ЦИФРОВИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

***Запольский С. В.*[1], *Васянина Е. Л.*[2]**

Ключевые слова: *финансовый контроль, информационные системы, надзор, аудит, мониторинг, налоги, бюджет, эмиссия денег, расходы, цифровизация, экономика.*

Аннотация

Цель работы: совершенствование научно-методической базы теории правового регулирования финансовых отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля в условиях развития цифровой экономики.

Методы исследования: системный анализ, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, концептуально-правовое моделирование.

Результаты: основываясь на анализе финансового законодательства и финансово-правовой доктрины, авторы приходят к выводу о том, что контроль в широком смысле является механизмом обратных связей, осуществляемых в форме надзора, мониторинга, аудита, бухгалтерского и статистического учета, а современная модель государственного финансового контроля основана на перераспределении функций контроля между различными органами, а также на дифференциации методов его осуществления; обосновано, что составляющие финансовый контроль формы обратных связей подвергаются, во-первых, общему правовому регулированию, направленному на создание правового режима информации, соответствующей требованиям объективности и достоверности, во-вторых, специальному правовому регулированию, которое нацелено на конкретизацию порядка осуществления каждой формы контроля; выявлены проблемы в сфере цифровой трансформации финансового контроля; определены общие подходы к развитию правового регулирования государственного контроля в финансовой сфере; сделан вывод, что помимо внедрения информационных систем, приобретают значение вопросы, касающиеся совершенствования государственного управления, в том числе распределение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, конкретизация в финансовом законодательстве прав и обязанностей контрольных органов, порядка проведения ими мероприятий финансового контроля.

DOI: 10.21681/1994-1404-2022-3-4-12

Введение и постановка проблемы

Цифровизация финансового контроля, представляющая собой «комплексную правовую и институциональную трансформацию»[3], в целом положительно сказывается на развитии финансового законодательства. Обеспечивающие государственное управление информационные системы и цифровые сервисы [3] упрощают порядок сбора, обработки и хранения информации о финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов, а также приводят к сокращению административных процедур, долгое время нивелирующих обязательственный характер финансовых правоотношений.

Вместе с тем ключевая цель развития финансового контроля, заключающаяся в формировании эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов, пока не достигнута. В частности, не вписывается в параметры финансового контроля рынок цифровых финансовых услуг, основанный на регуляторных «песочницах», бросающих вызов существующему правовому регулированию. А основанные на информационных системах новые инструменты контрольно-надзорной деятельности фактически приводят к формированию закрытой системы взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов. Например, на сегодняшний день отсутствует единая база по мотивированным мнениям налоговых органов,

[3] Digital Transformation of Tax and Customs Administrations. World Bank, Washington, DC. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37629 (дата обращения: 20.04.2022).

[1] ***Запольский Сергей Васильевич***, *доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.*

E-mail: zpmoscow@mail.ru

[2] ***Васянина Елена Леонидовна,*** *доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.*

E-mail: adminlaw@igpran.ru

сформированным в рамках взаимно согласительных процедур при проведении горизонтального налогового мониторинга.

Внедрение информационных систем в механизм осуществления контроля не является панацеей в борьбе с неэффективными инструментами государственного управления. Требуют конкретизации и приведения в соответствие с принципами государственного управления составляющие систему обратных связей формы осуществления финансового контроля, к числу которых относятся мониторинг, надзор, аудит, бухгалтерский и статистический учет и др.

Эти и другие проблемы в сфере осуществления финансового контроля являются предметом острых политических дискуссий, научных исследований и требуют разрешения.

Публичный финансовый контроль

Финансовый контроль, представляющий собой «…разновидность государственно-властных полномочий, осуществляемых органом государства в публично-правовом порядке»[4] — явление емкое и многоликое. Финансовому контролю посвящено большое количество научных исследований. Заметим, однако, что этот 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 служат объектом юридического анализа [14]. 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 успех цифровизации финансового контроля во многом 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, охватывающую действия (бездействие) подконтрольного субъекта. Таким образом, осуществление контроля, вытекающее из всех его функций, ограничивается возможностью совершения неких технических действий — проверочных мероприятий. К ним на практике относят простую проверку, выездную проверку, документальную проверку, рейды, контрольные закупки, инспекционные визиты и др. Между тем потенциальный инструментарий финансового контроля значительно шире, он 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 мораторий на их проведение.

На первый взгляд, это противоестественно: 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, а 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 др.). Будь то контроль полноты 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.

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 не что иное, как *информационные правоотношения*[5] [8]. 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* [9] получения необходимой информации в целях управления, позволяет освободить ее сбор и обработку от субъективизма и возможного противодействия ее полу-

[4] Предприятие. Закон. Управление / Под ред. М. К. Юкова. М. : Юрид. лит-ра, 1989. С. 173.

[5] Digital Transformation of Tax and Customs Administrations. World Bank, Washington, DC. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37629 (дата обращения: 20.04.2022).

чению со стороны подконтрольного субъекта, а также в значительной мере упрощает и удешевляет как сам процесс контроля, так и порядок реализации данных, полученных путем контроля. Нет сомнения в том, что финансовый контроль, осуществляемый посредством получения объективных цифр и алгоритмов, непременно упразднит контроль людей над людьми, каким бы объективным и достоверным он (контроль) не старался быть.

Законодательство о контроле недавно обогатилось фундаментальным актом — Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[6], которым, прежде всего, создана методологическая база контрольной деятельности как особой формы правового регулирования управленческих отношений, в том числе определены исходные начала для перевода государственного контроля на цифровой метод осуществления.

Однако этот закон, не распространяющий свое действие на контрольные отношения в финансовой сфере, закрепляет узкий подход к пониманию государственного контроля (надзора), определив его как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов.

Вместе с тем в финансовом законодательстве и финансово-правовой доктрине понятие государственного финансового контроля имеет более широкую трактовку [4], охватывая собой ряд самостоятельных форм управления бюджетными ресурсами. Контроль в широком смысле является механизмом обратных связей, осуществляемых в форме надзора, мониторинга, аудита, бухгалтерского и статистического учета. Иными словами, в основе построения современной модели государственного финансового контроля лежит перераспределение функций контроля между различными органами, а также дифференциация методов его осуществления.

Совершенствование государственного 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 его создание в рамках планового хозяйствования, в том числе в связи с исчезновением отраслевой (министерской) организации бухгалтерского учета.

В условиях цифровизации должен обрести бóльшую мощность *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* [12]. 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, цель которого состоит в искоренении обналичивания и отмывания денежных средств.

Одной из форм осуществления государственного контроля является надзор за эффективностью управления отдельными экономическими комплексами. Обозначенный подход к пониманию природы надзора был сформирован еще в рамках финансово-контрольной реформы, проведенной в XIX веке, когда на учреждения Государственного Контроля были возложены функции правительственного надзора за хозяйственными операциями предприятий, требовавших от государства крупных расходов[7].

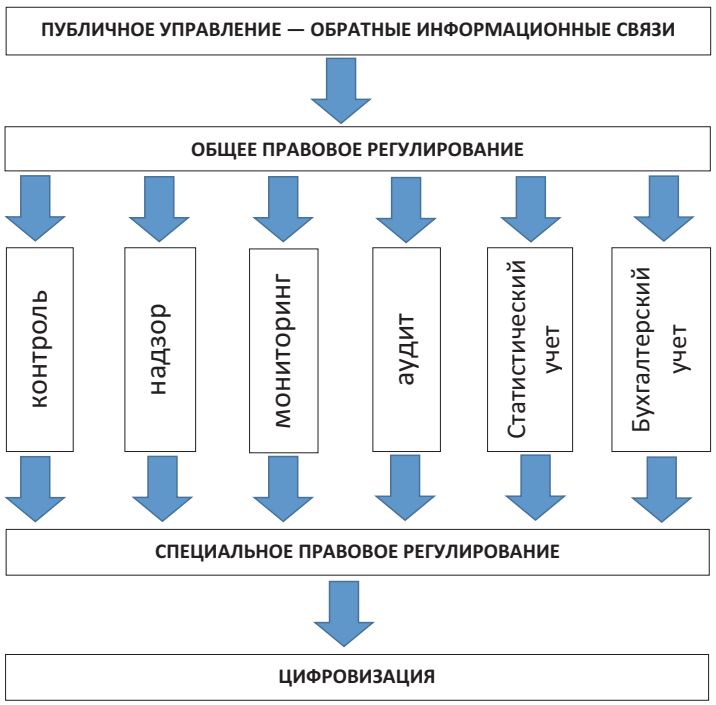
Статистический учет и отчетность [11] — инструмент управления, возможный только в условиях цифровой реализации, в настоящий момент времени выполняет важные функции. Думается, что статистика может в значительно бóльшей степени, нежели сейчас, использоваться в финансовом контроле, если решить ряд организационных вопросов доступа к статистической информации.

В условиях цифровой среды развитие получают *универсальные формы осуществления финансового контроля*, архитектура которых позволяет контролирующим органам посредством применения обозначенных выше функций контроля в режиме реального времени отслеживать финансово-хозяйственные операции подконтрольных субъектов и в случае необходимости корректировать условия осуществления финансовых обязательств. В частности, одной из универсальных форм финансового контроля выступает закрепленный Налоговым Кодексом РФ *горизонтальный налоговый мониторинг*, позволяющий налоговым органам в рамках режима информационного взаимодействия корректировать условия исполнения налоговых обязательств [1,13].

Нетрудно заметить, что названные формы финансового контроля носят преимущественно «бесконтактный» характер и осуществляются 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 ситуациям.

[6] Предприятие. Закон. Управление / Под ред. М.К. Юкова. М. : Юрид. лит-ра, 1989. С. 173.

[7] Иловайский С. И. Учебник финансового права. 5-е (посмерт.) изд. / Под ред. Н. П. Яснопольского. Одесса : Изд. Е. С. Иловайской, 1912. 604 с.



Концептуально-правовая организация финансового контроля

Финансовый контроль, выступая в качестве важнейшего канала обратных связей центров управления с управляемыми субъектами, действующими преимущественно в автономном режиме, приобретает ведущее значение во всем механизме хозяйствования. Исследуемые формы обратных связей, составляющих государственный финансовый контроль, подвергаются: *во-первых,* ***общему правовому регулированию,*** направленному на создание правового режима информации, соответствующей требованиям объективности и достоверности [9], *во-вторых,* ***специальному правовому регулированию,*** которое нацелено на конкретизацию осуществления каждой формы контроля и, *в-третьих,* ***цифровой трансформации,*** представляющей собой переход механизма экономического управления в новое качество (*см. рисунок*).

Вместе с тем за рамками процесса цифровизации следует оставить некоторые сферы информационной деятельности, в том числе оперативно-розыскную деятельность, уголовное судопроизводство и др., которые предполагают личную, интеллектуальную, творческую деятельность правоприменителя, не вписывающуюся в параметры цифровых алгоритмов. Иной подход приведет к нарушению конституционных гарантий защиты прав граждан.

Правовые проблемы цифровой трансформации финансового контроля

Исследуя механизм финансового контроля как одну из форм управления бюджетными ресурсами и доходами, ученые-правоведы нередко задавались вопросом о том, «…*относятся ли к финансовым правоотношениям юридические связи по осуществлению финансового контроля и налогового администрирования?*» [5]. Еще несколько десятилетий назад ответ на этот вопрос мог быть неоднозначным, поскольку *контрольно-организационные* отношения, обеспечивающие развитие финансовых обязательств, по основаниям возникновения и содержанию близки к *организационным* отношениям, охватываемым сферой действия административного права. Однако на сегодняшний день сомнения при ответе на поставленный вопрос вряд ли возникнут, поскольку в условиях формирования цифровой модели финансового контроля контрольно-организационные отношения настолько «вплетаются» в ткань финансовых обязательств, что осуществление последних не может происходить в отрыве от инструментов контрольно-надзорной деятельности. Например, введение упрощенной *автоматизированной системы налогообложения*, которая с 1 июля 2022 г. в качестве эксперимента применяется в Москве, Татарстане, Московской и Калужской областях, позволяет налоговым органам автоматически определять элементы налогообложения на основе данных контрольно-кассовой техники. А построенная на цифровых технологиях архитектура горизонтального налогового мониторинга фактически предоставляет контролирующим субъектам возможность в режиме реального времени корректировать условия осуществления налоговых обязательств.

Внедрение единой системы управления общественными финансами — *электронный бюджет*, единой информационной системы в сфере закупок, государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах и др. нацелено на обеспечение

прозрачности и открытости осуществления операций в сфере управления бюджетными ресурсами и доходами.

Избегая подробного описания особенностей функционирования информационных систем, обеспечивающих осуществление финансовых операций, заметим, что цифровая модель финансового контроля, представляющая собой не что иное, как «*механизм по управлению информацией*»[8], в целом положительно сказывается на развитии финансового законодательства, приводит к упрощению сбора, обработки и хранения информации о финансово-хозяйственных операциях субъектов финансовых правоотношений и, как следствие, к сокращению административных процедур, обеспечивающих взаимодействие контрольных органов и контролируемых субъектов.

Вместе с тем активный процесс цифровизации пока не позволяет преодолеть все препятствия на пути формирования эффективной модели взаимодействия субъектов контрольно-организационных правоотношений. Например, развитие налогового мониторинга, в рамках которого контрольный орган получает доступ к информационным системам организации, привело к формированию закрытой системы взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов, основанной на мотивированных *мнениях* контролирующих органов, единая база данных которых отсутствует.

Помимо сказанного, в ряде случаев закрепленные в Налоговом кодексе (НК) РФ условия осуществления налоговых обязательств осложняются административными процедурами и не вписываются в параметры цифровой модели управления бюджетными ресурсами. Возникает ситуация, когда параллельно с информационными системами, обеспечивающими администрирование налогов и позволяющими без участия налогоплательщика определить элементы налогообложения, продолжает применяться заявительный порядок возврата (зачета) излишне уплаченных налогов, сборов, таможенных платежей, право на осуществление которого ограничено трехлетним сроком давности, действует заявительный порядок применения налоговых льгот, не утрачивают актуальность споры о применении срока давности взыскания недоимки и др. Фактически происходит неравномерное развитие элементов механизма налогообложения, в рамках которого процедура взыскания налога с точки зрения правового регулирования и эффективности работы информационных систем опережает процесс определения элементов его юридического состава.

Успешная цифровая трансформация форм реализации финансового контроля невозможна в отрыве от проведения работы по совершенствованию существующих инструментов государственного управления в фискальной, бюджетной сфере, в области денежного обращения и др. Например, не способствует развитию финансового контроля, основанного на *риск-ориентированном методе* [2], разветвленная система экономических санкций, построенная на «*принципе сплошного контроля*»[9]. Иными словами, выстраиваемая модель осуществления государственного контроля требует изменить подход к применению мер имущественной ответственности к субъектам финансовых правоотношений посредством смещения инициативы по уплате в бюджет экономических санкций на участников гражданского оборота. Обозначенное направление может быть реализовано посредством использования обязательственного метода применения имущественной ответственности за нарушение финансового законодательства, что позволит создать иной механизм наложения экономических санкций, корреспондирующий риск-ориентированному подходу осуществления государственного финансового контроля.

Препятствуют созданию эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов сформированные в правоприменительной практике паллиативные институты регулирования контрольно-надзорной деятельности. В частности, речь идет о применении контрольными органами административных процедур, форм контроля, не предусмотренных налоговым законодательством и являющихся альтернативой предусмотренным НК РФ налоговым проверкам. Например, в настоящее время прослеживается активное использование налоговыми органами не установленных НК РФ форм предпроверочного анализа, порядок применения которых закреплен Приказом ФНС России от 27 февраля 2015 г. № ММВ-8-2/13 «О проведении пилотного проекта по развитию на региональном уровне методов побуждения налогоплательщиков к добровольному исполнению налоговых обязательств», который не опубликован и не зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ в качестве нормативного акта, однако упоминается[10] судами при разрешении споров, связанных с процедурами налогового администрирования и налогового контроля.

На основании изложенного становится очевидным, что внедрение информационных систем и цифровых сервисов в механизм финансового контроля не является панацеей в борьбе с не предусмотренными финансовым законодательством контрольно-надзорными процедурами, а также с неэффективными инструментами управления бюджетными ресурсами.

Успешное разрешение обозначенных проблем зависит от выявления причин происходящего, которые кроются в противоречивом характере финансово-правовых норм в части определения объема полномочий контрольных органов, а также в пренебрежении ключевыми принципами организации государственного управле-

[8] Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1973. 391 с.

[9] Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изменениями на 6 декабря 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 5007.

[10] См., например: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 5 октября 2020 г. по делу № А40-211149/18-115-4949; Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 31 октября 2019 г. по делу № А41-394/2019.

ния. Прежде всего речь идет о противоречивых положениях НК РФ при определении полномочий ФНС России. Устанавливая в п. 2 ст. 4 НК РФ запрет контрольно-надзорного органа на принятие нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере налогообложения и сборов, в других статьях Кодекса законодатель делегирует это право контролирующему субъекту. Изложенное приводит к негативным последствиям, выражающимся в смешении государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, наделению контрольно-надзорного органа нормотворческими полномочиями, что в конечном счете выражается в разрастании объема *правоприменительной практики*, направленной на применение налоговыми органами не предусмотренных законом административных процедур и форм осуществления налогового контроля.

Учитывая сказанное, цифровая трансформация финансового контроля должна сопровождаться принятием комплекса мер, направленных на исключение параллельных правовых институтов регулирования контрольно-надзорной деятельности посредством: устранения внутренней несогласованности содержащихся в НК РФ правовых норм в части определения объема полномочий налоговых органов; сокращения объема подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих фискальные отношения, с помощью применения функционального подхода к управлению развитием экономики[11], нацеленного на распределение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти.

В целом цифровые инструменты финансового контроля, с учетом необходимой корректировки финансового законодательства по обозначенным выше направлениям, являются достаточно эффективными в отношении реального сектора экономики и способствуют развитию финансовой системы государства в положительном ключе.

Вместе с тем правовое регулирование финансового контроля цифровых финансовых инструментов вызывает серьезные трудности, разрешение которых пока не имеет четко обозначенных направлений. Фактически возникает проблема встраивания технологических процессов в правовое поле.

Отставание правового регулирования в исследуемой сфере во многом обусловлено особенностями функционирования цифровых бизнес-моделей, экономическая деятельность которых по ряду аспектов противоречит ключевым принципам права, поскольку она связана с «…*коммерциализацией персональных данных пользователей цифровых платформ и использовании их в качестве нематериальных активов*»[12]. Такое направление деятельности цифровых компаний идет вразрез с целями реализации механизма правового регулирования, направленного прежде всего на обеспечение защиты неотъемлемых прав, которые «сами по себе есть и сила, и власть, ибо все то, что с ними несогласно, противоестественно, т. е. противно законам природы, а значит, обречено на вымирание и гибель» [6, с. 39].

Особого внимания в условиях развития цифровизации и глобализации экономических процессов заслуживает задача осуществления контроля за оборотом криптовалюты, которая активно используется для перемещения капитала через границы, конкурирует с законными средствами платежа в цепочке расчетных операций[13] [10], способствует размыванию налогооблагаемой базы, что влечет за собой значительные риски и издержки для государства в части денежного суверенитета, политического пространства и макроэкономической стабильности.

В докладе Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), направленного на совершенствование контроля за функционированием криптовалютной системы, предлагаются следующие меры: обязательная регистрация криптобирж и цифровых кошельков; введение налога на транзакции криптовалют; ограничение или запрет рекламы, криптобирж и цифровых кошельков; создание общедоступной платежной системы, направленной на введение в оборот цифровой валюты центральных банков государств[14].

Учитывая подходы, обозначенные в докладе ЮНКТАД, заметим, что одним из ключевых инструментов контроля за совершением финансовых операций, включая операции с криптовалютой, является механизм налогообложения, выполняющий роль своеобразного фильтра, с помощью которого происходит легализация доходов, поступивших в распоряжение налогоплательщика. Вместе с тем в законодательстве РФ о налогах и сборах пока не конкретизированы правила налогообложения доходов от операций с криптовалютой [7], которые, согласно разъяснениям[15] Минфина России, учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль (доходы) в общем порядке. Такой поверхностный подход к механизму фискального обложения доходов от оборота криптовалюты объясняется тем, что предусмотренная НК РФ конструкция налогообложения нацелена на операции с законными средствами платежа, а на сегодняшний день на законодательном уровне не урегулирован процесс «превращения» криптовалюты в фиатные деньги.

---

[11] Бачило И. Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М. : Юрид. лит-ра, 1976. 200 с.

[12] Tax Challenges Arising from Digitalisation — Interim Report 2018 (inclusive framework on BEPS). URL: https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm (дата обращения: 15.04.22).

[13] Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 15.04.22).

[14] All that glitters is not gold: The high cost of leaving cryptocurrencies unregulated. United Nations Conference on trade and development. Policy brief. No. 100, June, 2022. URL: http://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d8_en.pdf (дата обращения: 20.08.22).

[15] Письма Минфина РФ от 24 августа 2020 г. № 03-03-06/1/73953, от 20 августа 2019 г. № 03-04-05/63704.

Для сравнения следует отметить, что в Республике Казахстан применяется иная модель контроля доходов участников криптовалютного рынка, основанная на введении платы за цифровой майнинг, которая исчисляется исходя из фактических объемов потребленной электрической энергии, установленной ставки платы и введения дифференцированных ставок налога на цифровой майнинг[16]. Подобным же образом контроль функционирования криптовалютного рынка происходит и в Республике Беларусь[17].

Российское законодательство об электроэнергетике устанавливает дифференцированную систему ценообразования[18], однако вопросы, связанные с взиманием платы за потребление электроэнергии в повышенном размере с лиц, осуществляющих цифровой майнинг в России, пока приводят к спорам между потребителями и энергоснабжающими организациями[19].

На разрешение обозначенной проблемы направлен Приказ ФАС РФ от 27 мая 2022 г. № 412/22 «Об утверждении Методических указаний по расчету тарифов на электрическую энергию (мощность) для населения и приравненных к нему категорий потребителей, тарифов на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей»[20], на основании которого в целях борьбы с «серыми» майнерами субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать решения об установлении социальной нормы потребления электрической энергии.

Приведенные примеры применения правовых средств контроля за функционированием криптовалютного рынка позволяют прийти к выводу о целесообразности трансформации конструкции налогообложения в сторону смещения инициативы по формированию публичных денежных фондов с государства на бизнес, в результате чего участники гражданского оборота будут заинтересованы в добросовестном исполнении налоговой обязанности и в получении права доступа на рынок цифровых услуг. Это имеет ключевое значение для создания эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов в условиях развития цифровой экономики.

Выводы

1. Контроль в широком смысле является информационным процессом с механизмом обратных связей, осуществляемых в форме надзора, мониторинга, аудита, бухгалтерского и статистического учета, а современная модель государственного финансового контроля основана на перераспределении функций контроля между различными органами, а также на дифференциации методов его осуществления.

2. Формы обратных связей, составляющих государственный финансовый контроль, подвергаются, *во-первых*, ***общему правовому регулированию,*** направленному на создание правового режима информации, соответствующей требованиям объективности и достоверности, а *во-вторых*, ***специальному правовому регулированию,*** которое направлено на конкретизацию порядка осуществления каждой формы контроля.

3. Цифровизации должны подвергаться отработанные и применяемые на практике формы обратных связей, основанные на требованиях объективности, достоверности и актуальности информации. Не могут подвергаться цифровой трансформации некоторые сферы информационной деятельности, в том числе оперативно-розыскная деятельность, уголовное судопроизводство и др., которые предполагают личную, интеллектуальную, творческую деятельность правоприменителя, не вписывающуюся в параметры цифровых алгоритмов.

4. Особое внимание следует уделить проблеме разграничения государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, а также вопросам конкретизации в финансовом законодательстве прав и обязанностей контрольных органов, порядка проведения ими мероприятий финансового контроля. Это позволит исключить формирование паллиативных правовых институтов регулирования контрольно-надзорной деятельности, в результате чего контролирующие органы применяют не предусмотренные законом формы и методы финансового контроля.

[16] Параграф 11 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. № 120- VI ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»; Закон Республики Казахстан от 11 июля 2022 года № 135-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

[17] Так, на основании Постановления Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь и Министерства энергетики Республики Беларусь от 27 сентября 2021 г. № 62/57 в отдельную тарифную группу потребителей электроэнергии отнесены организации, осуществляющие цифровой майнинг.

[18] Как регулировать майнинг в России? URL: http://www.csr.ru/upload/iblock/fe5/is5zwilpf79vf70lrdep9ol7xjck2jiz.pdf (дата обращения 20.07.22).

[19] См.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 5 октября 2018 г. по делу № А19-15918/2017.

[20] Приказ ФАС РФ от 27 мая 2022 г. № 412/22 «Об утверждении Методических указаний по расчету тарифов на электрическую энергию (мощность) для населения и приравненных к нему категорий потребителей, тарифов на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей». URL: http://www.pravo.gov.ru

Рецензент: ***Исаков Владимир Борисович,*** *доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва, Российская Федерация.*
E-mail: visakov@hse.ru

Литература

1. Васянина Е.Л. О правовой природе государственного контроля в финансовой сфере // Современное общество и право. 2021. № 3. С. 86—94.
2. Ващекина И.В., Ващекин А.Н. Информационное взаимодействие в системе борьбы с «отмыванием» преступных доходов: риск-ориентированный подход // Правовая информатика. 2018. № 4. С. 4—14. DOI: 10.21681/1994-1404-2018-4-04-14 .
3. Государство и право в новой цифровой реальности : монография / Под общ. ред. И.А. Конюховой-Умновой, Д.А. Ловцова. М. : ИНИОН РАН, 2020. 259 с. ISBN 978-5-248-00959-6.
4. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М. : Юриспруденция, 2000. 192 с.
5. Запольский С.В. К вопросу о природе финансовых правоотношений: информационная составляющая // Финансовое право. 2007. № 8. С. 9—13.
6. Зорькин В.Д. Право против хаоса : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2019. 368 с.
7. Кучеров И.И. Актуальные вопросы налогово-правового регулирования сферы цифровой экономики // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 4 (48). С. 167—175.
8. Ловцов Д.А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М. : РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.
9. Ловцов Д.А. Информационная теория эргасистем : монография. М. : РГУП, 2021. 314 с. ISBN 978-5-93916-887-8.
10. Ловцов Д.А. Имплементация «цифровых» прав в экономике: информационно-правовые аспекты // Российское правосудие. 2020. № 10. С. 42—53. DOI: 10.37399/issn2072-909X.2020.10.42-53 .
11. Ловцов Д.А., Богданова М.В., Лобан А.В., Паршинцева Л.С. Статистика (компьютеризированный курс) / Под ред. Д. А. Ловцова. М. : РГУП, 2020. 400 с. ISBN 978-5-93916-834-2.
12. Прошунин М.М. Правовое регулирование финансового мониторинга (российский и зарубежный опыт) : монография. М. : Рос. акад. правосудия, 2010. 344 с.
13. Публичная власть: система, компетенции : монография / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж : Научная книга, 2021. 237 с.
14. Сырых В.М. Застарелые недуги позитивистской доктрины права // Государство и право. 2014. № 2(63). С. 38—44.

DIGITALISATION OF FINANCIAL CONTROL: LEGAL REGULATION

Sergei Zapol'skii [21], ***Elena Vasianina*** [22]

Keywords: *financial control, information systems, supervision, audit, monitoring, taxes, budget, money emission, expenses, digitalisation, economy.*

Abstract

Purpose of the work: improving the scientific and methodological base of the theory of legal regulation of financial relations in the field of goverment financial control under the conditions of development of digital economy.

Methods of study: system analysis, formal legal and comparative legal methods, conceptual legal modeling.

Findings: based on the analysis of financial legislation and the financial legal doctrine the authors come to the conclusion that control, in a broad sense of the word, is a feedback mechanism carried out in the form of supervision, monitoring, audit, bookkeeping and statistical accounting, and the modern model of goverment financial control is based on the redistribution of control functions between different agencies as well as on the differentiation of its implementation methods. A justification is given that the forms of feedback making up the financial control system are subjected, firstly, to general legal regulation

[21] ***Sergei Zapol'skii,*** *Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*

E-mail: zpmoscow@mail.ru

[22] ***Elena Vasianina,*** *Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Leading Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*

E-mail: adminlaw@igpran.ru

aimed at creating a legal regime for information meeting the requirements of objectivity and reliability, and secondly, to special legal regulation, aimed at specifying the procedure for implementing each form of control. Problems are identified in the field of digital transformation of financial control. General approaches to developing legal regulation of goverment control in the financial sphere are determined. A conclusion is reached that in addition to implementing information systems, questions related to improving public administration assume importance, including: distribution of public functions between federal executive agencies, making specific the rights and obligations of control agencies in the financial laws, and procedure for carrying out financial control measures.

References

1. Vasianina E.L. O pravovoi prirode gosudarstvennogo kontrolia v finansovoi sfere. Sovremennoe obshchestvo i pravo, 2021, No. 3, pp. 86—94.
2. Vashchekina I.V., Vashchekin A.N. Informatsionnoe vzaimodeistvie v sisteme bor'by s "otmyvaniem" prestupnykh dokhodov: risk-orientirovannyi podkhod. Pravovaia informatika, 2018, No. 4, pp. 4—14. DOI: 10.21681/1994-1404-2018-4-04-14 .
3. Gosudarstvo i pravo v novoi tsifrovoi real'nosti : monografiia. Pod obshch. red. I.A. Koniukhovoi-Umnovoi, D.A. Lovtsova. M. : INION RAN, 2020. 259 pp. ISBN 978-5-248-00959-6.
4. Gracheva E.Iu. Problemy pravovogo regulirovaniia gosudarstvennogo finansovogo kontrolia. M. : Iurisprudentsiia, 2000. 192 pp.
5. Zapol'skii S.V. K voprosu o prirode finansovykh pravootnoshenii: informatsionnaia sostavliaiushchaia. Finansovoe pravo, 2007, No. 8, pp. 9—13.
6. Zor'kin V.D. Pravo protiv khaosa : monografiia. 2-e izd., ispr. i dop. M. : Norma: INFRA-M, 2019. 368 c.
7. Kucherov I.I. Aktual'nye voprosy nalogovo-pravovogo regulirovaniia sfery tsifrovoi ekonomiki. Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii, 2019, No. 4 (48), pp. 167—175.
8. Lovtsov D.A. Sistemologiia pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere : monografiia. M. : RGUP, 2016. 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
9. Lovtsov D.A. Informatsionnaia teoriia ergasistem : monografiia. M. : RGUP, 2021. 314 pp. ISBN 978-5-93916-887-8.
10. Lovtsov D.A. Implementatsiia "tsifrovykh" prav v ekonomike: informatsionno-pravovye aspekty. Rossiiskoe pravosudie, 2020, No. 10, pp. 42—53. DOI: 10.37399/issn2072-909X.2020.10.42-53 .
11. Lovtsov D.A., Bogdanova M.V., Loban A.V., Parshintseva L.S. Statistika (komp'iuterizirovannyi kurs). Pod red. D. A. Lovtsova. M. : RGUP, 2020. 400 pp. ISBN 978-5-93916-834-2.
12. Proshunin M.M. Pravovoe regulirovanie finansovogo monitoringa (rossiiskii i zarubezhnyi opyt) : monografiia. M. : Ros. akad. pravosudiia, 2010. 344 pp.
13. Publichnaia vlast': sistema, kompetentsii : monografiia. Pod obshch. red. M.N. Kobzar'-Frolovoi. Voronezh : Nauchnaia kniga, 2021. 237 pp.
14. Syrykh V.M. Zastarelye nedugi pozitivistskoi doktriny prava. Gosudarstvo i pravo, 2014, No. 2(63), pp. 38—44.