работодателем могут быть применены меры поощрения в отношении работников, которые добросовестно исполняют свои трудовые обязанности.

В данном случае, под добросовестным исполнением трудовых обязанностей следует понимать соответствие выполненной работы требованиям, которые к ней предъявляются, а также соблюдение работником установленных должностными инструкциями, квалификационными характеристиками, инструкциями и др. правил и норм.

Согласно действующему трудовому законодательству, работодатель может применить в отношении работника различные виды поощрений, которые установлены ТК РФ. К указанным поощрениям

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 № 544 «Об утверждении Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники»// СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4242; Постановление Правительства РФ от 31 января 2009 № 73 «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. №6. Ст.745.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. №1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст.5749; Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». // Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>3</sup> Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. №197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.

относятся: объявление благодарности, вручение премии или ценного подарка, награждение работника почетной грамотой или представление его к присвоению звания лучшего в профессии. Отметим, что указанный перечень поощрений не является исчерпывающим и может быть дополнен работодателем. Кроме того, в отношении работника работодателем может быть применено не одно, а сразу несколько видов поощрений.

Таким образом, поощрительные нормы направлены на обеспечение возможности осуществления стимулирования и поощрения трудовой деятельности сотрудников не только на индивидуальном, но также и на коллективном уровне.

Юридические процедуры, фактически дающие возможность реализации поощрительных норм, обладают достаточно важным значением в механизме обеспечения трудовых прав и обязанностей всех без исключения участников поощрительных правоотношений.

Скобелкин В.Н. под правовой процедурой предлагает понимать не что иное, как порядок осуществления юридической деятельности, который установлен нормативными актами и направлен на обеспечение реализации материальных норм трудового права, а также материальных и нематериальных правоотношений, которые непосредственно с ним связаны<sup>1</sup>. Думается, что именно данное определение рассматриваемого понятия наиболее полно отражает сущность и содержание поощрительных процедур.

Если рассматривать поощрительные нормы в рамках трудового права, то можно говорить о том, что они выполняют роль достаточно сильного мотиватора, ведь исходя из накопленной практики, публичное признание трудовых заслуг лучших работников значительно повышает степень их удовлетворенности работой. Именно этот фактор и выступает в качестве основного стимула к дальнейшему повышению эффективности трудовой деятельности.

Помимо этого, поощрение лучших работников влияет и на остальных членов трудового коллектива, стимулируя их трудовую

---

<sup>1</sup> Трудовое процедурно-процессуальное право: Учебное пособие. / Под ред. В.Н. Скобелкина. Воронеж, 2002. С. 139.

деятельность и мотивируя на достижение более высоких показателей ее эффективности. Следовательно, можно говорить о том, что поощрение обладает важнейшим значением в обеспечении дисциплины труда и трудового порядка в организации.

Подкрепленная правовыми процедурами система поощрений обеспечивает повышение производительности труда и росту мотивации работников, что непосредственно влияет на рост эффективности деятельности всей организации.

В юридической литературе сегодня присутствует два различных мнения относительно соотношения понятий «поощрение» и «стимулирование». В частности, можно выделить две основные позиции, непосредственно касающиеся определения понятия «стимулирование».

Сторонники первой из указанных позиций говорят о том, что стимулирование объединяет в себе поощрение и ответственность, которые представляют собой соответственно позитивную и негативную стороны рассматриваемого понятия, а стимулирование рассматривается ими исключительно как способ позитивного и негативного воздействия<sup>1</sup>.

Приверженцы же второй позиции стимулирование и поощрение рассматривают в качестве синонимов и говорят о том, что процесс стимулирования может осуществляться исключительно посредством применения поощрительных мер<sup>2</sup>.

Таким образом, можно выделить две основные особенности поощрительных норм, первая из которых заключается в том, что они обладают отраслевым разнообразием, а второй – наличие специальных субъектов, уполномоченных на создание и последующее применение указанных норм.

Следует отметить, что в существующей в России системе поощрений присутствуют виды поощрений, которые установлены Правительством РФ. Однако, Федеральным конституционным законом РФ

---

<sup>1</sup> Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 6.

<sup>2</sup> Курилов В. И. Социально-правовые средства формирования поведения работников в сфере несамостоятельного труда // Правоведение. 1998. № 2. С. 34.

от 06 ноября 2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ»<sup>1</sup> поощрительная политика указанного исполнительного органа государственной власти не закреплена.

Таким образом, поощрение и стимулирование обладают своими особенностями и играют важную роль в правовой системе. Они направлены на обеспечение поддержания дисциплины труда и повышение эффективности трудовой деятельности.

Еще одной из особенностей поощрительных норм является их видовое разнообразие. Так, виды поощрительных норм можно классифицировать по следующим признакам: субъектам, отраслевой принадлежности, сфере действия, территории распространения, юридической силе.

Следует отметить, что нормы поощрения обладают двумя основными частями: диспозицией и гипотезой, а также санкцией. Наличие поощрительной санкции непосредственно связано с необходимостью обеспечения сдерживания возможных правонарушений и возможностью применения наказаний в отношении нарушителей, а также в стимулировании должного правомерного поведения и поощрения направленной на благо общества деятельности.

Меры поощрения, равно как и меры принуждения, призваны для обеспечения поддержки установленной государством модели правомерного поведения. Особенность же поощрительной санкции заключается в непосредственном обеспечении достижения поставленных социальных целей посредством применения стимулирования и поощрения, что, к слову, может быть недоступно иным средствам.

Таким образом, сказанное позволяет сделать вывод о том, что поощрительные нормы представляют собой не что иное, как определенные правила поведения, которые направлены на обеспечение стимулирования полезной деятельности, содержатся в различных отраслях права и применяются широким кругом субъектов, а также обладают видовым разнообразием.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

**Вороненко Елена Валентиновна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
старший преподаватель  
кафедры административного  
и финансового права,  
г. Краснодар

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ГОССЛУЖАЩИХ**

Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является обязанностью соответствующего лица, предусмотренной антикоррупционным законодательством.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> понятие коррупции определено как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее — сведения о доходах, расходах) отдельных категорий государственных гражданских служащих, работников и иных граждан предусмотрена в ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6228.



Институт декларирования доходов и расходов госслужащих получил детальное закрепление и регулирование в связи с принятием Федерального закона от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>1</sup> (далее - Закон № 230-ФЗ).

Согласно ст. 1 Закона № 230-ФЗ основной целью института декларирования доходов и расходов является противодействие коррупции, в связи с чем устанавливаются правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица, его супруги (супруга), несовершеннолетних детей), доходу данного лица (его супруги (супруга)). Определены категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Нормы указанных правовых актов коррелируют друг другу.

Положения об обязательном декларировании доходов и расходов госслужащих содержатся и в Указах Президента РФ (Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, и лицами, замещающими государственные должности РФ, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»<sup>2</sup>, Указ Президента РФ от 21.09.2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»<sup>3</sup>, Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953. Ч. IV.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2543.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»<sup>1</sup> и др.).

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации ежегодно обновляет и размещает на своем официальном сайте Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующих форм справки<sup>2</sup>. Указанные методические рекомендации составляются при участии Администрации Президента Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и иных заинтересованных федеральных государственных органов.

Отметим, что в Методических рекомендациях по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2023 году были учтены особенности представления сведений лицами, замещающими публичные должности на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, а также отдельными категориями лиц в связи с проведением специальной военной операции, указанные лица не представляют Сведения в рамках декларационной кампании 2023 года.

Квалифицирующим признаком для возникновения обязанности представить сведения в рамках декларационной кампании, по общему правилу, являются правоотношения, имеющиеся на 31 декабря отчетного года. Сама процедура предоставления информации полностью цифровизована и может быть представлена в качестве наглядного примера использования технологии блокчейн.

Справка заполняется с использованием актуальной на дату представления Сведений версии специального программного обеспечения «Справки БК»<sup>3</sup>. Форма справки является унифицированной для всех лиц, на которых распространяется обязанность представлять

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации <https://mintrud.gov.ru/ministry/anticorruption/Methods/13>

<sup>3</sup> Официальный сайт Госслужба [https://gossluzhba.gov.ru/anticorruption/spravki\\_bk#footnote1](https://gossluzhba.gov.ru/anticorruption/spravki_bk#footnote1)

Сведения. К справке могут быть приложены любые документы, в том числе пояснения служащего (работника).

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в Методических рекомендациях уточнены положения, касающиеся цифровых финансовых инструментов - цифровые финансовые активы, цифровые права, включающие одновременно цифровые финансовые активы и иные цифровые права; утилитарные цифровые права; цифровая валюта.

Таким образом, сопоставление доходов с расходами позволяет выявить несоответствие законных доходов произведенным расходам и дает основания для применения процедуры изъятия имущества, приобретенного на доходы, законность которых не подтверждена.<sup>1</sup>

Несмотря на детальное регулирование процесса подачи госслужащими деклараций, год от года выявляются нарушения выполнения обязанностей по антикоррупционному декларированию. Выявленные нарушения чаще всего связаны с обязанностью подавать декларации, что выражается в непредставлении либо несвоевременном представлении декларации, а также в предоставлении неполной или фейковой информации.

Основной способ проверки заявленных декларантом данных – это сравнение этих сведений с теми, которые содержатся в различных официальных источниках (государственных реестрах, иных информационных ресурсах), выявление между ними явных расхождений.<sup>2</sup>

Ряд авторов предлагает для исключения ошибок при предоставлении деклараций о доходах и расходах госслужащих организовать

---

<sup>1</sup> Пункт 4.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-п «По делу о проверке конституционности подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс» [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207895/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207895/)

<sup>2</sup> Трунцевский Ю. В. Совершенствование института декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Т. 13 (2). 2022. С. 353. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.204>

систему мониторинга по аналогии с системами автоматизированного управления (АСУ)<sup>1</sup>.

Мы согласны с Г.А. Василевичем, который обращает внимание на то, что в дальнейшем декларирование доходов и приобретенного имущества лицами, занимающими публичные должности, «будет все более совершенствоваться по мере развития информационных технологий»<sup>2</sup>.

Ю.В. Трунцевский считает, что снизить влияние человеческого фактора можно путем использования технологий искусственного интеллекта и алгоритмов машинного обучения двумя способами: техническим (например, внедряя программный аналитический модуль, но не отменяя при этом обязанность сбора сведений декларантом и порядок такого декларирования); кардинальным (переноса бремя сбора и оценки необходимых данных на государственные органы).<sup>3</sup>

Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»<sup>4</sup> утвержден новый Национальный план противодействия коррупции, что свидетельствует о том, что применение цифровых технологий в целях противодействия коррупции закреплено на законодательном уровне. Предусмотрено несколько вариантов использования цифровых технологий для противодействия коррупции. Все их можно условно разбить на две группы:

– электронные сервисы по предоставлению государственных услуг, которые снижают количество точек соприкосновения граждан и должностных лиц, что приводит к уменьшению уровня бытовой коррупции;

---

<sup>1</sup> Воробьева О.В. Технология автоматизации сбора сведений и мониторинга доходов госслужащих». Интеллектуальные информационные системы: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы докладов IV региональной заочной научно-практической конференции «ИИС-2016». Курск: Университетская книга, 2017. С. 42.

<sup>2</sup> Василевич Г. А. Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 С. 36. <https://doi.org/10.12737/art.2018.3.6>

<sup>3</sup> Трунцевский Ю. В. Указ. соч. С. 354.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

– официальные сайты, где публикуются в открытом доступе данные о государственных закупках, о решениях и действиях органов власти, о доходах и расходах должностных лиц, что упрощает внешний контроль в целях выявления признаков коррупционного взаимодействия.<sup>1</sup>

Итак, цифровизация управленческой и контрольной деятельности оказывает существенное влияние на процессы декларирования доходов и расходов госслужащих, определяя тенденции правового обеспечения соответствующих правоотношений. Таким образом, приоритетной задачей для более эффективного и прозрачного контроля в сфере противодействия коррупции, совершенствования института декларирования доходов и расходов госслужащих становится развитие механизма контроля имущественного положения декларантов и аффилированных с ними лиц посредством внедрения электронных систем государственного централизованного контроля и финансового мониторинга.

**Лада Алексей Сергеевич,**  
Дальневосточный институт управления –  
филиала РАНХиГС, г. Хабаровск,  
доцент кафедры публичного и частного права,  
кандидат юридических наук, доцент

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

В последнее время тенденцией гражданского процессуального законодательства является его упрощение. Согласно п.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.04.2017 № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве»

---

<sup>1</sup> Евсиков К.С., Суворов А.А., Братчикова Л.Р. Цифровая трансформация противодействия Коррупции // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2022. Вып. 1. С. 77 DOI: 10.24412/2071-6184-2022-1-67-81.

упрощенное производство представляет собой специальный порядок рассмотрения дел, предусмотренный главой 21.1 ГПК РФ и главой 29 АПК РФ, согласно которым судами общей юрисдикции рассматриваются дела искового производства, а арбитражными судами рассматриваются дела искового производства и производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Указанное судом определение не отражает сущности упрощенного производства. В связи с этим в научной литературе ученые предлагают собственные определения. Громошина Н.А. под упрощением гражданского судопроизводства – понимает «модель процедуры осуществления правосудия, которая при ее идеальном функционировании в сопоставлении с обычной (общей, ординарной) также идеально функционирующей моделью позволяет при меньшем объеме процессуальных действий, с меньшими финансовыми затратами и скорее достичь целей судопроизводства»<sup>1</sup>. Однако указанное определение не раскрывает особенностей упрощенного производства, а только указывает на цель. Шадловская О.Д. под упрощенной гражданской процессуальной формой понимает: «особую форму гражданского судопроизводства, образующую систему правил, заключающихся в применении средств упрощения и ускорения к общему порядку гражданского судопроизводства, по отдельным законодательно закрепленным категориям гражданских дел».<sup>2</sup> Однако в определении она не указывает, какие именно средства упрощения и ускорения применяются. Аналогичную терминологию можно встретить и у других ученых, которые используют ее при анализе упрощенных производств в цивилистическом процессе<sup>3</sup>.

Более обстоятельное определение дает Старицын А.Ю., понимая под «упрощенным производством: «особый порядок рассмотрения дел, включенных в компетенцию судов общей юрисдикции, для

---

<sup>1</sup> Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. // М., 2010. С. 197–210.

<sup>2</sup> Шадловская О. Д. Упрощенная гражданская процессуальная форма в гражданском судопроизводстве: понятие и признаки // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. №8. С. 22.

<sup>3</sup> Шкромада И. Н. Упрощенные формы гражданского судопроизводства в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 25–28.

которого характерны проведение судебного разбирательства без судебного заседания, замена устного состязания сторон письменным документооборотом и превалирующая деятельность суда»<sup>1</sup>. С указанным определением следует согласиться.

В юридической литературе ведется дискуссия о том, является ли упрощенное производство особым самостоятельным видом гражданского производства наряду с особым и приказным производством, или является видом искового производства. Сторонники первой точки зрения в качестве аргумента указывают на особенности упрощенного производства: отсутствие лиц, участвующих в деле, в судебном заседании, вынесение решения без мотивировочной части, жесткий и формализованный порядок раскрытия доказательств, уменьшенный срок на апелляционное обжалование и уменьшенное количество судей в суде апелляционной инстанции. Сулейманов Н.Е. считает, что по набору своих характеристик упрощенное производство является своеобразной переходной формой между приказным и общим исковым производством<sup>2</sup>. Хисамов А.Х. и Шакирьянов Р.В. выделили целую систему производств, в которой к общей части отнесли иски с сокращенными сроками их рассмотрения, в т.ч. дела, рассматриваемые мировыми судьями, и заочное производство. К специальной части отнесли упрощенное и приказное производство.<sup>3</sup>

Другие ученые считают, что упрощенное производство, так же, как и заочное, не является обособленным видом гражданского судопроизводства в отличие от приказного, а является видом искового производства<sup>4</sup>. Жукова А.Ю. указывает на то, что: «по своей природе и назначению упрощенное производство является усеченной версией общего искового производства, а не самостоятельным видом

---

<sup>1</sup> Старицын А.Ю. Упрощенное производство в гражданском процессе дисс. канд. юрид. наук. – Иркутск, 2023. С.8

<sup>2</sup> Сулейменов Н.Е. Упрощённое (письменное) производство в Казахстане.// Официальный сайт. – URL: [http://suleimenovlawyer.kz/stati/article\\_post/uproshchennoye](http://suleimenovlawyer.kz/stati/article_post/uproshchennoye) (дата обращения: 25.03.23)

<sup>3</sup> Хисамов А.Х., Шакирьянов Р.В. Информатизация правоприменительной деятельности как фактор совершенствования механизмов упрощенного судопроизводства в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 8. С.14–20.

<sup>4</sup> Маркин С.В. Об упрощенном производстве в гражданском процессе // Северо-Кавказский юридический вестник. 2016. № 1. С. 76–81 (76).

производства. В данном случае не создается отдельный вид производства наряду с исковым, особым и др., а речь идет о трансформации искового производства в особый процессуальный порядок с присущими ему особенностями, о сокращенном варианте искового производства в целях упрощения и ускорения процесса рассмотрения относительно несложных по правовому и фактическому содержанию дел».<sup>1</sup>

С указанной точкой зрения следует согласиться, поскольку, из анализа норм ГПК РФ можно сделать вывод, что упрощенное производство является частью искового производства. Во-первых, упрощенное производство находится в подразделе II «Исковое производство», во-вторых, в ч. 1 ст. 232.1 ГПК РФ законодатель использует термин «общие правила искового заявления», тем самым, подразделяя процедуры искового судопроизводства на общие и упрощенные.

В юридической литературе указывается на недостаточную определенность в гражданском процессуальном законодательстве критериев разграничения требований, по которым выдается судебный приказ, и дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства<sup>2</sup>.

Из содержания норм и положений ст. 122 ГПК РФ следует, что категории дел, рассматриваемых в упрощенном производстве, частично дублируют дела, по которым выдается судебный приказ.

Разрешению указанной коллизии посвящен п. 10 Постановления Пленума ВС РФ № 10. Из его содержания следует, что требования, указанные в п. 3 ч. 1 ст. 232.2 ГПК РФ, п. 1 ч. 2 ст. 227 АПК РФ, должны быть рассмотрены в порядке упрощенного производства в одном из случаев:

– если цена иска превышает пределы, установленные для дел, подлежащих рассмотрению в порядке приказного производства (ч. 1 ст. 121 ГПК РФ);

---

<sup>1</sup> Жукова Ю.А. Упрощенное производство в гражданском и арбитражном процессе: Монография. М.: Зерцало-М, 2022. С. 164.

<sup>2</sup> Федяев Д.А. Упрощенное производство в гражданском и арбитражном процессе: унификация или дифференциация правового регулирования / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 391–399.



– если цена иска не превышает такие пределы, но в принятии заявления о вынесении (выдаче) судебного приказа было отказано или судебный приказ был отменен.

– если цена иска не превышает указанных пределов, но требование не подлежит рассмотрению в порядке приказного производства.

Ученые обращают внимание на то, что в соответствии с принципом диспозитивности необходимо предоставить участникам процесса право выбора упрощенной процедуры разрешения дел<sup>1</sup>. Чтобы избежать коллизии в юридической литературе предлагается: «установить альтернативность применения приказного и упрощенного производств, при которой субъект самостоятельно решает вопрос о рассмотрении его требований в том или ином порядке, прежде оценив вероятность отмены судебного приказа».<sup>2</sup>

Следует согласиться с указанным мнением и в ГПК РФ установить альтернативность применения приказного и упрощенного производств.

В юридической литературе дискуссионным является вопрос о возможности применения упрощенного порядка при рассмотрении дел особого производства. ГПК РФ не содержит запрета для рассмотрения категорий дел особого производства в порядке упрощенного производства. В связи с этим ученые указывают на возможность рассмотрения ряда дел особого производства в упрощенном порядке.

Соломеина Е.А. предлагает рассматривать в порядке упрощенного производства практически все дела особого производства, за исключением, дел об усыновлении (удочерении), об ограничении дееспособности, гражданина, признании гражданина недееспособным, ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами, а также об отмене ограничения гражданина в дееспособности и признании гражданина дееспособным. «Наибольший интерес представляет рассмотрение возможности применения

---

<sup>1</sup> Фильченко И.Г. Упрощение гражданского судопроизводства: понятие и условия // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 3. С.89.

<sup>2</sup> Старицын А.Ю. Упрощенное производство в гражданском процессе дисс. канд. юрид. наук. – Иркутск, 2023. С. 10.

упрощенного порядка к рассмотрению дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния и по заявлениям о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении».<sup>1</sup>

Зарубина М.Н. предлагает рассматривать в порядке упрощенного производства дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, оспаривание действий нотариусов, поскольку заявитель обращается в суд уже после того, как получил письменный отказ от компетентного органа, последний в качестве заинтересованного лица редко является в судебные процессы, предпочитая направлять письменные объяснения по существу заявленного требования<sup>2</sup>. Старицын А.Ю. предлагает рассматривать в порядке упрощенного производства дела вызывного производства<sup>3</sup>.

Другие ученые указывают на то, что: «дела особого производства презюмируются бесспорными, они зачастую отнюдь не простые и в силу своей природы, специфики охранительных целей, а также субъектного состава несовместимы с упрощенным производством. Неслучайно особенностям рассмотрения таких дел посвящены отдельные главы ГПК РФ. В связи с этим дела особого производства не могут быть разрешены в порядке упрощенного производства даже при согласии заявителя и заинтересованных лиц».<sup>4</sup> С указанным мнением следует согласиться и внести изменения в п. 3 ст. 232.2 ГПК РФ, указав, что дела особого производства не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства.

*Выводы:* В юридической литературе дискуссионным является вопрос о самостоятельности упрощенного производства. Из анализа норм ГПК РФ можно сделать вывод, что упрощенное производство является частью искового производства.

---

<sup>1</sup> Соломеина Е.А. Новые возможности упрощенного производства // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 32–33.

<sup>2</sup> Зарубина М.Н. Оправданные и неоправданные риски упрощения гражданской процессуальной формы // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. №1. С. 7–12.

<sup>3</sup> Старицын А.Ю. Упрощенное производство в гражданском процессе диссертация канд. юрид. наук. Иркутск, 2023. С. 10.

<sup>4</sup> Жукова Ю.А. Упрощенное производство в гражданском и арбитражном процессе: Монография. М.: Зерцало-М, 2022. С. 164.

В соответствии с принципом диспозитивности необходимо в ГПК РФ установить альтернативность применения приказного и упрощенного производств.

Представляется, что дела особого производства не должны рассматриваться в рамках упрощенного производства. Необходимо внести изменения в п. 3 ст. 232.2 ГПК РФ указав, что дела особого производства не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства.

**Лихачев Андрей Александрович**  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,  
студент юридического факультета им. А.А. Хмырова,  
г. Краснодар

**Научный руководитель – Курячая Марина Михайловна**  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,  
доцент кафедры конституционного и административного права,  
кандидат юридических наук, доцент

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

Одной из гарантий эффективной управленческой деятельности является наличие механизмов привлечения лиц, допустивших правонарушения в административно-правовой сфере, к ответственности согласно действующему законодательству<sup>1</sup>.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>2</sup> в ч. 1 ст. 28.7 предусматривает возможность проведения административного расследования в ходе возбуждения дела об административном правонарушении в случае осуществления экспертизы, а также производства иных процессуальных действий, которые требуют значительных временных затрат.

---

<sup>1</sup> Курячая М.М. Публично-правовая ответственность представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления // Муниципальная власть. 2005. № 5. С. 15.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Легальная дефиниция понятия «административное расследование» в современном российском законодательстве отсутствует, КоАП РФ лишь определяя некоторые отдельные вопросы его производства.

В целях обеспечения единства правоприменительной практики Верховный Суд РФ при очередном пересмотре основного постановления по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup> указал, что административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности<sup>2</sup>.

Анализ показывает, что ст. 28.7 КоАП РФ, определяющая порядок производства административного расследования, со дня принятия Кодекса изменялась 50 федеральными законами, что свидетельствует о двух значимых обстоятельствах. Во-первых, это говорит о значительном внимании государства к проблематике развития института административного расследования. Во-вторых, неоднократные попытки внести изменения в механизм правового регулирования свидетельствует о наличии проблем, которые требуют решения на законодательном уровне<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.06.2010 № 13 (ред. от 25.12.2018) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Потапенко С.В., Лупарев Е.Б. Об уголовной и административной ответственности за нарушение ограничительных мер, связанных с пандемией коронавируса // Проблемы национальной безопасности России: уроки истории и вызовы современности: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. К 75-летию Победы в Великой Отечественной войне, Адлер, 28 октября – 01 ноября 2020 года. Краснодар: Традиция, 2021. С. 255.

В первую очередь необходимо определить на законодательном уровне, (непосредственно в ст. 28.7 КоАП РФ), что представляет собой административное расследование, а именно – деятельность уполномоченных должностных лиц, направленная на установление лица, совершившего административное правонарушение, и обстоятельств его совершения.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении (ч. 5 ст. 28 КоАП РФ). В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящими руководителями либо их заместителями до одного месяца, исключительно руководителем вышестоящего органа по определенным составам административных правонарушений – до шести месяцев, руководителем вышестоящего органа прокуратуры по делам о незаконном вознаграждении от имени юридического лица в случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи – до двенадцати месяцев.

Таким образом, можно внести ряд предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики:

- устранить противоречия, связанные с видами процессуальных документов, возникающие при возбуждении дела и окончании разбирательства в случаях осуществления процессуальных действий прокурором, путем внесения изменений в соответствующие нормы КоАП РФ. Требуется унифицировать виды процессуальных документов, исключив их разнообразие на отдельных этапах;

- установить срок составления протокола об административном правонарушении как «разумный срок разбирательства», исключив его ограничение временными рамками;

- закрепить в главе 24 КоАП РФ общие требования к рассмотрению заявлений и сообщений об административных правонарушениях по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством.

- решить вопрос о более четком закреплении процедуры возбуждения дела в отношении неустановленного лица на законодательном

уровне в целях исключения неоднозначного толкования процессуальных норм<sup>1</sup>. Считаем возможным дополнить КоАП РФ таким основанием продления срока разбирательства на стадии возбуждения дела, как необходимость установления лица, совершившего правонарушение.

**Соловьева Светлана Владимировна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ДИСКВАЛИФИКАЦИИ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ**

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в системе видов административных наказаний в отношении государственных гражданских служащих предусмотрен такой вид наказания как дисквалификация.

В статье 3.11 КоАП РФ определяется, что дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Изначально дисквалификация как административное наказание назначалась должностным лицам за совершение административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. В последующем сфера применения данного вида наказания была расширена. На сегодняшний день дисквалификация охватывает большой круг должностных лиц, категория которых в КоАП РФ является обобщающей, включающая, в том числе государственных гражданских служащих.

---

<sup>1</sup> Шунхурова А.И., Тютюник Р.Н. Административное расследование в отношении неустановленных лиц // Законность. 2020. № 1. С. 4.

Введение административной ответственности в виде наказания дисквалификации в отношении государственных служащих в свое время имело антикоррупционную направленность, выраженную в необходимости усиления не дисциплинарной, а административной ответственности государственных служащих.

Юридическое содержание дисквалификации определяется через общее понятие «дисквалификация», которое означает лишение квалификации (от латинского – *dis.* и *qualificatio*), объявление кого-либо недостойным или неспособным занимать определенную должность или исполнять определенную работу.

Законодатель в данном случае закрепил предельно возможный широкий подход и не уточняет, о каких именно должностях гражданской службы, имея ввиду объем и характер полномочий, место должности в служебной иерархии, идет речь. В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> в статье 12 установлены квалификационные требования к должностям гражданской службы. К таким требованиям относятся: к уровню профессионального образования, к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности и к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

На основании общих квалификационных требований в случае применения административного наказания в виде дисквалификации гражданский служащий перечисленные качества не утрачивает. Признается, что лицо формально соответствующее квалификационным требованиям не может замещать должность гражданской службы и подлежит принудительному удалению с нее на определенный срок за совершение административного правонарушения. Как отмечают некоторые авторы, при таком подходе термин «дисквалификация» является не удачным и юридически не выверенным, не соответствующим содержанию применяемой санкции.

Следует отметить не соответствие терминологического понятия «дисквалификация», которое в большей степени связано с лишением

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

права замещать должности государственной гражданской службы, а не квалификации. На основании чего, многими авторами, отмечается сходство дисквалификации с уголовным наказанием в виде лишения права замещать определенные должности. По своему превентивному воздействию указанные виды наказания являются однотипными, так как влекут установление запрета на замещение должностей государственной гражданской службы на определенный срок.

Вместе с тем запрет на замещение государственной должности в виде дисквалификации всегда связан с применением не только административной ответственности, но и дисциплинарной. Тем самым необходимо ставить вопрос о разграничении дисциплинарной и административной ответственности, так как именно последняя влечет применение наказания в виде дисквалификации.

Анализ составов административных правонарушений, за совершение которых к гражданским служащим может применяться дисквалификация, позволяет говорить о том, что к административной ответственности гражданских служащих могут привлекать, по сути, за ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей, что является дисциплинарной ответственностью.

На сегодняшний день КоАП РФ предусматривает более 200 составов административных правонарушений, содержащих административное наказание в виде дисквалификации, из которых только в пяти составах, предусматривается такой субъект как государственные гражданские служащие:

– ч. 4 ст. 5.61 «Оскорбление, совершенное лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо должность государственной гражданской или муниципальной службы, в связи с осуществлением своих полномочий»;

– ч. 4 ст. 5.63 КоАП РФ «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» - за повторное совершение, предусматривает дисквалификацию для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае, если они ранее



привлекались к административной ответственности за нарушение законодательства о предоставлении государственных услуг;

– ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления» - предусматривает дисквалификацию для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

– ст. 14.9.1 «Нарушение порядка осуществления включения в исчерпывающий перечень процедур в сферах строительства» - предусматривает дисквалификацию для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, за повторное совершение данного правонарушения;

– ст. 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре)» – предусматривает дисквалификацию для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Еще ряд составов, в которых прямо государственные гражданские служащие не названы как субъекты административной ответственности, но они предполагаются исходя из характера совершения административного правонарушения, к таким составам можно отнести:

– ст. 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом» - субъектом может быть лицо, получившее доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей;

– ст. 14.25 «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридического лица и индивидуального предпринимателя» - предполагает ответственность государственного служащего, который осуществляет регистрацию юридического лица, т.е вносит данные в ЕГРЮЛ;

– ч. 7 ст. 14.32 «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию

*согласованных действий, координация экономической деятельности» - в которой прямо не названы государственные служащие как субъекты, а названы федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта РФ и муниципальные органы, тем самым субъект – коллективный, юридическое лицо, однако санкция административной правовой нормы предусматривает наказание в виде дисквалификации, которое не применяется к юридическому лицу.*

Есть еще ряд составов административных правонарушений в которых государственные гражданские служащие как субъекты административной ответственности предполагаются – ст. 14.55 «Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа», а также в сфере бюджетных правонарушений.

Общий анализ административных правовых норм позволяет заключить, что дисквалификация в санкциях административных правовых норм не всегда согласуется с признаками объективной стороны, которые определяют или называют государственного служащего как субъекта правонарушения, не прямо указывая на него, а путем указания на органы исполнительной власти или государственной власти. В связи с чем, как отмечается некоторыми авторами,<sup>1</sup> «...эффективность рассматриваемого вида наказания для государственных служащих на сегодняшний день остается под сомнением».

Многими авторами неоднократно ставился вопрос о разграничении административной и дисциплинарной ответственности, для административной ответственности ее основанием является – административное правонарушение, для дисциплинарной – дисциплинарный поступок. Разграничение между этими во многом близкими проступками возможно провести по объекту посягательства, который является основным критерием для разграничения, указывая, что государственный служащий прежде всего несет ответственность перед государством за

---

<sup>1</sup> Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2013. № 11. С. 17– 68.

нарушение своих служебных обязанностей, поэтому подлежит дисциплинарной ответственности, а не административной.<sup>1</sup>

Определенный интерес представляет исполнение административного наказания в виде дисквалификации, которое осуществляется в соответствии со ст. 32.11 КоАП РФ. Постановление о дисквалификации исполняется самостоятельно лицом, немедленно после вступления его в законную силу.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом (ч. 2 ст. 32.11 КоАП РФ). В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 39 Закона о государственной гражданской службе применение дисквалификации влечет прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы.

Некоторые авторы называют санкции административных правовых норм предусматривающих наказание в виде дисквалификации в отношении должностных лиц безальтернативными,<sup>2</sup> особенно если исключается возможность применения иного вида административного наказания. Другие авторы отмечают, что «...в каком-то конкретном случае применение дисквалификации окажется несоразмерным деянию» и «предусмотреть все варианты развития общественных отношений невозможно».<sup>3</sup>

Дисквалификация по степени превентивного воздействия и правовым последствиям является одним из самых строгих видов административного наказания, так как лишает дисквалифицированного государственного служащего не только работы (места службы) и устанавливает запрет на профессиональную служебную деятельность в течение определенного срока, а фактически, полностью прекращает

---

<sup>1</sup> Чаннов С.Е. Дисциплинарная и Административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. №2 (254). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/distsiplinarnaya-i-administrativnaya-otvetstvennost-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih-voprosy-effektivnosti> (дата обращения: 23.03.2023).

<sup>2</sup> Кабанова И.Е. Безальтернативная дисквалификация как метод борьбы с антиконкурентной деятельностью публичных субъектов // Юрист. 2015. № 1. С. 36–41.

<sup>3</sup> Морозова Н.А. Безальтернативные административные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 129–138.

профессиональную служебную деятельность в органах государственной власти, с внесением в реестр дисквалифицированных лиц.

Функции по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц осуществляет Федеральная налоговая служба,<sup>1</sup> в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.08.2005 № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц».<sup>2</sup> Любой гражданин может зайти на официальный сайт ФНС России и получить информацию о дисквалифицированном лице.<sup>3</sup> В реестре содержатся полные сведения о дисквалифицированном лице, в том числе: фамилия, имя, отчество, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за совершенное административное правонарушение, должность, срок дисквалификации. Лицо считается исключенным из реестра по истечении срока дисквалификации или при наличии в ФНС России вступившего в силу судебного акта об отмене постановления о дисквалификации.

Открытость вышеуказанных данных для всеобщего обозрения усиливает административную ответственность и, фактически, делает невозможным вновь поступление на государственную гражданскую службу дисквалифицированного лица. Кроме того, в применении дисквалификации как вида административного наказания прослеживается карательная направленность. Однако рассматриваемый вид административного наказания не имеет широкого применения и если позволяет санкция административной правовой нормы суды чаще всего назначают наказание в виде административного штрафа, тем самым правоприменитель самостоятельно определяет степень превентивного воздействия.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Приказ ФНС России от 10.12.2019 № ММВ-7-14/627@ «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной налоговой службой государственной услуги по предоставлению заинтересованным лицам сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц» // <https://docs.cntd.ru/document/564191232> (дата обращения: 25.04.2023).

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961

<sup>3</sup> Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. – URL: <https://www.nalog.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2023).

<sup>4</sup> Володкина Я.А. Некоторые особенности административной ответственности в виде дисквалификации государственных и муниципальных служащих // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2011. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-osobennosti-administra> (дата обращения: 23.03.2023).

**Фарикова Екатерина Александровна**  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Краснодар

## **СООТНОШЕНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ИНЫХ ВИДОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью. Указанное конституционное положение определяет важнейший принцип, раскрывающий демократическое начало построения всей системы государственного управления в современной России. Все задачи государственного аппарата выполняются через реальных людей – государственных служащих, которые составляют неотъемлемый элемент публичной управленческой деятельности, решают оперативные задачи внутри страны и за ее пределами. Согласно последним данным, опубликованным Федеральной службой государственной статистики, общая численность работников, замещающих государственные должности или должности государственной гражданской службы, составляет 763 770 человек. Наибольшее число государственных служащих приходится на органы исполнительной власти (591 887 человек)<sup>1</sup>.

Институт государственной службы играет незаменимую роль в обеспечении основных функций любого современного государства. Между тем, в действующем российском законодательстве институт государственной службы представлен разрозненной системой норм, а основные элементы системы государственной службы имеют противоречивый характер. Представляется, только наличие последовательного правового регулирования такого важного явления, как

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13289> (дата обращения: 15.04.2023).

государственная служба, может обеспечить законность деятельности государственных служащих, ее действительную направленность на соблюдение и защиту прав и свобод человека. Кроме того, упорядоченная и тщательно проработанная система законодательных норм о государственной службе призвана обеспечить права самих государственных служащих, четко и конкретно устанавливая их правовой статус и место в системе государственной службы Российской Федерации.

В настоящее время система государственной службы представлена следующими элементами: государственной гражданской службой, военной службой и государственной службой иных видов (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>, далее – Закон № 58-ФЗ). Общие нормы названного закона конкретизированы в нормативно-правовых актах, регулирующих каждый элемент системы государственной службы. Так, правовой основой государственной гражданской службы выступает Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup>, военной службы – Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>3</sup>. Указанные нормативно-правовые акты определяют правовой статус государственных служащих, порядок прохождения службы и другие наиболее важные составляющие служебной деятельности.

Третий из перечисленных элементов системы государственной службы именуется в действующем законодательстве «государственной службой иных видов». Такая разновидность государственной службы появилась в российском законодательстве относительно недавно и стала последствием неполноты реализации задач, поставленных в начале 2000-х гг. перед государством в сфере реформирования государственной службы. С момента формирования служебного законодательства Российской Федерации и до 2015 г. вместо государственной службы иных видов в Законе № 58-ФЗ была обозначена

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

правоохранительная служба. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» система государственной службы была существенно изменена: правоохранительная служба была исключена из норм законодательства и заменена государственной службой иных видов. Законодательные изменения были обусловлены отсутствием к тому моменту закона о правоохранительной службе, который должен был установить не только основы прохождения правоохранительной службы, но и вообще определить, что представляют собой такие категории, как «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган» и др. Несмотря на несколько попыток создания правовой базы правоохранительной службы, эта идея так и не была воплощена в жизнь.

Закрепление в законе государственной службы иных видов должно было устранить проблемы и противоречия, свойственные правоохранительной службе, связанные с пониманием конкретного содержания такого вида государственной службы. Анализируя полноту выполнения такой задачи, можно отметить следующее.

В силу ч. 3 ст. 2 Закона № 58-ФЗ, государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами. Аналогичные положения можно заметить в ч. 2 ст. 11, ч. 5 ст. 12, ч. 9 ст. 12.1 и других нормах Закона № 58-ФЗ. Во всех перечисленных статьях предусмотрено, что федеральные законы о государственной службе иных видов определяют особенности ее прохождения. Какие именно федеральные законы устанавливают государственную службу иных видов, не уточняется. Отсутствуют и какие-либо разъяснения от органов власти по этому поводу. Помимо этого, в ч. 1, 2 ст. 9 Закона № 58-ФЗ указано, что перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов утверждаются Президентом РФ. К настоящему времени такой перечень также отсутствует.

Таким образом, спустя восемь лет с момента принятия законодательных новелл о государственной службе иных видов ее правовая

основа все еще не сформирована. Нельзя сказать, что данный вопрос остро стоит на повестке дня, поскольку на рассмотрение парламента не вносились проекты закона о государственной службе иных видов.

Учитывая изложенные обстоятельства, в науке целесообразность закрепления государственной службы иных видов вместо правоохранительной подвергается критике. Так, по мнению С.В. Селезневой, введение в законодательство термина «государственная служба иных видов» только усложняет правоприменительную деятельность<sup>1</sup>. Как отмечает В.П. Уманская, вопрос о содержании, которое законодатель вложил в понятие «государственная служба иных видов», остается открытым<sup>2</sup>.

Между тем, некоторые ученые формирование государственной службы иных видов рассматривают как решительный переход к созданию системы правоохранительной службы<sup>3</sup>. С данной позицией трудно согласиться, поскольку изменения Закона № 58-ФЗ были направлены именно на исключение правоохранительной службы из системы государственной службы, а правоохранительное содержание государственной службы иных видов из закона не следует. Согласимся с мнением С.В. Дербина о том, что в таких условиях возможность формирования института правоохранительной службы и в целом завершение построения системы государственной службы Российской Федерации представляется трудновыполнимыми задачами<sup>4</sup>. Таким образом, нет оснований полагать, что под государственной службой иных видов законодателем подразумевается служба в правоохранительных органах. Наоборот, установленное нововведениями расширение содержания третьего вида государственной службы еще больше размывает его границы, чем было ранее.

---

<sup>1</sup> Селезнева С.В. Проблемные аспекты иных видов государственной службы в России // Трибуна ученого. 2020. № 5. С. 218.

<sup>2</sup> Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: Монография. М., 2020. С. 95.

<sup>3</sup> Бирюков С.С. К проблеме правового регулирования правоохранительной службы в Российской Федерации на современном этапе // Modern Science. 2021. № 1-2. С. 147.

<sup>4</sup> Дербин С.В. Развитие правового регулирования службы в правоохранительных органах // Наука сегодня: история и современность: материалы международной научно-практической конференции. Вологда, 2016. С. 44.



Поэтому многие авторы научных работ по теме считают необходимым вернуть в законодательство правоохранительную службу, исключив при этом государственную службы иных видов<sup>1</sup>. Вместе с тем возвращение правоохранительной службы так или иначе подразумевает создание ее правовой основы, чего не было сделано за много лет ее формального существования в законодательстве. Поэтому согласимся с утверждением Э.С. Карпова о том, что необходимо разработать и принять федеральный закон о правоохранительной службе, устанавливающий порядок ее прохождения<sup>2</sup>.

Кроме того, необходимо окончательно решить вопрос о содержании правоохранительной деятельности, определить перечень правоохранительных органов, в которых предусмотрено прохождение соответствующей службы. Доктринальные источники совершенно по-разному определяют критерии отнесения государственных органов к правоохранительным, что объясняется полным отсутствием законодательной базы, при котором каждый автор вправе формулировать свои предложения абсолютно свободно. Имеющиеся изыскания представляют собой лишь попытки найти содержательную основу государственной службы в правоохранительной сфере и разработать наиболее приемлемый вариант законодательного закрепления основных институтов правоохранительной или какой-либо другой государственной службы, входящей в структуру государственной службы иных видов.

Тем не менее, задачей законодателя в указанном ключе является обобщение и подробный анализ теоретических положений о правоохранительной деятельности и правоохранительных органах, соотношение их с действующим законодательством с целью выявления несоответствия. В целях разработки правовой основы правоохранительной службы можно обратиться к зарубежному опыту. В частности,

---

<sup>1</sup> Цалоева А.Г. Вопросы разделения государственной службы // Научная дискуссия современной молодежи: экономика и право: сборник статей международной научно-практической конференции. Пенза, 2016. С. 544.

<sup>2</sup> Карпов Э.С. К вопросу о правовом регулировании государственной службы иных видов в системе государственной службы Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17. № 1 (61). С. 79.

соответствующий закон принят в Республике Казахстан<sup>1</sup>, в нем раскрывается понятие правоохранительных органов, их конкретный перечень, определены принципы правоохранительной службы, порядок ее прохождения и др.

Результатом законодательной работы должен стать полноценный закон о правоохранительной службе, в котором необходимо закрепить понятие правоохранительного органа, правоохранительной службы и определить перечень государственных органов, выполняющих правоохранительную функцию.

Отсутствие иного варианта решения задачи урегулирования государственной службы, не подпадающей под критерии государственной гражданской или военной службы, ярко продемонстрировано введением понятия государственной службы иных видов. Ведь, в сущности, произошло лишь изменение названия третьего вида государственной службы, что не разрешило проблему разрозненности правового регулирования, неопределенности ее содержания, отсутствия критериев, в соответствии с которыми государственная служба иных видов подлежит прохождению в каком-либо конкретном государственном органе.

Суммируя сказанное, мы приходим к выводу о том, что на современном этапе формирования института государственной службы Российской Федерации назрела необходимость в тщательной разработке единой концепции системы государственной службы, что предполагает следующие шаги: исключение государственной службы иных видов из Закона № 58-ФЗ с возвращением в его нормы правоохранительной службы; разработка и принятие Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации», в котором должны быть определены критерии отнесения государственных органов к правоохранительным, их конкретный перечень, основные принципы и особенности прохождения правоохранительной службы, правовой статус государственных служащих – сотрудников правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> О правоохранительной службе: Закон Республики Казахстан от 06.01.2011 № 380-IV (ред. от 11.09.2022) [Электронный ресурс] // СПС «Параграф». – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30916594](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594) (дата обращения: 17.04.2023).

**Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна**  
ФКОУ ВО «Воронежский институт  
Федеральной службы исполнения наказаний»,  
профессор ФВО, доктор юридических наук, доцент  
г. Воронеж

## **РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СТАТУСА ФСИН РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМОСВЯЗАННЫХ ИНСТРУМЕНТАРИЕВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА<sup>1</sup>**

Местоположение Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) в системе органов публичной власти с административно-правовыми полномочиями в буквальном виде предопределено принятием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>. Соответственно регулирование ее статуса специальными актами основано на установлении ее административных полномочий в отношении подчиненных субъектов, наряду с ее основными полномочиями, предопределяющими ее функциональную предназначенность как государственной структуры – обеспечение исполнения наказаний за преступления. Наряду с этим, нельзя не заметить, что любое полномочие ФСИН России, равно как и иного субъекта, в том числе носителя публичной власти, нуждается в финансовом – бюджетном – обеспечении со стороны государства. И это делает актуальным вопрос о соотношении публичного статуса ФСИН России и бюджетного устройства Российского государства, бюджетно-правового регулирования.

---

<sup>1</sup> Настоящая статья основана на работах и является продолжением исследований автора по тематике финансово-правовых основ ФСИН России. См. также: «Пешкова (Белогорцева) Х.В. Финансово-правовые и гражданско-правовые основы уголовно-исполнительной системы России: монография. Воронеж: Научная книга, 2019. 270 с.»; «Белогорцева (Пешкова) Х.В. Социально-гуманитарные основы применения финансового и налогового права в уголовно-исполнительной системе: монография / Х.В. Белогорцева (Пешкова) ; ФКОУ ВО Воронежский институт ФСИН России. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. 160 с.».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Бюджетное устройство государства складывается из его расходных и доходных полномочий, формирования органов и ведомств, реализующих финансово-бюджетные полномочия, централизованных бюджетов и децентрализованных фондов государственных учреждений.

В системе органов государственной власти Российской Федерации сформированы органы, которые не являются в прямом смысле финансовыми органами (органами – специальными носителями бюджетных полномочий), но их функционирование так или иначе связано с осуществлением государством бюджетной деятельности (например, в части осуществления контроля в области бюджета; использования бюджетных средств – участия в расходах бюджета; администрирования поступления доходов в бюджет; принятия актов, регулирующих различные финансовые вопросы и т.д.). Такие органы участвуют в бюджетной деятельности государства наряду со своей основной деятельностью, для которой они были сформированы. К этим органам относится и ФСИН России.

ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, на которого возложены специальные ведомственные правоприменительные полномочия и функции. В их числе: обеспечение деятельности подведомственных учреждений уголовно-исполнительной системы (администрирование в уголовно-исполнительной системе), контроль и надзор в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных. И в таком смысле ФСИН России относится к системе органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти – это органы, обеспечивающие исполнение нормативных правовых актов, реализацию функции государственного управления различными сферами посредством использования специальных форм и методов управленческих действий.

ФСИН России как орган исполнительной власти имеет сложную структуру: осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия и учреждения, специально созданные для обеспечения функций уголовно-

исполнительной системы, в том числе учреждения образовательного и научно-исследовательского профиля. Соответственно ФСИН России представлена широким перечнем органов и учреждений, осуществляющих функции как непосредственно в сфере реализации уголовно-исполнительного законодательства, так и иные функции, значимые для обеспечения системы исполнения уголовных наказаний, в том числе функции, связанные с применением инструментария финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы.

Наряду со своими основными полномочиями – специальными для уголовно-исполнительной системы, Федеральная служба исполнения наказаний наделена и финансовыми, в том числе бюджетными полномочиями. В качестве бюджетных полномочий органов государственной власти традиционно рассматриваются установленные финансовым законодательством права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по участию в бюджетных правоотношениях, регламентации бюджетных правоотношений, участию в бюджетном процессе.

ФСИН России является постоянно действующим органом, соответственно, нуждающимся в периодическом финансировании. Функционирование органов ФСИН России требует финансового обеспечения со стороны Российского государства, предоставляющего денежные средства на соответствующие расходы из федерального бюджета. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов, а также предприятий и учреждений, созданных для обеспечения функционирования уголовно-исполнительной системы, осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Это является особенностью ФСИН России как субъекта права, позволяет рассматривать ее роль в бюджетном устройстве государства.

В указанном качестве как получатели бюджетных средств органы ФСИН России самостоятельно распоряжаются средствами, выделенными на обеспечение их деятельности, в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый

год. Расходы на функционирование ФСИН России, как и органов, учреждений уголовно-исполнительной системы в целом – важная составляющая расходов современного государства, слагаемое расходов как элемента бюджетного устройства государства.

Финансирование, получаемое из федерального бюджета, должно обеспечивать возможность – реализацию органами и учреждениями ФСИН России требований уголовно-исполнительного права, а именно функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию. Также бюджетные ресурсы используются ФСИН России и на реализацию публичных функций и полномочий административно-правового характера в отношении подведомственных учреждений, оплату служащих (сотрудников) уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

В контексте бюджетного устройства ФСИН России является главным распорядителем бюджетных средств в отношении своих подразделений, учреждений, уголовно-исполнительной системы в целом. Главный распорядитель бюджетных средств в российском бюджетном законодательстве понимается как орган государственной власти, иные субъекты, имеющие право распределять бюджетные ассигнования между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств. В таком качестве непосредственно ФСИН России является федеральным государственным органом, осуществляющим материально-техническое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы – т.е. администрирование их деятельности в соответствующей части. Материально-техническое обеспечение деятельности данных учреждений включает мероприятия финансового, материально-технического, служебно-кадрового и иного характера, направленные на создание условий для достижения целей реализации требований уголовно-исполнительного права, а именно: ведомственная экспертиза обоснования инвестиций в строительство, проектной документации на реконструкцию и строительство объектов уголовно-исполнительной системы; реализация полномочий

собственника в отношении федерального имущества, переданного соответствующим учреждениям; пенсионное обеспечение служащих уголовно-исполнительной системы.

Публичные финансово-бюджетные полномочия реализуются органами ФСИН России в связи с формированием и использованием средств федерального бюджета. И такие ее полномочия, в свою очередь, подразумевают наделение ФСИН России полномочием по принятию подзаконных актов, какие традиционно принимаются органами исполнительной власти по вопросам организации служебной деятельности и сопутствующим вопросам. Как орган исполнительной власти ФСИН России принимает нормативные правовые акты, например: Приказ ФСИН России от 18 мая 2022 г. № 276 «Об осуществлении бюджетных полномочий администраторов доходов федерального бюджета учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и территориальными органами ФСИН России»<sup>1</sup>; Приказ ФСИН России от 11 октября 2017 г. № 993 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в уголовно-исполнительной системе и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях (учреждениях, предприятиях) уголовно-исполнительной системы, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой исполнения наказаний, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>2</sup> (приказ предусматривает ограничения для служащих УИС России в части вступления в гражданские банковские правоотношения по открытию вкладов и некоторые другие).

Итак, публичная власть в Российском государстве, административная и иная, осуществляется посредством создания и реализации компетенции специальных органов и учреждений с учетом установленных законодательством Российской Федерации ведомственных

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

компетенций и требований. И формирование, и функционирование публичных субъектов неизбежно требует финансово-бюджетного обеспечения со стороны государства. Основное назначение функционирования ФСИН России в инструментарии бюджетного устройства государства заключается в причастности ее компетенции к формированию и использованию доходно-расходной части государственного бюджета в связи с осуществлением конкретных целевых мероприятий, специфичных для уголовно-исполнительной системы.





ЭКОИНВЕСТ

Отпечатано в типографии издательства «Экоинвест»  
350072, г. Краснодар, ул. Зиповская, 9  
Тел.: +7 (861) 944-65-01  
E-mail: [ecoinvest@mail.ru](mailto:ecoinvest@mail.ru)  
<http://publishprint.ru>

Подписано в печать 26.08.23.  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура Times New Roman.  
Печать цифровая. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 13,95. Тираж 100 экз.  
Заказ № 2841.