

## Обжалование решений должностных лиц органов финансового надзора

**Хахалева Елена Владимировна**

Доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного и финансового права,  
Российский государственный университет правосудия (Северо-Кавказский филиал),  
350002, Российская Федерация, Краснодар, ул. Леваневского, 187;  
e-mail: hahaleva@mail.ru

### Аннотация

Финансовый надзор является одним из наиболее сложных и динамично развивающихся институтов современного российского административного и финансового права. Отсутствие единообразного понятийного аппарата, унифицированных процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере финансовых отношений, противоречивая судебная практика делают уязвимыми права и интересы субъектов этих отношений, в связи с чем исследование материально-правовых и процессуальных аспектов обжалования решений должностных лиц органов финансового надзора приобретает особую актуальность.

**Цель исследования** – комплексное рассмотрение проблемных вопросов, возникающих при обжаловании решений должностных лиц органов финансового надзора, и выработка предложений по их правовому решению.

При этом решаются следующие основные задачи: дать определение соотношения понятий «контроль» и «надзор» применительно к финансовой деятельности, а также понятий «ненормативный правовой акт» и «решение» с точки зрения правоприменения главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при обжаловании решений должностных лиц органов финансового надзора; рассмотреть указанную проблематику на примерах из судебной практики.

**Методология исследования** – общенаучные и частно-научные методы научного познания (дедукция, индукция, системный анализ, формально-юридический метод).

**Результатами исследования** являются определение признаков решения должностного лица органа финансового надзора как предмета обжалования, авторская классификация видов указанных решений, выявление основных материально-правовых и процессуальных проблем реализации права на обжалование решений должностных лиц органов финансового надзора. Сделан вывод, что преодолеть сложившуюся ситуацию, нарушающую единообразие в толковании и применении норм законодательства о финансовом надзоре, непосредственно затрагивающего права и обязанности предельно широкого круга физических и юридических лиц, возможно только путем принятия федерального закона, который бы упорядочил и унифицировал правила осуществления надзора в различных сферах финансовой деятельности, ввел его в единые понятийные и процессуальные рамки.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Хахалева Е.В. Обжалование решений должностных лиц органов финансового надзора // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 1А. С. 356-363. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.043

**Ключевые слова**

Финансы, административное право, контроль, надзор, ненормативный акт, решение, обжалование.

**Введение**

Федеральным законом от 26 июля 2019 года № 199-ФЗ в Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены существенные изменения, направленные на совершенствование механизмов и процедур осуществления финансового контроля, а также применения мер бюджетного принуждения. Очередные новеллы законодательства, регулирующие контрольную (надзорную) деятельность в финансовой сфере, еще раз подчеркнули актуальность комплексного научного исследования правового института финансового контроля (надзора).

**Основное содержание**

Прежде всего необходимо сделать некоторые оговорки, связанные с понятийным аппаратом. В первую очередь – в части соотношения понятий «надзор» и «контроль». В научной литературе достаточно давно утвердилась и преобладает точка зрения, что это суть разные понятия. При этом надзору придается надведомственный, выборочный, правоохранный, юрисдикционный характер, не предполагающий оперативное вмешательство в деятельность поднадзорного субъекта, в то время как контроль основан на организационном подчинении субъекта контролирующему органу, носит постоянный, текущий характер [Ситник, 2017, с.4-5].

Однако изложенные рассуждения лежат исключительно в теоретической плоскости и не подтверждаются действующим законодательством [Лапина, 2016, с.154], в частности Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), в котором вышеназванные понятия используются как тождественные.

Следует также признать, что современные сложные организационно-правовые конструкции, свойственные государственной (муниципальной) контрольно-надзорной деятельности, часто основаны на различных комбинациях надзорных и контрольных элементов (в их традиционном понимании) и не позволяют на практике разделить соответствующие функции. Например, согласно новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации органы внутреннего финансового контроля проводят проверки и ревизии поднадзорных объектов, направляют им представления и предписания, однако меры принудительного пресечения бюджетных нарушений и устранения их последствий применяет финансовый орган исполнительной власти (в частности, на федеральном уровне – Министерство финансов Российской Федерации), формально не наделенный контрольно-надзорными полномочиями, на основании уведомлений органам контроля о применении бюджетных мер принуждения.

Таким образом, в современных правовых условиях понятия «надзор» и «контроль» имеют очень условные отличия, равное право на существование и могут рассматриваться как тождественные.

Второй вопрос, который требует уточнения, - понятие публичного (государственного и муниципального) финансового надзора (контроля) с точки зрения его предметной определенности и границ. В финансово-правовой доктрине по этому вопросу высказаны различные точки зрения.

По мнению одних ученых, финансовый надзор ограничен исключительно контролем за образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, то есть бюджетной деятельностью государства и муниципальных образований [Васянина, 2017, с.14-16; Барашов, 2017, с.37]. Авторы, разделяющие данную точку зрения, ссылаются в том числе на терминологию действующего законодательства, прежде всего Бюджетного кодекса Российской Федерации, в котором понятие финансового контроля используется исключительно в контексте бюджетных отношений, а термин «бюджетный контроль» отсутствует. Некоторые авторы несколько расширяют границы данного подхода, включая в финансовый контроль также налоговый контроль [Курбатов, 2013, с.25] и контроль за эффективным использованием и распоряжением публичной (государственной и муниципальной) собственностью [Пенчук, 2014, с.30]. Но в любом случае концепция не меняется: в объект публичного финансового контроля включаются отношения, связанные только с публичными активами.

Другая точка зрения основана на признании объектом публичного финансового контроля всего спектра финансовых отношений, в том числе в сфере частных финансов [Рыбакова, 2014, с.25-27], поскольку и в этой сфере существуют публичные интересы, требующие защиты со стороны государства. В таком понимании финансовый контроль распространяется на бюджетные и налоговые отношения, администрирование неналоговых доходов бюджета (таможенных, экологических и подобных платежей), на банковскую деятельность, кредитные и расчетные отношения, страхование, валютные операции, деятельность специализированных инвестиционных и финансовых организаций (негосударственных пенсионных фондов, ломбардов, операторов платежных систем и других). Именно такая позиция представляется более обоснованной и перспективной с точки зрения задач научного исследования. Наука нуждается в понятии, которое объединяло бы все виды контрольно-надзорной деятельности в области финансов, и таким понятием, исходя из буквального лингвистического значения, является именно финансовый надзор, или контроль.

Согласно действующего законодательства и существующей на сегодня структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, органами финансового надзора на федеральном уровне являются:

- Федеральная налоговая служба;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральное казначейство;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Необходимо также учитывать, что за многими федеральными службами и агентствами, закреплены полномочия администраторов неналоговых доходов в подведомственных сферах (например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль за правильным исчислением, своевременной и полной уплатой платы за негативное воздействие на окружающую среду).

Кроме того, к субъектам финансового надзора относятся федеральные органы, формально не входящие ни в одну из ветвей власти: Счетная палата Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований органами финансового надзора являются создаваемые ими органы финансового контроля и контрольно-счетные органы. Однако их полномочия ограничены исключительно бюджетной деятельностью соответствующих публично-территориальных образований.

Защитить права субъектов финансовых отношений, в отношении которых реализуются контрольно-надзорные мероприятия, призван правовой институт обжалования решений должностных лиц финансового надзора.

Рассмотрим ключевые материально-правовые и процессуальные аспекты данного правового института.

В первую очередь требует пояснения вопрос о предмете обжалования, о том, что именно следует понимать под решением должностного лица органа финансового надзора.

Надзорная деятельность всегда носит индивидуально-определенный, юридически значимый характер, обращена к конкретному субъекту. Соответственно, решения, принимаемые в процессе и по результатам этой деятельности, также являются юридически значимыми, односторонне-властными и индивидуально-определенными. Это их главные существенные признаки, которые являются общими для решений должностных лиц государственных органов и так называемых ненормативных правовых актов. Однако отождествлять данные виды юридических документов нельзя. В главе 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации они, как предмет обжалования, перечисляются через запятую, и для этого есть основания. Ненормативный правовой акт государственного (муниципального) органа издается от имени государственного (муниципального) органа в целом и подписывается, как правило, руководителем соответствующего органа (в его отсутствие – заместителем). Решения должностных лиц государственных органов принимаются более широким кругом уполномоченных лиц и имеют ярко выраженный правоприменительный, властно-принудительный характер. Например, распоряжение Контрольно-счетной палаты Новосибирской области от 25 декабря 2018 года «Об утверждении Плана работы Контрольно-счетной палаты Новосибирской области на 2019 год», подписанное ее председателем, является ненормативным правовым актом, а предписание в адрес конкретного субъекта об устранении выявленных финансовых нарушений, подписанное аудитором палаты, - решением должностного лица органа финансового надзора.

Вопрос о разграничении ненормативных правовых актов органов финансового надзора и решений их должностных лиц является не только теоретическим, но и имеет вполне определенные процессуальные последствия. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 197 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц возбуждается на основании заявления заинтересованного лица с требованием о признании недействительными ненормативных правовых актов, а об оспаривании решений указанных органов и должностных лиц – с требованием о признании таких решений незаконными.

К сожалению, критерии, позволяющие четко разграничить ненормативные правовые акты государственных (муниципальных) органов и решения их должностных лиц на сегодня не

выражены с достаточной степенью ясности ни в доктрине, ни в законодательстве, ни в судебной практике. Следствием этого стало то, что судебные органы, как правило, рассматривают дела об оспаривании фактически решений должностных органов финансового надзора, в том числе предписаний по результатам проверок соблюдения бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, на основании заявлений о признании недействительными ненормативных правовых актов.

Все решения должностных лиц органов финансового надзора, исходя из их (решений) принадлежности к тому или иному правовому институту, можно разделить на четыре группы:

1) решения, носящие специфический, исключительно финансово-правовой характер. Правовой режим их принятия и исполнения регулируется бюджетным, налоговым и иным финансовым законодательством. Например, к таким решениям можно отнести представления и предписания органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в адрес субъектов, в отношении которых проведено контрольно-надзорное мероприятие;

2) решения, принимаемые в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

3) решения, принимаемые в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ;

4) решения, принимаемые в рамках лицензионного контроля, в соответствии с законодательством о лицензировании. Например - решения о приостановлении или аннулировании лицензии на осуществление банковских операций для кредитных организаций.

Следует подчеркнуть, что предметом обжалования могут быть именно решения должностных лиц органов финансового надзора, а не процессуальные акты, на основании которых эти решения принимаются. Ни акт проверки, ни заключение по результатам ревизии, ни протокол об административном правонарушении не являются предметом обжалования. К ним могут быть высказаны замечания, которые, как справедливо отмечено в литературе, не представляют собой жалобу в собственном смысле этого слова [Карпухин, 2017, с.5].

В судебной практике, в частности, сформулирован вывод о том, что протокол об административном правонарушении не обладает признаками ненормативного акта. По своей правовой природе он является процессуальным документом, в котором фиксируются фактические данные, в частности ход и результаты проверки. Составление протокола не оканчивает производство по делу об административном правонарушении, и последний не порождает правовых последствий непосредственно для заявителя [Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2016 N 08АП-11453/2016 по делу N А70-7976/2016.].

С процессуальных позиций прежде всего необходимо разделить административный и судебный порядки обжалования. Под административным порядком следует понимать рассмотрение жалоб органами, не относящимися к органам судебной власти, прежде всего органами и должностными лицами исполнительной власти (вышестоящими по отношению к органам и должностным лицам, вынесшим решение). При этом откровенно слабым, с точки зрения правовой определенности, является именно административный порядок обжалования, в связи с отсутствием единообразия в его правовом регулировании. Данная проблема является общеправовой и обусловлена тем, что в Российской Федерации, в отличие от некоторых зарубежных стран, отсутствует единый законодательный акт, устанавливающий общий административно-правовой порядок обжалования решений органов власти и их должностных лиц.

Поскольку финансовая деятельность является разновидностью экономической деятельности, решения должностных лиц органов финансового надзора обжалуются в судебном

порядке в соответствии с главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В то же время, отсутствие нормативно закрепленных понятия, признаков и классификации решений должностных лиц надзорных органов приводит к тому, что суды не всегда верно оценивают правовую природу того или иного документа, необоснованно отказывая субъекту в реализации его права на судебное обжалование, либо, наоборот, рассматривают по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заявления о признании недействительными или незаконными процессуальных документов органов финансового надзора, которые не имеют признаков ненормативного правового акта либо решения. Например, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 26.03.2009 по делу №А38-1662/2008-12-63 отменил решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции и прекратил производство по делу на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Суд кассационной инстанции счел, что представление Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Марий Эл о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса не является ненормативным правовым актом, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний или запретов, носит информационный характер. Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации постановлением от 22.09.2009 указанное постановление суда кассационной инстанции отменил, указав что упомянутое представление органа бюджетного надзора принято уполномоченным органом по результатам проведенной проверки в качестве меры принуждения, неисполнение которого влечет административную ответственность, и оно может быть оспорено в арбитражном суде в соответствии с главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Пример другого рода: Верховный Суд Российской Федерации в определении от 21.12.2018 №305-КГ18-21218 по делу №А40-160920/2017 пришел к выводу, что уведомления казначейства о применении бюджетных мер принуждения носят властно-распорядительный характер и влекут для объектов контроля неблагоприятные последствия в виде применения бюджетных мер принуждения, в связи с чем являются ненормативными актами, спор о признании которых недействительными подведомствен арбитражному суду. Однако при этом суд не учел, что данные уведомления адресованы исключительно финансовому органу, который проверяет их соответствие установленным требованиям и только после этого выносит акт о применении бюджетных мер принуждения, адресованный объекту надзора и порождающий для него правовые последствия.

## Заключение

Преодолеть сложившуюся ситуацию, нарушающую единообразие в толковании и применении норм законодательства о финансовом надзоре, непосредственно затрагивающего права и обязанности предельно широкого круга физических юридических лиц, возможно только путем принятия Федерального закона, который бы упорядочил и унифицировал правила осуществления надзора в различных сферах финансовой деятельности, ввел его в единые понятийные и процессуальные рамки.

## Библиография

1. Барашов Э.А. Финансовый контроль за использованием средств публично-правовых образований // Финансовое право. - 2017. - № 8. - С. 36 - 38.

2. Бузун Е. В. Правовая культура должностных лиц органов финансового контроля // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития. – 2015. – С. 85-87.
3. Васянина Е.Л. Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации // Финансовое право. - 2019. - № 7. - С. 13 - 16.
4. Карпухин Д.В., Куракин А.В. Обжалование ненормативных актов финансового контроля: сравнительно-правовой анализ бюджетной и налоговой сферы // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 11. С. 1 - 10.
5. Куракин А. В., Еремина О. Ю. Обжалование ненормативных актов финансового контроля: сравнительно-правовой анализ бюджетной и налоговой сферы // Административное и муниципальное право. – 2017. – №. 11. С. 1-10.
6. Курбатов Т.Ю. Налоговый контроль как вид внутреннего государственного финансового контроля // Налоги. - 2013. - № 6. - С. 24 - 28.
7. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник Финансового университета. - 2016. - № 4. - С.153-157.
8. Пенчук А. В. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации и направления его совершенствования // Концепт. - 2014. - № 7. - С. 27-36.
9. Рыбакова С.В. Публичный финансовый контроль и надзор // Финансовое право. - 2014. - № 12. - С. 23 - 29.
10. Ситник А.А. Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 7. - С. 3 – 7.

## **Appeal against decisions of officials of financial supervision authority**

**Elena V. Khakhaleva**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Department of administrative and financial law,  
Russian State University of Justice (North Caucasus branch),  
350002, 187 Levanevskogo str., Krasnodar, Russian Federation;  
e-mail: hahaleva@mail.ru

### **Abstract**

Financial supervision is one of the most complex and dynamically developing institutions of modern Russian administrative and financial law. The lack of a uniform conceptual framework, unified procedures for the implementation of control and Supervisory activities in the field of financial relations, contradictory judicial practice make vulnerable the rights and interests of the subjects of these relations, in connection with which the study of the substantive and procedural aspects of appealing decisions of officials of financial supervision bodies becomes particularly relevant.

The purpose of the study is a comprehensive consideration of problematic issues arising in the appeal of decisions of officials of financial supervision bodies, and the development of proposals for their legal solution.

Thus the following main tasks are solved: to define a ratio of concepts "control" and "supervision" in relation to financial activity, and also concepts "the non-normative legal act" and "decision" from the point of view of law enforcement of Chapter 24 of the Arbitration procedural code of the Russian Federation at the appeal of decisions of officials of bodies of financial supervision; to consider the specified problematics on examples from judicial practice.

Research methodology – General scientific and private scientific methods of scientific knowledge (deduction, induction, system analysis, formal legal method).

The results of the study are to determine the characteristics of the decision the officials of the financial supervision authority as the subject of the appeal, the author's classification of these solutions, identifying the main substantive and procedural issues of the right to appeal decisions of officials of bodies of financial supervision. It is concluded that to overcome the current situation, which violates the uniformity in the interpretation and application of the legislation on financial supervision, directly affecting the rights and obligations of an extremely wide range of individuals and legal entities, is possible only by adopting a Federal law that would streamline and unify the rules of supervision in various areas of financial activity, introduced it into a single conceptual and procedural framework.

### For citation

Khakhaleva E.V. (2020) *Obzhalovanie reshenii dolzhnostnykh lits organov finansovogo nadzora* [Appeal against decisions of officials of financial supervision authority]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (1A), pp. 356-363. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.043

### Keywords

Finance, administrative law, control, supervision, non-normative act, decision, appeal.

### References

1. Barashov E.A. (2017) Financial control over the use of public law entities *Financial Law*. No. 8. p. 36-38.
2. Buzun E.V. Legal culture of officials of financial control bodies Study of the innovative potential of society and the formation of directions for its strategic development. - 2015. -- S. 85-87.
3. Karpukhin D.V., Kurakin A.V. (2017) Appeal of non-normative acts of financial control a comparative legal analysis of the budget and tax spheres *Administrative and municipal law*. No. 11. p. 1-10.
4. Kurakin A.V., Eremina O. Yu. Appeal of non-normative acts of financial control a comparative legal analysis of the budget and tax sphere *Administrative and municipal law*. - 2017. - No. 11. - S. 1-10.
5. Kurbatov T.Y. (2013) Tax control as a type of internal state financial control *Taxes*. No. 6. p. 24-28.
6. Lapina M.A. (2016) The essence of state control (supervision) and the genesis of its legislative definition *Bulletin of the Financial University*. No. 4. - S.153-157.
7. Penchuk A. V. (2014) State financial control in the Russian Federation and directions for its improvement *Concept*. No. 7. - S. 27-36.
8. Rybakova S.V. (2014) Public financial control and supervision *Financial law*. No. 12. - p. 23-29.
9. Sitnik A.A. (2017) State financial control and supervision differentiation of concepts *Laws of Russia experience, analysis, practice*. No. 7. p. 3 - 7.
10. Vasyanina E.L. (2019) Problems of organizing financial control in the Russian Federation *Financial Law*. No. 7. p. 13-16.