

Научная статья
УДК 342.5
<https://doi.org/10.24158/tpor.2022.2.8>

Внеплановые проверки в сфере контрольно-надзорной деятельности: особенности и проблемы административно-правового регулирования

Виктория Владимировна Волкова

Российский государственный университет правосудия, Краснодар, Россия,
www.truba.ru@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1192-4503>

Аннотация. В статье рассматривается вопрос законодательного регулирования внеплановых проверок в сфере осуществления экономической деятельности. Автор, затронув актуальность проведения таких проверок, дает оценку их сущности и значимости для развития финансового рынка, а также анализирует законодательное обеспечение прав участников рынка при условии необходимого применения мер административного контроля. Изучается правильность реализации полномочий со стороны должностных лиц административного регулятора в ходе проведения внеплановых мероприятий, а также исследуются основные причины их превышения. Главный вывод заключается в том, что внеплановая деятельность представляет собой сложный механизм административного реагирования, правовое регулирование которого обусловлено ее высокой продуктивностью. Между тем значительная часть нарушений при организации подобной деятельности объясняется низким уровнем правовой грамотности должностных лиц при использовании собственных полномочий.

Ключевые слова: проверка, правонарушение, административное регулирование, внеплановая деятельность, государство, контроль, надзор

Для цитирования: Волкова В.В. Внеплановые проверки в сфере контрольно-надзорной деятельности: особенности и проблемы административно-правового регулирования // Теория и практика общественного развития. 2022. № 2. С. 61–66. <https://doi.org/10.24158/tpor.2022.2.8>.

Original article

Unscheduled inspections in the sphere of control and supervisory activities: features and problems of administrative legal regulation

Victoriia V. Volkova

Russian State University of Justice, Krasnodar, Russia,
www.truba.ru@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1192-4503>

Abstract. The article examines the issue of legislative regulation of unscheduled inspections in the sphere of economic activity. The author touches upon the relevance of such inspections, assesses their essence and significance for the development of the financial market and analyses the legal provision of the rights of market participants subject to the necessary application of administrative controls. The correct exercise of powers by administrative regulator officials in the course of unscheduled activities is examined as well as the main reasons for exceeding them. The main conclusion of the study is that unscheduled activity is a rather complex mechanism of administrative response, the legal regulation of which is due to its high productivity. Meanwhile, a significant part of violations in the organization of such activities is due to the low level of legal literacy of officials in the use of their authority.

Keywords: inspection, offence, administrative regulation, unscheduled activities, state, control, supervision

For citation: Volkova, V.V. (2022) Unscheduled inspections in the sphere of control and supervisory activities: features and problems of administrative legal regulation. *Theory and Practice of Social Development*. (2), 61–66. Available from: [doi:10.24158/tpor.2022.2.8](https://doi.org/10.24158/tpor.2022.2.8) (In Russian).

Введение. Современная экономическая конъюнктура включает в себя различные институты отношений, функционирование которых, а также их правовое регулирование подчинены действию специальных правил. Между тем направление развития такой отрасли, как финансовое право, подразумевает купирование норм, предусматривающих не только правила игры на финансовом рынке, но и использование соответствующих регулировочных механизмов, основу которых составляют разнообразные меры административно-правового контроля.

Как отмечает Т.С. Великанова, в исследованиях, затрагивающих вопросы должного исполнения обязанностей участниками финансового рынка и предпринимательской сферы, все чаще

уделяется внимание аспектам надлежащего административного контроля. Его цель заключается в том, чтобы выявить всевозможные нарушения со стороны субъектов такой деятельности и принять соответствующие (обоснованные, своевременные и соразмерные) меры для защиты прав иных участников (Великанова, Горнова, 2020: 267). Действительно, учитывая, что, например, современная бюджетная сфера в большей части находится в зависимости от организации налоговой, юридической, административной и иных форм деятельности, а аспект соблюдения действующего законодательства является ключевым при определении уровня тех же налоговых сборов, позиция законодателя относительно расширения полномочий уполномоченных органов при проведении проверочных мероприятий представляется более чем актуальной.

Законодательная основа организации внеплановых проверок и их роль в обеспечении надлежащего контроля за сферой хозяйственной деятельности. Как уже указано, мнения по поводу правильности использования методов необходимого контроля за хозяйственной деятельностью в научной среде разделились. Часть исследователей данного вопроса продолжают настаивать на том, чтобы количество общих проверок снижалось, в то время как внеплановые проверки должны проводиться контрольными органами без ограничений (Павлова, 2020: 86). Якобы именно в таком формате (соотношении) деятельность подконтрольных организаций и учреждений будет подчинена более продуктивному влиянию со стороны органов государственного контроля (надзора). В свою очередь, другие ученые данную точку зрения опровергают. Главным образом, как отмечает А.Ю. Соколов, бесконечные проверки вне зависимости от их вида почти всегда становятся трендом нарушения хозяйственной деятельности и в итоге, если частота их проведения очень высока, приводят к ее блокированию. Сущность проверки – не тормозить экономический процесс, а контролировать, тем самым помогая развивать его основные механизмы социально-экономической адаптации к условиям рынка (Соколов, Кротов, 2020: 107).

С последней точкой зрения сложно не согласиться. Проверочные мероприятия не должны приводить к «замораживанию» деятельности предприятия или учреждения на неопределенный период, тем более что приостановление работы финансового агента, как правило, сразу влечет убытки. В то время как установленное количество мероприятий должно по крайней мере обеспечивать системное понимание того, что собой представляет контрольно-надзорный механизм и какие именно аспекты он должен или может затрагивать (Пивень и др., 2020: 9).

Как отмечает Г.В. Прокопчук, внеплановые проверки финансовой деятельности, осуществляемые в отношении как индивидуальных предпринимателей, так и представителей крупных коммерческих структур, стали одной из наиболее эффективных мер административного регулирования финансовых институтов. Вместе с тем, несмотря на то что указанные мероприятия, по сути, являются единственным эффективным способом воздействия на недобросовестных игроков финансового рынка и приносят несопоставимую с остальными средствами административного надзора пользу, порядок их проведения постоянно меняется, чем лишает контрольные органы возможность эффективно решать поставленные перед ними задачи выявления недостатков функционирования институтов бюджетной сферы (Прокопчук, 2017: 205).

Действительно, законодательная логика в данном вопросе давно перестала быть понятной и рациональной. Государство, с одной стороны, требует от органов федерального и муниципального уровней необходимых (главное – эффективных и перманентных) усилий в контроле за финансовой деятельностью, с другой, указывая, что бизнесу нужно помогать в развитии, вносит законодательные коррективы, не позволяющие сделать процесс такого контроля системным и продуктивным.

В частности, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ¹, которым законодатель пытался откорректировать положения, определяющие порядок осуществления таких проверок, были внесены существенные изменения. Кульминационным в этом законодательном послыле стало то, что данный нормативный правовой акт практически запретил проведение проверочных мероприятий в отношении представителей малого и среднего бизнеса на определенный период. Исключение составили только те меры, которые необходимо было принимать исключительно в случаях, когда речь идет о нарушении норм законодательства, затрагивающего сферу безопасного сосуществования, а конкретно – связанного с прямой угрозой причинения вреда здоровью или возникновения техногенной катастрофы. Неудивительно, что указанные изменения затронули положения и других нормативных источников, которыми порядок проведения проверок и устанавливается. Например, в ст. 26.2 закона № 294-ФЗ² внесена корректива, согласно которой

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 98-ФЗ : в ред. от 30 дек. 2021 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14, ч. I. Ст. 2028.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

именно Правительство РФ вправе определять основания для осуществления проверочной деятельности в период пандемии и, соответственно, устанавливать причины для ее внеплановой организации с учетом последних изменений. Следовательно, внеплановая деятельность может, по сути, нивелироваться в результате наступления тех или иных условий.

Между тем по данным, полученным только по результатам проведения проверок в сфере использования бюджетных средств (на основании применения Федерального закона № 44-ФЗ¹), установлено, что наиболее эффективным средством расходования указанных средств являются именно внеплановые проверочные мероприятия. Последние не только помогают выявить различные нарушения, но и позволяют более точно и быстро (что также имеет большое значение для оценки проверочных мер) установить причины нецелевого расходования выделенных средств².

Из этого следует, что действенность контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере в большей степени зависит не от количества проверок (хотя в определенной степени их число также входит в один из показателей оценки контроля), а от иных качественных критериев их проведения. В свою очередь, внеплановая проверка в данном случае будет играть основную роль.

Стоит отметить, что порядок правовой регламентации берет начало в положениях закона № 294-ФЗ. В частности, в ст. 10 отражается то, что именно составляет предмет, основания и последствия проверки, если в ее ходе выявлены нарушения действующего законодательства. Например, к основаниям осуществления внеплановой процедуры законодатель относит следующие:

- 1) нарушение установленных сроков исполнения предписаний, направленных в адрес юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по результатам предыдущих проверок;
- 2) обращение в орган государственного контроля (надзора) со стороны субъекта финансовой деятельности в связи с необходимостью изменения его правового положения;
- 3) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также вреда иным социально важным объектам по причине чрезвычайной ситуации или техногенной катастрофы;
- 4) нарушение требований законодательства, затрагивающего потребительский интерес (ч. 2 ст. 10), и др.

Данные основания могут быть применены только в том случае, если в обращении, поступившем в контрольный орган, присутствует указание на конкретную организацию или предпринимателя. Отсутствие точных сведений о лице, в отношении которого предоставляется информация о необходимости проведения внеплановых проверочных мероприятий, а также невозможность установить его исключают вероятность реализации внепланового контроля автоматически, поскольку может привести к нарушению экономического процесса. Здесь же стоит отметить, что внеплановая проверка может быть проведена и по сообщению, поступившему в контрольно-надзорные службы посредством электронного обращения, однако в таком случае заявителю следует пройти авторизацию на специальном сайте, одновременно с этим предоставляя данные о своем правовом или социальном положении (ч. 3 ст. 10 закона № 294-ФЗ).

В свою очередь, внеплановая проверка реализуется в двух формах: документальной (когда речь идет о запросе документов в соответствующей организации) и выездной (когда проводятся, как правило, осмотры и получения образцов материала (товара)). В обоих случаях поднадзорное лицо может быть уведомлено о ее проведении. Исключение из данного правила составляют ситуации, когда субъект финансового контроля нарушил правила, повлекшие за собой основания, предусмотренные в ч. 2 ст. 2 закона № 294-ФЗ.

Особенности назначения внеплановых проверок и нарушения, допускаемые органами государственного контроля (надзора) в сфере их проведения. Учитывая, что основными нарушениями при осуществлении внеплановых проверок являются именно допускаемые вследствие превышения полномочий, следует обратить внимание на их сущность и влияние на формирование доказательственной базы по делам об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ использование доказательств, полученных с нарушением закона, в административном производстве запрещено. К таковым законодатель относит и сведения, полученные в результате проведения проверок государственного контроля (надзора). Аналогичность позиции по данному вопросу прослеживается и в положениях закона № 294-ФЗ (ч. 1 ст. 20), где говорится о невозможности применения доказательств, если в ходе реализации соответствующей проверки был нарушен закон. Если такие нарушения будут выявлены, вышестоящий орган государственного контроля или надзора должен отменить решение о привлечении

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ : в ред. от 30 дек. 2021 г. // Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г.. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний [Электронный ресурс] : 2021 г. // Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/aggregate-feedback.html> (дата обращения: 24.01.2022).

субъекта финансовой деятельности к юридической ответственности при условии, что факт применения (в административном производстве) ничтожного доказательств будет отражен в специальном заявлении юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Доказательством данного утверждения служит Постановление Верховного суда РФ от 26 апреля 2017 г. № 81-АД17-9, в котором высшая судебная инстанция, отменяя решения, вынесенные нижестоящими судами, указывает на недопустимость нарушения действующего законодательства при сборе доказательств в рамках административного производства. В этом же документе Суд дает оценку допущенного нарушения со стороны органа контроля, при этом мотивируя свою позицию тем, что в ходе проверочных мероприятий административный орган вышел за пределы предмета назначенной проверки, определенного приказом о ее проведении¹.

К основным факторам нарушений указанных требований следует отнести:

– проведение выездной внеплановой проверки в отношении субъекта финансового контроля без установленного в законе № 294-ФЗ согласования с Прокуратурой РФ, если такое согласование требуется;

– осуществление выездной внеплановой проверки, начатой без соответствующего распоряжения уполномоченного на принятие решения о ее проведении органа или должностного лица.

При этом стоит учесть, что отсутствие внеплановой проверки при определенных обстоятельствах и ее фактическая подмена проведением административного расследования без соответствующих оснований влечет за собой крайне негативные последствия для представителей административного регулирования. В частности, должностное лицо, которое нарушило данный принцип, может быть привлечено к административной ответственности по ст. 19.6.1 КоАП РФ и, как следствие, уволено с государственной службы (если к должностному лицу государственного контроля (надзора) применено наказание в виде дисквалификации). Здесь же логично упомянуть о соблюдении сроков привлечения к ответственности виновного по результатам проверки. Наглядным примером такого нарушения является случай, ставший причиной обращения в Верховный суд РФ со стороны общества с ограниченной ответственностью «Сахалинская механизированная колонна № 68». В действиях указанного юридического лица контролирующим органом усмотрены нарушения действующего законодательства, благодаря чему оно было привлечено к ответственности, но при этом установленный срок для привлечения администратором был нарушен. В результате предприятие обратилось в Верховный суд РФ, который со ссылкой на Определение Конституционного суда РФ от 26 марта 2019 г. № 823-О указал на то, что административный орган реализовал свои полномочия необоснованно, и предыдущие решения отменил².

Это говорит о том, что выбор формы контрольной деятельности (точнее решение о соответствующем административном реагировании (внеплановой проверке или административном расследовании)) должен быть обоснованным с точки зрения законодательного видения. Например, несмотря на то что именно поступление информации представляет и в том (расследование) и в другом (внеплановая проверка) случае основание для начала применения мер административного воздействия, федеральное законодательство определяет особенности, позволяющие дифференцировать такое основание по отдельным признакам, тем самым разграничивая полномочия федеральных органов в данном вопросе. В частности, положениями Федерального закона № 294-ФЗ причинение вреда жизни и здоровью (либо угрозы такого причинения) установлено в качестве особенности такой градации, в свою очередь, в ст. 57 и 59 Федерального закона № 248-ФЗ³ к таковым особенностям относится уже причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Таким образом, уполномоченное лицо с учетом определенных поступивших сведений обязано провести именно внеплановую проверку. Если поступившая информация указанных сведений не содержит, тогда представитель государственного контроля (надзора) принимает решение о необходимости ее реализации самостоятельно, а также осуществляет оценку наличия в данной информации признаков совершения административного правонарушения.

Результаты исследования и выводы. Несмотря на то что в основу принятия решения об организации и проведении контрольного мероприятия положен существенный объем субъективного усмотрения, при анализе данных, поступивших в регулятор, можно выделить главную

¹ Постановление Верховного суда РФ от 26 апр. 2017 г. № 81-АД17-9 [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в РФ : информ.-правовой сайт. URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26042017-n-81-ad17-9> (дата обращения: 24.01.2022).

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 12 нояб. 2019 г. № 303-ЭС19-11369 по делу № А59-5844/2018 [Электронный ресурс] // Там же. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kolleгии-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rf-ot-12112019-n-303-es19-11369> (дата обращения: 24.01.2022).

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ : Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : в ред. от 6 дек. 2021 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31, ч. I. Ст. 5007.

ошибку, которую допускают органы и должностные лица государственного контроля (надзора) при решении вопроса о необходимости внеплановых проверок. Основной (распространенной) ошибкой является слабое знание требований действующего законодательства в части реализации проверок со стороны административного регулятора. Этот аспект требует принятия дополнительных мер к должностным лицам, их проводящим и назначающим, повсеместно определяя существенность допускаемых данными лицами должностных нарушений. Например, если проведенная проверка была признана незаконной по решению суда (преюдициальный аспект) и в ходе ее реализации причинен реальный вред, то указанный факт необходимо использовать не только для наказания, но и для возложения на виновное лицо понесенных убытков.

Обратим внимание на то, что необходима более точная законодательная категоризация оснований для осуществления внеплановой проверки, подкрепленная судебной позицией и прямо указывающая на недопустимость ее использования в качестве орудия административного контроля. В данном случае, вне зависимости от вида проверки, а также характера, типа (документальная или выездная), и администратор, и проверяемое лицо будут уверены в легитимности ее проведения (назначения), а также смогут эффективно реализовать свои права и обязанности. В частности, внеплановую проверку следует назначать только в той ситуации, если поступившая информация содержит сведения о нарушении обязательных требований законодательства РФ. Кроме этого, в представленной информации должно быть полно и всеобъемлюще отражены все обстоятельства допущенных нарушений, т. е. как минимум содержаться сведения о субъекте (потенциальном нарушителе) и объекте правонарушения. При этом подобные данные должны сопровождаться документальным подтверждением. Если эти сведения в сообщении не отражены, до заявителя должно быть донесено требование о необходимости их предоставления в установленные сроки. До их предоставления документом регулятор вправе провести выездную проверку.

Считаем целесообразным внести поправки в действующее законодательство, затрагивающее порядок проведения административного расследования вместо проверки, а также предусматривающее прямое вмешательство в дела проверяемого лица. Так, согласно логико-правовой модели использования административных мер осуществление расследования вместо проверки должно признаваться обоснованным только в том случае, если необходимо совершать сложные процессуальные действия: отбор объяснений, осмотр применяемых индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом помещений или товаров и др. Внеплановая деятельность не проводится, если правонарушение уже совершено, и должна проводиться в обязательном порядке, когда нужно оценить достоверность предоставленных сведений о свершенном правонарушении, а информация, полученная регулятором, такой возможности не дает. Аналогичные меры следует реализовывать, если речь идет о юридической квалификации административного правонарушения.

Таким образом, исследование показало, что внеплановая деятельность в сфере государственного контроля (надзора) представляет собой сложный механизм административного реагирования на нарушения, допускаемые со стороны юридических лиц и предпринимателей. Анализ законодательного регулирования и применения указанных проверок на практике свидетельствует о том, что их проведение обусловлено высокой продуктивностью и простотой. Однако в действительности вопросы, связанные с организацией внеплановых мероприятий, по-прежнему остаются неразрешенными. Между тем в ходе их реализации значительная часть нарушений, затрагивающих права субъектов финансовой деятельности, объясняется правовой безграмотностью должностных лиц при использовании собственных полномочий. Исходя из этого, в ряд актов требуется внести изменения, которые позволят более точно категоризировать основания для осуществления таких проверок с учетом развития экономических и социальных отношений рынка, а также правового статуса их участников.

Список источников:

- Великанова Т.С., Горнова Н.В. Влияние экономических преступлений на экономическую безопасность страны // Экономика и социум. 2020. № 3 (70). С. 265–268.
- Павлова Р. Внеплановая проверка ГИТ во время пандемии. Как подстраховаться // Правовые вопросы в здравоохранении. 2020. № 7. С. 86–93.
- Пивень Д.В., Кицун И.С., Иванов И.В. Какие проверки отменены, а какие сохранены для медицинских организаций страны в условиях ситуации с коронавирусной инфекцией // Менеджер здравоохранения. 2020. № 6. С. 6–12.
- Прокопчук Г.В. Контроль в сфере закупок: плановые и внеплановые проверки // Актуальные проблемы учета, экономического анализа и финансово-хозяйственного контроля деятельности организаций : материалы IV Междунар. заочной науч.-практ. конф. : в 2 ч. / под редакцией Д.А. Ендовицкого, Н.Г. Саложниковой. Воронеж, 2017. Ч. 2. С. 203–206.
- Соколов А.Ю., Кротов К.С. К вопросу о проведении органами Россельхознадзора внеплановых проверок учреждений социальной сферы // Состояние и перспективы развития АПК : сб. ст. VIII Междунар. науч.-практ. конф. кафедры «Организация и информатизация производства» / под ред. О.Н. Кухарева, О.В. Мамай. Пенза, 2020. С. 104–110.

References:

- Pavlova, R. (2020) Unscheduled IGL Inspection During a Pandemic. How to Protect Yourself. *Legal Issues in Health Care*. (7), 86–93. (In Russian)
- Piven, D.V., Kitsul, I.S. & Ivanov, I.V. (2020) What checks are cancelled and which are retained for medical organizations of the country in terms of the situation with coronavirus infection. *Manager Zdravoohranenia*. (6), 6–12. (In Russian)
- Prokopchuk, G.V. (2017) Control in the Sphere of Procurement: Planned and Unplanned Inspections. In: Endovitsky, D.A. & Sapozhnikova, N.G. (eds.) *Actual Problems of Accounting, Economic Analysis and Financial and Economic Control of Organizations: Proceedings of the IV International Correspondence Scientific and Practical Conference*. Vol. 2. Voronezh, Izdatel'skii dom VGU, 203–206. (In Russian)
- Sokolov, A.Yu. & Krotov, K.S. (2020) On the issue of conducting uncheduled inspections of social institutions by the Ros-selkhoz nadzor authorities. In: Kukharev, O.N. & Mamai, O.V. (eds.) *State and prospects for the development of the agro-industrial complex: The collection of articles*. Penza, RIO PGAU, 104–110. (In Russian)
- Velikanova, T.S. & Gornova, N.V. (2020) Influence of economic crimes on the economic security of the country. *Economics and Society*. (3), 265–268. (In Russian)

Информация об авторе

В.В. Волкова – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Северо-Кавказский филиал, Российский государственный университет правосудия, Краснодар, Россия.

https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=659508.

Information about the author

V.V. Volkova – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Administrative and Financial Law Department, North Caucasus Branch, Russian State University of Justice, Krasnodar, Russia.

https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=659508.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 30.12.2021;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 20.01.2022;
Принята к публикации / Accepted for publication 01.02.2022.