

ОБ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Глазунова И.В.¹, Запольский С.В.²

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, финансовые правоотношения, информационное право, обратная связь, мониторинг, правомерное поведение, юрисдикция, правоохранительная деятельность, представление, контрольная процедура.

Аннотация

Целью статьи является обоснование подхода к финансовому контролю как особому виду информационно-правовых отношений, обеспечивающих обратную связь в механизме публичного управления финансами.

Метод исследования. Системный анализ, концептуальное моделирование, формализованное описание, сравнительно-правовой метод, метод документального исследования, догматический правовой анализ.

Результаты. Обосновывается необходимость разграничения собственно контроля и юрисдикционной деятельности: контрольный орган получает, сопоставляет и оценивает юридически значимую информацию, однако разрешение вопроса об ответственности и применение правоохранительных мер должны относиться к компетенции административного органа, следствия или суда.

Показано, что современный финансовый контроль постепенно смещается от эпизодического выявления уже совершенных нарушений к постоянному мониторингу правомерного поведения участников финансовых отношений по нормативно заданной траектории, что свидетельствует об изменении его места в системе государственного управления: от разновидности наказательной деятельности к самостоятельному механизму получения и юридической обработки информации.

Разграничен юридический переход от контрольного правоотношения к правоохранительному, который осуществляется посредством самостоятельного формализованного акта — представления, фиксирующего результаты контроля и создающего процессуальные основания для деятельности компетентного правоохранительного органа.

Признавая, что природа контрольно-финансового отношения является информационной, сделан вывод о необходимости самостоятельного юридического механизма перехода к правовосстановительным действиям, в роли которого может выступать формализованное представление.

DOI: 10.24412/1994-1404-2026-3-00-15

Введение и постановка задачи

Финансовый контроль традиционно включается в число важнейших юридических средств обеспечения законности и финансовой дисциплины. Его значение обычно связывают с выявлением нарушений, предупреждением нецелевого расходования денежных средств, проверкой правильности налоговых и иных обязательных платежей, обеспечением сохранности публичных ресурсов. Такое представление справедливо лишь отчасти. Оно отражает наиболее заметный внешний результат контрольной деятельности,

но не раскрывает ее собственную правовую природу. Если контроль определяется через обнаружение нарушения и последующее властное реагирование на него, то в одном понятии неизбежно соединяются разные по назначению и юридической конструкции виды государственной деятельности: получение информации, ее оценка, управленческая коррекция, административное пресечение, расследование, разрешение спора и применение ответственности. При подобном подходе контроль перестает быть самостоятельной правовой

¹ Глазунова Инесса Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: adminlaw@igpran.ru

² Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

категорией и превращается в собирательное обозначение почти всякого властного воздействия на подконтрольного субъекта.

Именно поэтому исходным для определения финансового контроля должен быть не вопрос о санкции и не вопрос о том, какое неблагоприятное последствие может наступить для проверяемого, а вопрос об информационной связи между управляемой финансовой системой и субъектом, уполномоченным получать сведения о ее функционировании.

Как известно, контроль представляет собой правовую форму обратной связи. Закон задает определенную модель финансового поведения, участник финансового правоотношения совершает юридически значимые действия, а контрольный механизм сообщает публичному управлению сведения о том, соответствует ли фактическое движение денежных средств, принятие решений и исполнение обязанностей нормативно установленной программе. В таком качестве контроль не является приложением к юрисдикции, напротив, он предшествует ей, способен существовать без нее и имеет собственную систему субъектов, процедур, объектов и юридических результатов.

Необходимость такой обратной связи особенно очевидна в финансовой сфере. Финансовые отношения возникают преимущественно в связи с реализацией публичных интересов и предполагают участие государства либо иного субъекта, наделенного публичными полномочиями [1]. Их предметом является формирование публичных фондов денежных средств, распределение и использование финансовых ресурсов, налогообложение, бюджетное финансирование, кредитование, денежное обращение, валютные, таможенные, страховые и иные отношения, имеющие финансово-правовое значение. В отличие от классического гражданского обмена многие из этих связей не строятся на эквивалентном встречном предоставлении. Их имущественная природа сочетается с нормативно заданной обязанностью действовать в интересах, выходящих за рамки частной автономии участников.

Отсюда следует особая роль обязательства в финансовом праве. Оно индивидуализирует предусмотренную законом программу поведения, связывая уполномоченного и обязанного субъектов определенным порядком действий. Однако само наличие обязанности еще не гарантирует ее исполнения. Публичный финансовый механизм нуждается в постоянном поступлении достоверной информации о том, как эта программа реализуется фактически. Именно здесь и возникает потребность в контрольном правоотношении [2]. Оно не подменяет основное налоговое, бюджетное, кредитно-расчетное, валютное или иное финансовое правоотношение, а «наслаивается» на него как специальная информационная связь, посредством которой фактическое поведение сопоставляется с нормативной моделью.

О правовой природе контроля

Распространенное понимание контроля как совокупности наблюдения, проверки и принятия правоохранительных мер требует существенного уточнения. Наблюдение, истребование документов, получение отчетности, сопоставление данных, фиксация расхождений и формирование вывода о соответствии либо несоответствии поведения установленным требованиям образуют собственно контрольную деятельность. Иная природа у действий, посредством которых устанавливается юридическая ответственность, разрешается спор о праве, назначается административное наказание, производится уголовное преследование или выносится судебный акт. Эти действия имеют юрисдикционный характер и должны быть выведены за пределы понятия контроля.

Подобное разграничение не означает, что контроль лишается правового результата. Напротив, его итог имеет собственное юридическое значение. Контролирующий субъект вправе зафиксировать установленный факт, определить его относимость к предмету контроля, сопоставить полученные сведения с нормой права и сформулировать вывод о наличии отклонения от заданной модели поведения. Но такой вывод по своей природе остается информационно-правовым: он свидетельствует о наличии данных, требующих дальнейшего реагирования, а не разрешает вопрос о виновности, противоправности поведения, ответственности. Контрольная квалификация является предварительной и функционально ограниченной целями самой проверки. Она не должна превращаться в скрытую юрисдикцию.

Исторический опыт организации государственного контроля подтверждает сложность соединения этих функций. Попытки наделить контрольные структуры одновременно полномочиями по собиранию информации и самостоятельному правоохранительному решению выявленных ими же нарушений всегда создавали внутренний конфликт ролей. Рабкрин³, Наркомат государственного контроля, партийно-государственный и Народный контроль, а в более поздний период налоговая полиция демонстрировали различные организационные модели, однако сама проблема оставалась неизменной: субъект, который формирует информационную картину и заинтересован в подтверждении результатов собственной контрольной работы, не должен одновременно выступать окончательным арбитром в вопросе о юридической ответственности. Особенно чувствительно это для финансовой сферы, где один и тот же массив документов может допускать разные правовые интерпретации, а цена квалификационной ошибки непосредственно затрагивает имущественную сферу граждан и организаций⁴.

³ Рабоче-крестьянская инспекция.

⁴ Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2013. 224 с. ISBN: 978-5-94373-241-6.

Разделение контроля и юрисдикции позволяет иначе определить место финансового контроля в системе государственного управления. Он оказывается не разновидностью наказательной деятельности и не «первой стадией» применения ответственности, а самостоятельным механизмом получения и юридической обработки информации. Его задача состоит в том, чтобы обеспечить публичную власть достоверным знанием о состоянии финансовых отношений, о соблюдении установленной траектории поведения, о возникающих отклонениях и рисках. Уже на основе этого знания и при наличии предусмотренных законом оснований может возникнуть иной эффект, а именно: правоотношение — административно-деликтное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное. Такой подход приобретает особое значение в условиях изменения самой технологии контроля. Классическая ревизионная модель была преимущественно ретроспективной. Проверяющий приходил к уже совершенной операции, восстанавливал ее документальную картину и искал нарушение, которое произошло ранее. Поэтому контроль естественным образом ассоциировался с обнаружением проступка или преступления. Современная финансовая деятельность устроена иначе. Значительная часть сведений возникает одновременно с совершением юридически значимых операций, передается в электронной форме, сопоставляется с иными массивами данных и может анализироваться без ожидания специальной выездной проверки. В результате контроль постепенно перемещается от эпизодического поиска правонарушения к мониторингу правомерного поведения [3].

Смысл такого мониторинга состоит не в тотальном наблюдении за участником финансовых отношений как таковым, а в проверке его «движения» по нормативно определенной траектории. Закон заранее устанавливает необходимые точки этой траектории: возникновение обязанности, срок и способ ее исполнения, порядок документирования, условия распоряжения средствами, требования к отчетности, допустимые пределы усмотрения. Контрольная система получает сведения о прохождении этих точек и фиксирует отклонения. Поэтому предметом контроля становится уже не только завершённое нарушение, но и состояние исполнения правовой программы на каждом существенном этапе [4].

В этом смысле традиционное деление финансового контроля на предварительный, текущий и последующий получает более точное объяснение. Речь идет не о трех самостоятельных разновидностях властного вмешательства, а о разных временных моментах обратной связи по отношению к контролируемой финансовой операции. Предварительный контроль сопоставляет проектируемое действие с нормативной моделью до его совершения, текущий сопровождает движение операции, последующий восстанавливает и оценивает уже реализованную последовательность действий. Во всех трех случаях сущность остается единой: сбор

и правовая обработка информации о соблюдении заданной законом траектории.

Такой подход позволяет отказаться и от количественного понимания контроля, в рамках которого его эффективность нередко связывается с числом проверок, выявленных нарушений, начисленных сумм или примененных санкций. Если контроль существует как необходимая информационная связь внутри финансового механизма, то его интенсивность не должна измеряться количеством репрессивных результатов. Более совершенным контролем является тот, при котором правомерное поведение становится наблюдаемым и верифицируемым без избыточного вмешательства, а юридически значимое отклонение обнаруживается в момент, когда оно еще может быть корректно оценено и, при необходимости, передано компетентному правоохранительному субъекту [5].

Отсюда вытекает и иное понимание правомерного поведения в системе контроля. В традиционной модели оно остается почти невидимым: если нарушение не выявлено, проверка как будто не производит юридически значимого результата. Между тем нормальное исполнение финансовых обязанностей, соблюдение запретов, надлежащее расходование публичных средств, своевременная отчетность и корректное документирование операций также являются результатами, которые контрольная система должна подтверждать. Контроль тем самым выполняет не только негативную функцию обнаружения отклонения, но и позитивную функцию подтверждения соответствия фактической деятельности правовой программе. Именно это сближает современный контроль с мониторингом и делает его элементом устойчивого управления, а не исключительно реакцией государства на уже состоявшееся правонарушение.

Информационная природа контроля предопределяет содержание компетенции контролирующих органов. Такая компетенция должна включать право получать сведения в установленном законом объеме, требовать необходимые документы и пояснения, использовать предусмотренные процедуры проверки, сопоставлять данные, фиксировать установленные обстоятельства и формулировать контрольный вывод. Одновременно она должна быть ограничена предметом ведения, территориальной, отраслевой или функциональной специализацией, требованиями относимости и достаточности запрашиваемой информации, режимами государственной, банковской и коммерческой тайны, а также процессуальными гарантиями контролируемого лица.

Праву контрольного органа на получение информации корреспондирует обязанность подконтрольного субъекта допустить предусмотренное законом контрольное воздействие и участвовать в нем в той мере, в какой это необходимо для формирования достоверной информационной картины. Такая обязанность не означает общего подчинения контролеру. Их юридическая связь возникает по строго определенному

предмету и существует только в пределах контрольной процедуры. Поэтому глубина доступа к документам, продолжительность мероприятия, способы получения сведений, право требовать пояснения, возможность использования информации из иных источников и порядок ее хранения должны иметь нормативное основание [6, 7]. Иначе информационная функция контроля легко превращается в неопределенную властную зависимость.

Важнейшей гарантией здесь является процедурная формализация. Чем шире технические возможности получения и сопоставления финансовой информации, тем меньше оснований оставлять порядок контрольного взаимодействия на усмотрение должностного лица. Процессуальная форма дисциплинирует обе стороны: она определяет, какие сведения вправе получить контролер, каким способом они могут быть истребованы, каким документом оформляются результаты, как контролируемый вправе представить возражения и каким образом исправляются фактические ошибки. Развитие налогового контроля особенно отчетливо показывает, что сложная финансовая деятельность закономерно порождает массив процедурных норм, судебных подходов и устойчивых правил взаимодействия участников [8].

Наиболее уязвимым остается момент, когда полученная в результате контроля информация начинает использоваться для правоохранительных целей. Именно здесь происходит качественное изменение юридической природы отношений. До этого момента перед нами существует информационная связь — контролер получает и оценивает сведения о поведении подконтрольного. После него возникает правоохранительное правоотношение, в котором иными становятся субъектный состав, процессуальные гарантии, права и обязанности сторон, предмет доказывания, стандарт оценки фактов и возможные юридические последствия.

Такой переход не должен происходить фактически, посредством телефонного сообщения, неформального сигнала, передачи документов «для сведения» либо простого помещения материалов в информационный массив, к которому имеет доступ правоохранительный орган. Необходим юридически распознаваемый момент преобразования одного правоотношения в другое. Для обозначения соответствующего акта представляется оправданным использовать категорию представления, понимая ее не в узком смысле какого-либо одного уже существующего вида акта прокурорского или административного реагирования, а как обобщенную конструкцию формализованного направления результатов контроля компетентному правоохранительному органу.

Представление в таком понимании должно выполнять пограничную функцию. Оно завершает контрольную процедуру в той части, в которой выявленные сведения выходят за пределы обычной информационной оценки, и одновременно создает юридически оформленный повод для самостоятельной деятельности

административного органа, следствия или суда. В нем должны быть индивидуализированы контролируемое лицо и соответствующая операция, обозначены источник и способ получения информации, указана нормативная модель, с которой сопоставлялось фактическое поведение, зафиксированы выявленные отклонения и приложены материалы, позволяющие проверить сделанный контрольный вывод. Само представление не устанавливает противоправность, виновность и не предрешает исход будущего дела. Его назначение состоит в легальной трансформации сведений из контрольного режима в правоохранительный.

Эта конструкция принципиально отличается от доносительной логики, при которой любая информация о предполагаемом нарушении воспринимается как достаточная для запуска принудительного механизма. Контрольный орган действует не как случайный информатор. Он получает сведения в силу специальной компетенции, в рамках установленной процедуры и с использованием властных возможностей, которых нет у обычного участника гражданского оборота. Поэтому и передача результатов его деятельности должна быть не менее формализованной, чем их получение. Считаем, что, если государство допускает принудительный доступ к информации ради контроля, оно обязано определить и юридическую форму, в которой такая информация может быть превращена в основание правоохранительного вмешательства.

Максимальная формализация отношений с правоохранительным субъектом имеет еще одно значение. Она не позволяет контрольному органу скрыто продолжать собственную деятельность уже внутри административного, следственного или судебного процесса. После направления представления компетентный орган должен самостоятельно решить вопрос о наличии предусмотренных законом оснований для производства, определить предмет доказывания, проверить относимость, допустимость и достоверность полученных материалов и обеспечить лицу соответствующие процессуальные гарантии.

Именно поэтому объединение в одном органе полномочий по контролю и окончательному применению юридической ответственности должно рассматриваться как исключение, требующее специального обоснования и дополнительных гарантий. Природа юрисдикционной деятельности предполагает возможность независимой проверки версии, сформированной контролером. Если же субъект, который собирал сведения, определял направление проверки и формулировал вывод об отклонении, затем сам разрешает вопрос о виновности и санкции, граница между информационным и правоохранительным отношением исчезает. Это повышает риск того, что предварительная контрольная гипотеза будет ошибочно воспринята как уже установленный юридический факт [1, с. 131].

Право на обжалование результатов проверки также должно оцениваться через информационную природу контроля. Возражение контролируемого или

обращение в вышестоящий орган и/или суд позволяет проверить не только законность действий должностного лица, но и качество сформированной контрольной информации. Обжалование, способное выявить ошибки в фактах, неправильное определение предмета проверки, выход за пределы компетенции, нарушение процедуры получения сведений и ошибочное сопоставление фактического поведения с правовой или технической нормой. Тем самым оно служит механизмом верификации контрольного результата до того, как этот результат либо связанные с ним материалы повлекут реальное правоохранительное воздействие.

О соотношении контроля и надзора в финансовой сфере

В этой системе по-новому раскрывается и проблема соотношения контроля и надзора. Многолетняя дискуссия о границах этих понятий во многом была вызвана попыткой различить виды властного вмешательства по объему полномочий контролирующего субъекта [9]. Если же исходить из информационной функции, надзор может рассматриваться как одна из организационно-правовых форм получения обратной связи, при которой доступ к сведениям облегчается особым компетенционным или иерархическим положением наблюдающего органа. Сам по себе этот статус не превращает информационную деятельность в юрисдикционную. Прокурорский надзор, банковский и страховой надзор, таможенный контроль, финансово-бюджетное и казначейское наблюдение используют различные юридические режимы, однако принципиальным остается вопрос о том, где заканчивается получение и оценка информации и начинается применение самостоятельного правоохранительного механизма.

Ревизионный контроль, напротив, характеризуется специально организованной процедурой активного получения информации. Проверка или ревизия требует взаимодействия контролера и контролируемого, допуска к документам, исследования операций, фиксации результатов. Здесь особенно важно унифицировать не содержание отраслевых финансовых обязанностей, а процедурные гарантии самого информационного процесса [10]. Финансово-бюджетные проверки, мероприятия контрольно-счетных органов Российской Федерации и субъектов Федерации, а также ревизии, связанные с расследованием уголовных дел, различаются по основаниям и целям, но во всех случаях проблема законности получения и последующей передачи финансовой информации имеет общее значение.

Отдельное место занимает декларационный контроль. Его развитие свидетельствует о смещении правовой инициативы в получении информации от контролирующего органа к самому обязанному субъекту. Декларирование доходов, имущества и обязательств имущественного характера государственными служащими, сведений о наличии конфликта интересов, публичная финансовая отчетность, результаты аудита

крупных коммерческих структур, бухгалтерский учет финансово-хозяйственных операций — все эти инструменты строятся на предварительной обязанности сформировать и раскрыть юридически значимую информацию. Контроль в данном случае начинается не с требования проверяющего, а с существующей независимо от него обязанности сделать финансовое поведение наблюдаемым и проверяемым.

Такое развитие подтверждает общий вектор трансформации контроля. Чем сложнее финансовый механизм, тем менее эффективна модель, при которой государство реагирует только после появления внешнего признака нарушения. Информационная архитектура финансового права все в большей степени должна быть рассчитана на непрерывное подтверждение правомерного движения по установленной законом траектории. Это не означает презумпции виновности каждого участника. Напротив, постоянство и стандартизированность информационной связи способны уменьшить потребность в чрезвычайных, выборочных и инвазивных проверках, поскольку правомерность значительной части действий подтверждается в обычном режиме исполнения обязанностей [11].

При этом нельзя смешивать мониторинг правомерного поведения с тотальным цифровым наблюдением. Правовая траектория ограничивает не только контролируемого, но и контролера. Собираться и обрабатываться должны лишь те сведения, которые имеют юридически установленное значение для проверки конкретной финансовой обязанности, запрета или полномочия. Иначе техническая возможность получения данных начинает подменять юридическое основание контроля. Информационная теория финансового контроля имеет смысл только при условии, что обратная связь строится в пределах права, а не поверх него.

С этих позиций становится понятной необходимость системы сдержек и противовесов внутри общества контрольных органов. Их компетенция не должна полностью дублироваться, а взаимодействие целесообразно строить преимущественно на координационной, а не субординационной основе. Разные виды финансовых отношений требуют специализированного знания центр, который одновременно контролирует все финансовые потоки и обладает универсальной юрисдикцией, неизбежно ведет к чрезмерной концентрации информационной и принудительной власти. Напротив, разделение компетенций позволяет сопоставлять данные, не устраняя функциональную самостоятельность субъектов, которые отвечают за разные участки финансовой системы.

Сложившаяся доктрина финансового контроля не всегда дает инструменты для такого разграничения. Лимская декларация 1977 г. сыграла значительную роль в формировании представлений о государственном финансовом контроле, однако ее основные положения исторически ориентированы прежде всего на контроль публичных финансов. Сходная логика просматривается в Модельном законе о государственном

финансовом контроле, принятом Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 4 декабря 2004 г. В нем выделяются президентский, парламентский, административный и независимый государственный финансовый контроль, что отражает институциональную сторону вопроса, но не устраняет смешения контрольной, распорядительной и в ряде случаев правоохранительной деятельности.

Ограниченность такой конструкции особенно заметна применительно к банковскому надзору, таможенному и валютному контролю, финансовому мониторингу, антикоррупционным механизмам. Они не исчерпываются наблюдением за формированием и использованием централизованных денежных фондов. Их общий признак заключается в другом: государство организует получение и оценку информации о соблюдении финансово-правовой программы поведения. Поэтому современная теория финансового контроля не может быть построена исключительно на фондовой теории финансов. Предмет контроля шире движения средств внутри централизованных фондов и охватывает те финансовые связи, в которых публичный интерес требует юридически организованной обратной связи.

Полагаем, что не следует необходимости унифицировать все виды финансового контроля в одном детальном законе. Налоговый, бюджетный, эмиссионный, кредитно-расчетный, таможенный, валютный, страховой и иные институты обладают собственной материально-правовой спецификой. Именно внутри этих институтов определяется, какое поведение является правомерным, какие документы и сведения имеют значение, какие сроки должны соблюдаться и какие операции допустимы. Поэтому отраслевой инструментарий контроля неизбежно остается различным. Унификации подлежит не сама финансовая операция, а основные принципы информационного взаимодействия и правового перехода от контроля к правоохранению.

В этом отношении показательно, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не распространяет общий режим государственного контроля на значительный круг отношений в финансовой сфере. Такая особенность подтверждает невозможность механически подвести финансовый контроль под универсальную модель административной проверки. Вместе с тем отсутствие единого регулирования делает особенно заметными расхождения в правах и обязанностях участников финансово-контрольных отношений, процедурах получения информации, формах фиксации результатов и порядке их передачи для правоохранительного реагирования.

Идея сквозного акта об основах финансового контроля сохраняет практический смысл, если отказаться от попытки заменить им отраслевое регулирование. Его предметом могли бы стать общие начала контрольной правосубъектности, пределы доступа к финансовой информации, требования к относимости и достаточности истребуемых сведений, права

контролируемого лица, принципы хранения и использования данных, правила оформления контрольного результата, способы его обжалования и, что особенно важно, юридическая процедура передачи материалов в правоохранительную сферу. Такая регламентация позволила бы закрепить контроль как самостоятельное информационное правоотношение, а не как размытый комплекс любых властных действий в отношении финансового субъекта.

Возможное законодательное закрепление представления как универсальной пограничной конструкции заслуживает, на наш взгляд, в этой связи отдельного обсуждения. Речь не идет о введении единого документа без учета процессуальных различий. Смысл состоит в закреплении общего принципа: информация, полученная посредством публично-властного контроля, не должна превращаться в основание уголовно-процессуального или административно-юрисдикционного реагирования, иначе как через определенную законом форму передачи. Такая форма должна позволять установить происхождение сведений, пределы контрольной процедуры, ответственность должностного лица за содержание направляемого материала и момент, с которого начинается компетенция иного органа.

Подобная модель способна решить сразу несколько задач. Она отделяет информационную деятельность от юрисдикционной, делает прозрачной смену правового режима сведений, препятствует неформальному обмену материалами между ведомствами, обеспечивает возможность последующей проверки законности их получения и исключает автоматическое превращение контрольного вывода в доказанную противоправность. В конечном счете формализованное представление защищает не только контролируемого субъекта. Оно защищает и правоохранительный орган от принятия решения на основе информационного массива, происхождение и процессуальный статус которого неясны. При таком понимании меняется и само представление об эффективности финансового контроля. Она состоит не в максимальном числе обнаруженных нарушений и не в расширении властных полномочий контролеров. Эффективен тот контроль, который обеспечивает достоверную, своевременную и юридически корректную обратную связь, позволяет подтверждать правомерное поведение, обнаруживать значимые отклонения от нормативной траектории и передавать сведения о них компетентному субъекту в установленной форме⁵. Правоохранительный результат при этом остается возможным следствием контроля, но не его сущностью.

⁵ Терехова Е.В. Негосударственный финансовый контроль : монография. М. : МГУ им. Ломоносова, 2006. 152 с. ISBN: 5-211-05254-4.

Сущность контрольно-финансовых правоотношений

Контрольно-финансовое правоотношение может быть определено как урегулированная нормами права информационная связь между уполномоченным субъектом контроля и подконтрольным участником финансовой деятельности, возникающая в целях получения, проверки, сопоставления и юридической оценки сведений о соответствии фактического поведения нормативно установленной программе. Его завершение возможно подтверждением соответствия, фиксацией отклонения, выдачей предусмотренного законом организационного предписания в пределах контрольной компетенции либо оформлением представления материалов компетентному правоохранительному органу. Но решение о юридической ответственности, применение наказания и разрешение спора принадлежат уже иному правоотношению, другому органу и не должны включаться в понятие финансового контроля.

Такой подход позволяет согласовать несколько внешне противоречивых тенденций современной финансовой политики. Государство действительно нуждается в более полной и оперативной информации о движении финансовых ресурсов, однако это не означает необходимости увеличивать число традиционных проверок и расширять репрессивные полномочия контрольных органов⁶. Бизнес и граждане обеспокоены сокращением избыточного вмешательства, но это также не требует отказа от контроля как такового. Переход к мониторингу правомерного поведения, строгая специализация информационных полномочий и формализованное отделение правоохранительной стадии дают возможность одновременно повысить прозрачность финансовых процессов и уменьшить произвольность государственного вмешательства.

В конечном итоге центральной проблемой теории финансового контроля становится не поиск универсального ответа на вопрос о том, кто и кого вправе проверять, а определение правовой организации движения информации. Необходимо установить, каким образом сведения возникают и становятся доступными контролеру, по каким правилам они сопоставляются с нормативной моделью, как оформляется результат такого сопоставления, каким образом контролируемый может его оспорить и в какой юридической форме информация покидает контрольное правоотношение и становится основанием для самостоятельной правоохранительной деятельности. Именно в этой последовательности раскрывается природа контроля как обратной связи.

Выводы

Разграничение контроля и юрисдикции в финансовой сфере имеет не терминологическое, а системное значение. Пока контроль понимается одновременно как наблюдение и наказание, невозможно последовательно определить пределы контрольной компетенции и процессуальные гарантии контролируемого. Если же контроль признать информационным отношением, становится очевидной необходимость самостоятельного юридического механизма перехода к правовосстановительным действиям. Таким механизмом и должно выступать формализованное представление, после которого информационный результат контроля получает новое процессуальное качество, а его проверка и правовая оценка осуществляются уже по правилам соответствующего правоохранительного производства.

Поэтому дальнейшее развитие финансового контроля следует связывать не с простым усилением контрольного аппарата, а с совершенствованием правовой формы обратной связи. Контроль должен сопровождать правомерное финансовое поведение, а не появляться только после его срыва; фиксировать отклонение, но не подменять собой юрисдикцию; обеспечивать государство информацией, но не превращать информационное преимущество в неограниченное властное усмотрение. В таком качестве контрольно-финансовые правоотношения способны занять самостоятельное место в системе права и стать юридической основой более точного, технологичного и одновременно гарантированного правом управления финансовыми процессами.

⁶ Финансово-правовые аспекты и финансовая политика инновационного развития современной российской экономики : коллективная монография (Е.М. Ашмарина, Е.В. Терехова и др.). М. : Элит, 2011. 200 с. ISBN: 978-5-902405-61-0.

Литература

1. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор) : монография. М. : ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма „Контракт“», 2023. 232 с.
2. Запольский С.В. Финансовое право России: контуры будущего : монография / С.В. Запольский, Е.Л. Васянина. М. : Директ-Медиа, 2025. 193 с.
3. Агамагомедова С.А. Теория контрольно-надзорного правоотношения: эволюция подходов и современное содержание // Журнал российского права. 2025. Т. 29. № 3. С. 105—116.
4. Андрианова Н.Г. Финансовый контроль в условиях перехода к цифровой экономике: основные проблемы и перспективы правового регулирования // Правовая информатика. 2025. № 4. С. 201—207.
5. Шохин С.О. Цифровизация в сфере государственного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 6. С. 7—10.
6. Система контроля в сфере государственного управления : монография / С.М. Зубарев. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 150 с.
7. Кучеров И.И. Отдельные вопросы финансово-правового регулирования цифровой экономики. Цифровая валюта // Финансовое право. 2021. № 4. С. 3—7.
8. Налоговый контроль: Правовые проблемы и риски / Под ред. С.Г. Пепеляева; сост. С.А. Сосновский. М. : Статут, 2025. 400 с.
9. Публичная власть: система, компетенции : монография / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова и др. Воронеж : Научная книга, 2021. 237 с.
10. Омелехина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127—140.
11. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Правовые вопросы цифровизации финансового контроля в России // Российский юридический журнал. 2022. № 4 (145) // СПС «КонсультантПлюс».

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

ON THE INFORMATIONAL AND LEGAL NATURE OF FINANCIAL CONTROL

Glazunova I.V.⁷, Zapolsky S.V.⁸

Keywords: control, financial control, financial legal relations, information law, feedback, monitoring, lawful conduct, jurisdiction, law enforcement, submission, control procedure.

Abstract

The purpose of this article is to substantiate an approach to financial control as a special type of information and legal relationship that provides feedback within the public financial management mechanism.

Research method. Systems analysis, conceptual modeling, formalized description, comparative legal method, documentary research method, and dogmatic legal analysis.

Results. The study substantiates the need to distinguish between control activities as such and jurisdictional activities: a supervisory body obtains, compares, and evaluates legally relevant information, whereas the determination of liability and the application of law-enforcement measures should fall within the competence of an administrative body, an investigative authority, or a court.

It is demonstrated that modern financial control is gradually shifting from the episodic detection of violations that have already been committed to the continuous monitoring of the lawful conduct of participants in financial relations in

⁷ **Inessa V. Glazunova**, Ph.D. (Law), Associate Professor, Senior Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

E-mail: adminlaw@igpran.ru

⁸ **Sergey V. Zapolsky**, Dr.Sc. (Law), Professor, 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, Russia.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

accordance with a normatively prescribed trajectory. This indicates a change in the role of financial control within the system of public administration: from a form of punitive activity to an independent mechanism for obtaining and legally processing information.

The legal transition from a control legal relationship to a law-enforcement relationship is delineated. This transition is effected through an independent formalized act — a submission — which records the results of the control and establishes the procedural grounds for the activities of the competent law-enforcement authority.

Recognizing the informational nature of control-and-financial relations, the study concludes that an independent legal mechanism is required for the transition to remedial measures. Such a mechanism may take the form of a formalized submission.

References

1. Zyrianov S.M. Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor) : monografiia. M. : IZiSP pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii; OOO "Iuridicheskaia firma „Kontrakt“", 2023. 232 s.
2. Zapol'skii S.V. Finansovoe pravo Rossii: kontury budushchego : monografiia / S.V. Zapol'skii, E.L. Vasianina. M. : Direkt-Media, 2025. 193 s.
3. Agamagomedova S.A. Teoriia kontrol'no-nadzornogo pravootnosheniia: evoliutsiia podkhodov i sovremennoe soderzhanie // Zhurnal rossiiskogo prava. 2025. T. 29. No. 3. S. 105—116.
4. Andrianova N.G. Finansovyi kontrol' v usloviakh perekhoda k tsifrovoi ekonomike: osnovnye problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniia // Pravovaia informatika. 2025. No. 4. S. 201—207.
5. Shokhin S.O. Tsifrovizatsiia v sfere gosudarstvennogo finansovogo kontroliia // Finansovoe pravo. 2021. No. 6. S. 7—10.
6. Sistema kontroliia v sfere gosudarstvennogo upravleniia : monografiia / S.M. Zubarev. M. : Norma : INFRA-M, 2019. 150 s.
7. Kucherov I.I. Otdel'nye voprosy finansovo-pravovogo regulirovaniia tsifrovoi ekonomiki. Tsifrovaia valiuta // Finansovoe pravo. 2021. No. 4. S. 3—7.
8. Nalogovyi kontrol': Pravovye problemy i riski / Pod red. S.G. Pepeliaeva; sost. S.A. Sosnovskii. M. : Statut, 2025. 400 s.
9. Publichnaia vlast': sistema, kompetentsii : monografiia / M.N. Kobzar'-Frolova, E.L. Vasianina, E.V. Vinogradova i dr. Voronezh : Nauchnaia kniga, 2021. 237 s.
10. Omelekhina N.V. Tsifrovizatsiia biudzhethnoi sfery kak predmet pravovogo vozdeistviia // Zhurnal rossiiskogo prava. 2020. No. 8. S. 127—140.
11. Zapol'skii S.V., Vasianina E.L. Pravovye voprosy tsifrovizatsii finansovogo kontroliia v Rossii // Rossiiskii iuridicheskii zhurnal. 2022. No. 4 (145) // SPS "Konsul'tantPlius".

