

# ОБ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ КОНТРОЛЯ В ЭКОНОМИКЕ

Запольский С.В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** публичное управление, правовая информация, контроль, надзор, мониторинг, аудит.

## Аннотация

**Цель статьи:** предложить альтернативное понимание роли и функций контроля в механизме управления экономическим развитием, отличное от возложения на контроль регулятивных задач, правового принуждения и правоохранительных функций.

**Методы исследования:** помимо традиционных юридических методов познания — теория систем управления, кибернетический метод, метод социального анализа и метод юридической экстраполяции.

**Результат исследования:** аргументированность, по мнению автора, роли контроля информационно-правовой составляющей, типа «обратной связи» механизма управления экономикой и социальными процессами.

**Научная новизна и практическая значимость:** создание концепции понимания контроля как информационной составляющей механизма управления, что предполагает упразднение несвойственных контрольным органам правоохранительных функций с одновременным расширением их полномочий в сфере получения, сбора, обработки и реализации соответствующих данных через иные законодательные, исполнительные и правоохранительные органы.

DOI: 10.24682/1994-1404-2024-3-174-179

## Роль контроля в управлении

Контроль является ведущей и неотъемлемой частью механизмов управления технологическими и экономическими или социальными процессами, создает с ними органическое единство и служит индикатором эффективности управления в целом. Практические и теоретические проблемы контроля по своей значимости выходят далеко за рамки теоретических проблем института контроля в административном и финансовом праве. С изменением социально-экономического строя в России в 90-е годы прошедшего века контроль во всех сферах общественного производства приобрел новые формы осуществления, значительно видоизменился по своей методике и обогатился за счет более тесного взаимопроникновения в другие институты и процедуры управления экономикой.

Правовая проблематика контроля и контрольной деятельности весьма широка и многослойна. Остановимся на природе контрольных отношений как элементе механизма управления экономическим развитием.

В самом широком смысле под контролем понимается правовая связь между органом государственно-

го управления, с одной стороны, и подконтрольным предприятием, организацией, иным субъектом экономической деятельности. Контролировать в обыденном смысле — означает руководить, направлять, при необходимости применять те или иные меры принуждения к субъекту хозяйствования, обязанному по закону или договору, а равно и в силу обыкновения подвергаться такому управленческому воздействию. Английский глагол “to control” охватывает как контроль, так и другие вертикальные взаимодействия, но даже здесь мы должны констатировать неравнозначное правовое положение субъектов контрольных отношений, один из которых обладает правом контроля, другой выступает как обязанный, обремененный подвергаться односторонним управленческим инициативам органа управления<sup>2</sup>.

В широком смысле право контроля принадлежит представительным органам, общественным формированиям, средствам массовой информации, объединениям предпринимателей и потребителей, наконец, от-

<sup>2</sup> См. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления. М.: Норма, 2019. С. 37 и след.

<sup>1</sup> **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [zpmoscow@mail.ru](mailto:zpmoscow@mail.ru)

дельным гражданам. Такое понимание контроля связано с расширением масштабов производства, созданием общественных фондов потребления, укрупнением товаропроизводителей и, подчеркнем особо, — со значительным ростом экономических функций государства, действия которого постепенно становятся самостоятельным предметом контроля. Достаточно сказать, что создание парламентов в странах Европы во многом диктовалось необходимостью контроля за фискально-бюджетной деятельностью суверенов.

Что же касается функционального содержания понятия контроль, то возникает необходимость выделить сущностную его сердцевину, которая, на наш взгляд, состоит в самостоятельности контроля, несводимости его к другим формам и видам управленческого воздействия, таких как планирование, финансовое обеспечение, непосредственное администрирование, кадровая работа, организационные мероприятия, коммерческая деятельность, стимулирование производства и т. д. Более того, любой орган управления, независимо от того, является он государственным или корпоративным, наделен он общей или специальной компетенцией, осуществляет контроль автономно от иного управленческого воздействия, выстраивая контрольные отношения, не связанные с параллельными отношениями и интересами. Это вызывает на практике либо максимальное обособление структурных подразделений, осуществляющих контроль в пределах того или иного многофункционального органа, либо создание отдельной организационно — контрольной структуры.

За многие годы нельзя не заметить тенденцию многократного изменения предмета контроля — направленность его на правоохранительные цели, проверку исполнения планов либо оценку общей эффективности деятельности той или иной администрации. Борьбы вышеназванных тенденций характерна и для современной ситуации. В этом убеждает возникновение надзорных служб в ведении ряда министерств РФ, создание специальных органов контроля, повышение статуса и полномочий Счетной Палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов Федерации.

Вопору задаться вопросом — в чем причина частых реорганизаций органов контроля, постоянно переживающих видоизменения и реформы? Помимо субъективных факторов, необходимо принять во внимание весьма тонкую грань, отделяющую контроль от оперативного управления подведомственным объектам. Так, в далекие 60-е годы прошлого века излишняя «боевитость» органов партийно-государственного контроля повлекла замену его на инертный и малополезный Народный контроль во главе с КНК СССР. Примеры можно продолжить, вспомнив судьбу налоговой полиции и других органов... В научном ключе это порождает необходимость формирования концепции сдержек и противовесов в определении функций, компетенции, организационной структуры создаваемого или реконструируемого органа контроля с тем, чтобы обеспечить априори соблюдение вышеназванной гра-

ни и предотвратить непосредственную оперативно-распорядительную деятельность органа контроля.

Подобная научная задача предполагает углубление наших представлений о существе контроля, который нередко понимается излишне широко. Прежде всего, необходимо уточнить понятие контрольных полномочий и относимость их к общей или специальной компетенции. Зачастую в число органов контроля в литературе относят Президента РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Кабинет Министров РФ, Федеральные политические образования и организации, такие как Торгово-промышленная палата, Общественная Палата и др. Безусловно, ряд органов федерального уровня в силу их положения в системе власти и авторитета ведут деятельность достаточно близкую к осуществлению контроля. То же можно сказать и о министерствах, иных органах исполнительной власти. нуждающихся в сведениях о состоянии дел в отрасли, регионе, в рамках экономической программы. Однако, рискуем предположить, что контрольные полномочия не могут возникнуть «наведенным» способом, а должны быть возложены (предоставлены) специально и целенаправленно путем компетенциальной регламентации правового статуса соответствующего органа управления.

### Информация как обратная связь

Как известно, управление невозможно без информации о состоянии объекта или объектов. В управлении экономикой, ее отраслями, регионами существует развитая система сбора, обработки и реализации информационных данных. Назовем основные — государственная статистика, охватывающая все народное хозяйство, отчетность предприятия перед вышестоящим или корпоративным органом управления, налоговая и бухгалтерская отчетность, оперативная информация, полученная от уполномоченных органов, письма и заявления трудящихся, сведения от средств массовой информации и т. д.<sup>3</sup> В чем специфика контроля в этой системе, не является ли он отчасти рудиментарным каналом взаимодействия управляющего и управляемого? Ответ на этот далеко не праздный вопрос, как представляется, связан с юридическими особенностями той или иной информации, которую по своему содержанию следует разделять на общую и специально (или квалифицированную). В чем особенности и достоинства информации, полученной методом контроля?

*Во-первых*, она получена специально уполномоченным органом и обладает повышенной достоверностью. Например, акт налоговой проверки сам по себе является результатом специальной юрисдикционной процедуры, что служит гарантией его объективности.

*Во-вторых*, инициатива сбора и обработки данных исходит не от носителя информации, а является актом государственного принуждения — последний обязан

<sup>3</sup> См. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма. 2021. С. 140 и след.

передать сведения органу контроля и сообщить их в первичном виде, полностью и своевременно, за что несет соответствующую ответственность.

*В-третьих*, орган контроля не связан объемом, характером и качеством полученной от подконтрольного субъекта информацией, он вправе интерпретировать и верифицировать ее в зависимости от целей проверки, ревизии, обследования, а также подвергать полученные сведения реализации в установленном законом порядке. Реализация полученных контрольных данных, думается, — самостоятельный институт контрольного права, требующий повышенного к себе внимания.

*В-четвертых*, пожалуй, главная особенность контроля — в отличие от других каналов информационного обеспечения механизма управления, народным хозяйством, в ходе контрольных мероприятий обрабатывается и реализуется преимущественно *правоохранительная информация*, те или иные сведения, имеющие значение для потенциального применения мер государственного принуждения и юридической ответственности, а также для превенции правонарушений.

*В-пятых*, контрольная деятельность не может предполагать непосредственное и аутентическое возникновение юридических последствий выявленного правонарушения, а государственное принуждение в ходе контроля ограничивается только изъятием информации либо ее носителей и предполагает в дальнейшем ту или иную реализацию.

*И, в-шестых*, действует принцип «применимого права» — правовые последствия контроля и определения его результатов всецело зависят от компетенции контрольного органа, целей и задач проведения проверки и санкций, предусмотренных тем законом, соблюдение которого проверялось.

Исходя из изложенного, считаем, что контролем может быть признана не любая информационная деятельность, а лишь отвечающая кругу особых требований, которые мы попытались выше изложить. Отсюда возможен вывод о способности публично-правовой материи «генерировать» производные типы контрольных правоотношений, т. е. таких, которым не присущи все признаки «классического» контроля и характерно выпадению одного из них. Так, контроль, сопряженный с той или иной мерой оперативного принуждения, может рассматриваться как надзор, а контроль, не обладающий признаком наличия обязанности подконтрольного субъекта сообщить необходимые сведения органу контроля «собственноручно», протекает в форме «мониторинга».

Постоянное совершенствование контрольной деятельности, продиктованное усложнением задач по управлению народным хозяйством, возможно, вызывает возникновение и других типов контрольных процедур, а также сращивание контроля с иными видами информационного обслуживания процесса публично-го хозяйствования.

Пока же необходимо признать, что контроль в народном хозяйстве продолжает быть «ручным» контро-

лем, построенным во многом на презумпции превосходства над производственной или управленческой деятельностью, на психологическом подавлении подконтрольного субъекта. Не случайно специалисты нередко отмечают повышенную коррупциогенность современного контроля и его недостаточную эффективность.

Центральным направлением совершенствования контроля, осуществляемого в народном хозяйстве России, как представляется должно служить отыскание наиболее совершенных правовых конструкций для обеспечения администрирующим экономическое развитие органов достоверной информацией о состоянии правопорядка в отраслях, соблюдении органами отраслевого управления законодательства, полноте осуществления последними возложенных на них функций. Другие задачи информационного обеспечения должны решаться статистикой, отчетностью, сбором оперативных сведений и другими средствами обратной связи. Представляется, например, что мониторинг как канал получения информации о состоянии дел в экономике, используется далеко не в полную меру.

Контроль не может и не должен использоваться как непосредственный инструмент власти в целях устрашения должностных лиц, приведения их в подчиненное состояние. Отсюда настоятельная потребность либерализации контрольной деятельности. В частности, используя возможности цифровой экономики, контрольные органы осуществляли бы свою деятельность мониторинга определенный круг контрольных индексов, обладающих качествами достоверности и неопровержимости применительно к предприятиям, иным коммерческим структурам, к органам отраслевого и иного управления.

На одной специфической проблеме, связанной с процедурной регламентацией контроля следует остановиться отдельно. От имени какого правосубъекта многочисленные контрольные и надзорные органы осуществляют свою деятельность? Если конечным «бенефициаром» выступает Российская Федерация как государство, то, очевидно результаты проверок, обследований, выемок, других контрольных мероприятий должны обладать презюмированной доказательственной силой и относимостью к деятельности этого органа, а не абстрактной информацией о проведенной проверке. Между тем при приобщении к уголовному делу или делу о гражданском правонарушении во многих случаях получают практически те же материалы, но зафиксированные процессуальным путем, а это приводит к потерям времени, «темпа» утрате общественной значимости и опасности правонарушения. Очевидно, следует гармонизировать правила сбора и фиксации доказательств с тем, чтобы доказательства, полученные контрольным путем, не требовали бы в дальнейшем процессуального подтверждения, а говоря еще определенной действия по регламенту контроля признавались бы процессуальным действием.

Таким образом, путем рационального построения системы органов контроля, устранения дублирования

между ними, а также благодаря перераспределению контрольных функций, внедрению достижений цифровой экономики и внедрению регламентной формы взаимоотношений в сфере контроля будет создана юридическая база для решения одной из главных задач современного этапа экономического строительства — снижения контрольной нагрузки на бизнес и органы управления им с сохранением созидательного потенциала контроля как такового.

### Контроль как объект правового регулирования

Эти цели легли в основу принятых Федеральным Собранием РФ некоторое время назад федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>4</sup> и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>5</sup>. В результате их принятия и введения в действие возникает, как минимум, несколько принципиальных, с одной стороны, и весьма позитивных, с другой, вопросов, а именно: декларировано осуществление контроля и надзора в качестве правоприменительной деятельности, регламентированной как материально, так и процессуально, с предоставлением соответствующим органам права контроля (что в аспекте отношений по управлению одновременно является и обязанностью) и возникновения у другой стороны складывающихся отношений обязанности подвергнуться контролю и/или надзору.

Отметим, что если право контроля известно законодательству, то обязанность подвергнуться контролю — безусловная правовая новелла (см. ст. 31, 36, 37, 39 № 248-ФЗ от 31.07.2020), предполагающая и широкий круг мер защиты прав и интересов подконтрольного субъекта. Во-вторых, осуществление контроля и надзора получило развитие процедурно-процессуального обеспечения. Главой двенадцатой и тринадцатой № 248-ФЗ от 31.07.2020 предусмотрена широкая гамма мер и способов осуществления контроля и/или надзора, способы возбуждения контрольных мероприятий, таких как контрольная закупка, инвестиционный визит, выездная проверка, рейдовый осмотр и др. Проведено также разграничение регулирования контрольных мероприятий и контрольных (надзорных) действий.

В-третьих, безусловной новеллой законодательства служит институт управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении контроля или надзора, дана классификация рисков и индикаторы режима нарушения обязательных требований.

Особо следует остановиться на значении Федерального закона об обязательных требованиях в Российской Федерации. Этим законом, а также его применением будут созданы объективные критерии контроля/надзора, чем максимально сокращаются пределы

субъективной оценки и волеусмотрения должностных лиц и повышаются гарантии защиты законных прав и интересов контролируемых лиц. Об этом, в частности, говорит содержание ст. 7—9 закона — «правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость обязательных требований».

Скорее всего, обязательные требования будут выступать не только критериальными инструментами для контроля и надзора, но и позитивными обязываниями для подконтрольных лиц, т. е. администрации предприятий, организаций и производств, чем само управление экономическими и социальными процессами приобретает материально-правовое наполнение, освобождаясь от субъективизма и демонстрационности.

Отметим и один важный, пока не решенный в законодательстве, вопрос. Как уже отмечено выше, понятие контроля носит широкий и общий характер. В действительности механизм обратных связей функционирует в виде ряда самостоятельных правовых механизмов, включающих в себя контроль в узком смысле, надзор, мониторинг, аудит, и, с некоторым допущением, статистику и отчетность.

Под *контролем* в узком смысле следовало бы понимать информационные процессы «обратного типа», существующие в замкнутых хозяйственных и социальных системах, как контроль в вертикально-интегрированных структурах<sup>6</sup>, налоговый и ведомственный контроль. Его характерная особенность — ориентированность на конкретные хозяйственные результаты — выполнение планов и заданий, финансовая дисциплина, полнота отчислений в бюджет и пр.

*Надзор* — сбор, обработка и реализация преимущественно правоохранительных сведений и данных, чем занимаются органы прокуратуры, государственные надзоры в различных отраслях управления, ЦБ за коммерческими банками.

*Мониторинг* — деятельность специально уполномоченных органов по предотвращению и пресечению правонарушений в особо уязвимых сферах экономической жизни, таких как Росфинмониторинг, которые зачастую именуются финансовой разведкой. Его особенность — осуществление оперативным путем, без применения традиционного контрольно-юридического механизма. К мониторингу следует отнести и оперативную деятельность правоохранительных органов и спецслужб.

И, наконец, *аудит*, предполагающий возложение на специально созданный правосубъект функций по информированию собственников имущества, включенного в складочный капитал АО, ООО, других обществ о состоянии этого имущества или денежных средств: сохранности, динамики подорожания или обесценения.

В сущности, эти же функции выполняет и Счетная палата РФ в интересах собственника — Российской

<sup>4</sup> № 248-ФЗ от 31.07.2020.

<sup>5</sup> № 247-ФЗ от 31.07.2020.

<sup>6</sup> Михайлов Н.И. Правовое моделирование корпоративных комплексов (интегрированных структур). М. : Ин-т государства и права РАН, 2016. 160 с.

Федерации и контрольно-счетные органы субъектов федерации — в интересах соответствующей собственности регионов.

При таком подходе к понятию контроля заметно, что функциональная составляющая различных видов контроля реализована в новом законодательстве о контроле и надзоре далеко не полностью, что, как

представляется будет снижать эффективность осуществления вышеназванных контрольных механизмов. Возможно, накопление опыта применения № 247-ФЗ и № 248-ФЗ от 31.07.2020 позволит усовершенствовать их содержание и снять другие коллизии и заполнить пробелы в правовом механизме функционирования обратных связей в управлении.

### Литература

1. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М. : Юриспруденция, 2000. 191 с.
2. Гурова И.Н. О некоторых проблемах налогового администрирования // Финансы. 2010. № 2. С. 74—76.
3. Запольский С.В. Правовое регулирование в информационном обществе // Правовая информатика. 2021. № 1. С. 4—12.
4. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления. М. : Норма, 2019. 152 с.
5. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор). М. : «Юридическая фирма Контракт», 2023. 231 с.
6. Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о совершенствовании форм и методов налогового контроля // Налоги и налогообложение. 2006. № 5. С. 25—27.
7. Михайлов Н.И. Правовое моделирование корпоративных комплексов (интегрированных структур). М. : Ин-т государства и права РАН, 2016. 160 с.
8. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография. М. : ИЗИСП, 2016. 344 с.
9. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. 264 с.
10. Шмалий О.В., Душакова Л.А. Организационно-правовые основы формирования модели контрольно-надзорной деятельности // Публичное право сегодня. 2020. № 2. С. 74—87.

**SECTION:**  
PUBLIC (CONSTITUTIONAL) LAW

# ON THE INFORMATIONAL AND LEGAL NATURE OF CONTROL IN ECONOMY

*Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*  
E-mail: [zpmoscow@mail.ru](mailto:zpmoscow@mail.ru)

**Keywords:** public administration, legal information, control, supervision, monitoring, audit.

### Abstract

*Purpose of the paper: offering an alternative understanding of the role and functions of control in the mechanism of economic development management, which are different from charging the control with regulatory tasks, legal coercion and law enforcement functions.*

*Methods used in the study: in addition to traditional legal methods of cognition, also the theory of control systems, the cybernetic method, the method of social analysis and the method of legal extrapolation.*

*Study findings: the role of control of the information and legal component being a sort of “feedback” for the mechanism for the management of the economy and social processes was, in the author’s opinion, well-argued.*

*Research novelty and practical value: creation of the concept of understanding control as an informational component of the management mechanism which implies the abolition of law enforcement functions that are not inherent in control bodies and at the same time the expansion of their powers in the field of receiving, gathering, processing and implementing relevant data through other legislative, executive and law enforcement bodies.*

**References**

1. Gracheva E.Iu. Problemy pravovogo regulirovaniia gosudarstvennogo finansovogo kontroliia. M. : Iurisprudentsiia, 2000. 191 pp.
2. Gurova I.N. O nekotorykh problemakh nalogovogo administrirovaniia. Finansy. 2010. No. 2. Pp. 74–76.
3. Zapol'skii S.V. Pravovoe regulirovanie v informatsionnom obshchestve. Pravovaia informatika. 2021. No. 1. Pp. 4–12.
4. Zubarev S.M. Sistema kontroliia v sfere gosudarstvennogo upravleniia. M. : Norma, 2019. 152 pp.
5. Zyrianov S.M. Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor). M. : "Iuridicheskaia firma Kontrakt", 2023. 231 pp.
6. Kobzar'-Frolova M.N. K voprosu o sovershenstvovanii form i metodov nalogovogo kontroliia. Nalogi i nalo-gooblozhenie. 2006. No. 5. Pp. 25–27.
7. Mikhailov N.I. Pravovoe modelirovanie korporativnykh kompleksov (integrirovannykh struktur). M. : In-t gosudarstva i prava RAN, 2016. 160 pp.
8. Povetkina N.A. Finansovaia ustoichivost' Rossiiskoi Federatsii. Pravovaia doktrina i praktika obespecheniia : monografia. M. : IZiSP, 2016. 344 pp.
9. Rossinskii B.V. Problemy gosudarstvennogo upravleniia s pozitsii teorii sistem. M. : Norma, 2021. 264 pp.
10. Shmalii O.V., Dushakova L.A. Organizatsionno-pravovye osnovy formirovaniia modeli kontrol'no-nadzornoii deiatel'nosti. Publichnoe pravo segodnia. 2020. No. 2. Pp. 74–87.