Хайруллаева Зарина Мухаматнуровна. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.04 / Хайруллаева Зарина Мухаматнуровна;[Место защиты: Московский городской педагогический университет].- Самара, 2015.- 207 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности19**

1.1. Основные этапы возникновения и развития финансового контроля в России 19

1.2. Генезис понятия и формирование финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права 36

1.3. Принципы финансового контроля в системе инвестиционно-правовой политики 60

1.4. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности: общая характеристика, понятие, виды 87

**Глава 2. Правовое регулирование организации и осуществления финансового контроля при реализации инвестиционной деятельности 126**

2.1. Субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности 126

2.2. Правовые особенности внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности 146

Заключение 162

Библиографический список

## Генезис понятия и формирование финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права

Изучение основных этапов развития финансового контроля не только с правовой, но и с исторической позиции позволяет ответить на вопросы, касающиеся причин возникновения и развития финансово-правовых отношений, а также учесть прошлые ошибки с целью избежания их в будущем. Суть любого предмета требует его многоаспектного изучения.

Большинство исследований ученых относительно анализируемого вопроса насыщено сухими фактами: в таком-то году было создано контрольное учреждение под таким-то названием, описанию подлежат его функции, задачи. Подобным образом очерчивается и вся периодизация, хронология событий. Непосредственно анализу, выявлению проблемных и спорных вопросов посвящена лишь малая часть работ.

Можно полагать, что как и многие процессы, которые неизбежно складываются при образовании государства, контроль появился одновременно с возникновением государства. В данном случае можно говорить о процессе становления контроля, который понимается в широком смысле, охватывающем и органы и саму процедуру. При придании контролю значения органов следует иначе определять период его зарождения.

Большинство авторов сходятся в едином мнении, согласно которому финансовый контроль возник с момента создания Счетного приказа или Приказа счетных дел – первого органа финансового контроля1. Исключением яв ляются точки зрения некоторых исследователей в данной области1. Проблема заключается в расхождении взглядов ученых на дату создания Счетного приказа, и как следствие, образования финансового контроля: большинство их определяют исходной датой 1656 г.2, другие указывают на 1654 г.3, третьи – на 1622 г.4 В научной литературе превалирует позиция, согласно которой возникновение финансового контроля отождествляется с образованием Счетного приказа. В связи с этим отправной точкой в развитии изучаемого явления можно рассматривать 10 марта 1656 г. Эта дата определена в Распоряжении Президента РФ5, поэтому следует исходить из положений, установленных государством. Учитывая сказанное, можно предположить, что финансовый контроль как институт возник в России в 1656 г. Как явление финансовый контроль складывался одновременно с образованием государства, поскольку один из признаков государства – наличие налогов, уплата которых свидетельствует о существовании финансовых правоотношений, и как следствие, финансового контроля.

Иной точки зрения придерживается И.Б. Лагутин, который отождествляет возникновение финансового контроля с появлением первого финансово-контрольного органа6. Указанное представление разделяет и Ю.В. Гинзбург7.

Что касается нормативного закрепления, то в среде ученых принято считать, что первым официальным документом, регламентировавшим деятельность финансового контроля, стал Закон «О Государственном контроле»1.

Думается, создание Приказов было первой «официальной» ступенью в развитии контрольной деятельности.

Значительное развитие финансового контроля приходится на 1699 г. и связано с образованием Ближней канцелярии, затем в 1711 г. – Правительствующего Сената2. Канцелярия осуществляла контроль над государственными органами, в частности над Приказами, в виде проверки ведомостей о доходах и расходах; ревизии «в форме сенатского инспектирования»3. Основная функция Ближней канцелярии – осуществление государственного финансового контроля4 – через некоторое время перешла Сенату, однако вскоре было восстановлено первоначальное положение.

Видится неоправданной замена Счетного приказа Ближней Канцелярией при переходе контроля в ведение Сената. Понятно, что произошла смена правителей, и как следствие, изменились названия прежних органов, были созданы новые органы. Вероятно, необходимо было оставить контрольные функции за Канцелярией. Беспорядок вносила сама верхушка власти, «разбрасывая» полномочия по контролю по различным ведомствам.

Указ «О послушании всех Сенату и его указам» от 2 марта 1711 г. придавал Сенату первостепенное значение5. Указ «О функциях Правительствующего Сената» регламентировал обязанности ведомства, которые составлял кроме прочего и контроль за государственными расходами6.

## Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности: общая характеристика, понятие, виды

Принцип финансовой независимости урегулирован ст. 7 Декларации. При ознакомлении с данным принципом приходит понимание того, что принцип независимости вкладывает в свое содержание психологический смысл. Суть его заключается в материальной самостоятельности – наличии собственных денежных ресурсов для реализации плановых мероприятий.

Принцип системности, изложенный в Лимской декларации, означает единство правового положения и регулирования деятельности контролирующих субъектов, в том числе нормативное закрепление сроков ее осуществления1. Без системной организации невозможно четкое функционирование и ведение любых сфер деятельности, в том числе контрольной и инвестиционной.

За главами, посвященными указанным принципам, в анализируемом нормативном акте следует глава «Права высшего контрольного органа». Представляется, что название главы и ее содержание не соответствуют действительности: происходит подмена принципов правами. Поскольку наименование позволяет полагать, что текст главы предполагает формулирование руководящих начал, то вероятно, указанные права контрольного органа являются одновременно и принципами контроля: принцип доступа к финансовой документации; принцип запроса информации, касающейся деятельности объекта в целом. В настоящем исследовании пояснению они не подлежат.

Статья 12 Декларации раскрывает принцип предоставления по запросу законодательного органа профессиональных знаний и опыта в форме экспертного заключения. Необходимость в этом принципе вызывает большие сомнения. Для начала нужно понять смысловую функцию такого действия – его цель, информацией, содержащей в некоторой степени тайну (подобную банковской или налоговой тайне)1. Допускается оглашение информации, касающейся цифровых данных, показателей, в первую очередь тех, которые представляют собой статистику часто допускаемых погрешностей. Иная же информация, касающаяся деятельности подконтрольного субъекта, очевидно, должна подпадать под действие неразглашения коммерческой тайны.

Статья 13 рассматриваемого международного документа предполагает принцип соответствия контрольных мероприятий программе проверки контрольного органа. Данное руководящее начало упорядочивает деятельность, систематизирует ее. Любой процесс требует налаженного порядка, и контрольные мероприятия не исключение.

Принцип международного обмена опытом, прописанный в ст. 15 Декларации, важен для избежания ошибок, допускаемых при производстве контроля, поиска новых путей решения проблемных вопросов.

Принцип отчетности сформулирован в главе VI Лимской декларации2. Для того чтобы можно было проследить деятельность какого-либо органа власти, последний представляет, как правило, на общем собрании отчет по проведению мероприятий за определенный период. В некотором роде это форма скрытой проверки, контроль контрольного органа. Это имеет место в наше время и должно быть всегда. Контрольный орган не последняя инстанция. Проводя аналогию, отметим: Президент РФ, несмотря на то, что занимает должность руководителя государства, может быть подвергнут вотуму недоверия со стороны парламента.

Немаловажно подчеркнуть повторение многих принципов финансового контроля рядом ученых. Так, С.П. Опенышев и В.А. Жуков выделяют прин-1 См.: Жирнова Н.А. Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов Там же. ципы плановости, системности, непрерывности, законности, объективности, независимости, гласности, эффективности1. В.В. Бурцев рассматривает принципы законности, независимости, гласности, объективности, ответственности, сбалансированности, системности2. А.Г. Грязева и К.В. Маркина основными принципами финансового контроля называют следующие: законности, независимости, объективности, гласности, ответственности, разграничения функций и полномочий, системности3. Профессор В.Е. Кузнечен-кова, проведя обзор регионального законодательства, пишет об общих принципах финансового контроля (законности, независимости, гласности и др.) и специальных (разграничения полномочий между органами различного уровня власти, разграничения деятельности органов контроля в соответствии с законодательством РФ или региональным)4.

Отличными от принципов, предложенных другими авторами, являются принципы, указанные А.П. Виткаловой и Д.П. Миллер. Финансовый контроль, по их мнению, опирается на оценку итогов контролируемого объекта, осуществление действий по устранению выявленных нарушений5.

Исходя из ряда суждений обозначенных ранее исследователей, необходимо сделать следующий вывод.

Законность, гласность, объективность, независимость, системность – это тот ряд принципов, который повторяется в работах большинства ученых. Важно отметить, что данный перечень принципов встречается и при изучении основополагающих начал какой-либо отрасли права или деятельности, прежде всего государственной.

## Субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности

В Российской Федерации действует большое количество органов, осуществляющих финансово-контрольную деятельность. В своем единстве субъекты контроля как участники его проведения образуют определенную систему. От слаженности работы элементов этой системы зависит и состояние уровня финансовой «прочности» государства. «До настоящего времени в России отсутствует законодательно установленная единая система государственного финансового контроля»1. Многие авторы вполне обоснованно указывают на размытость внешних границ системы государственного финансового контроля, объясняющуюся отсутствием легального определения данного понятия2 и несогласованностью правовых норм федерального и регионального законодательства3.

А.С. Бурмистров «серьезную сдерживающую причину развития единой системы государственного финансового контроля в Российской Федерации» видит в «несовершенстве и недостаточности нормативно-правовой базы, ре гулирующей вопросы государственного финансового контроля»4. Я.С. Клейменов связывает «проблемы взаимодействия органов финансового контроля – государственных и муниципальных» с тем, что «органы государственного финансового контроля действуют на федеральном и региональном уровнях, органы же муниципального финансового контроля – только на региональном уровне»1. А.Б. Золотарева говорит об отсутствии «четких границ между сферами юрисдикции различных контролирующих органов»2. Н.А. Саттарова отмечает: «Бесспорно, многочисленность контролирующих органов не обеспечивает уменьшения правонарушений, а сами органы обладают ограниченными возможностями воздействия на правонарушителей»3.

Изучение современного состояния финансовой политики позволяет констатировать большое количество органов финансового контроля, обусловливающее позицию о сложности системы органов контроля4: наблюдается не только разрозненность самих органов, но и размытость их обязанностей. Анализ действующего законодательства позволяет перечислить некоторые из них: Счетная палата РФ5, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора6, Федеральное казначейство7, Федеральная налоговая служба8, Фе 1 Клейменов Я.С. Особенности взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 21.

Поскольку инвестиционные правоотношения являются частью финансовых, то в этом перечне присутствуют и органы финансового контроля, осуществляемого в сфере инвестиционной деятельности. Среди последних можно назвать Правительственную комиссию по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, Управление контроля иностранных инвестиций Федеральной антимонопольной службы, Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления ЦБ РФ4.

В одних государствах (Великобритания, Дания, Австралия) финансовый контроль осуществляется отдельными должностными лицами, в других (Монако, Литва) действуют службы государственного контроля, в третьих – функционируют так называемые Счетные суды5.

Известно, что сама идея создания специального государственного органа для осуществления функции государственного контроля на рынке инвестиций возникла первоначально в США6. В настоящее время финансовый контроль в США осуществляет Генеральное отчетное управление7, в сфере инвестиций – Комитет по иностранным инвестициям8. В Канаде высшим органом государственного финансового контроля является Управление генерального аудитора1. Высший орган государственного финансового контроля Испании – Счетная палата Испании2. Отсутствие специального органа контроля в Болгарии (такие функции осуществляет министерство финансов) компенсируется действием Закона «О государственном финансовом контроле». Целую систему составляют органы финансового контроля в Саудовской Аравии3.

Субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности, именуются контролирующими. Например, чткое разграничение субъектов контроля на контролирующих и контролируемых представлено в работе А.В. Голубева4.

Исследователи с целью упорядочивания финансово-контрольных органов объединяют их в систему, выстраиваемую в зависимости от различных оснований: сферы применения, объекта контрольных мероприятий и др.

Представляется необходимым, учитывая приводимые учеными мнения относительно инициаторов процесса контроля, систематизировать действующих в современный период субъектов, реализующих финансовый контроль. Насущность данного вопроса как одного из главных вопросов развития финансового контроля в Российской Федерации указывают большинство исследователей. В.Е. Кузнеченкова причинами отсутствия системы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации называет «бессистемность осуществления государственного финансового контроля и его правовую неопределенность»5. Я.С. Клейменов говорит, что ввиду отсутствия единого федерального закона о системе финансового контроля «организационная структура органов государственного финансового

Российской Федерации; законодательно не определены статус органов финансового контроля РФ и ее регионов, место и роль каждого субъекта финансового контроля в его целостности; отсутствует четкое разграничение сфер деятельности, что вызывает многочисленные коллизии и перекладывание ответственности; органы контроля слабо взаимодействуют между собой, присутствует некоторая разобщенность в приоритетах деятельности контрольных органов» и предлагает создать на территории Российской Федерации единую систему финансового контроля, регулируемую соответствующей единой системой законодательных актов1. Необходимо отметить, что законодательство также указывает на сложившийся пробел. Так, Правительство РФ своим Распоряжением от 2010 г. определяет следующее: необходимо компе-тенционное разделение субъектов финансового контроля2. Следует признать за государством, благодаря данному примеру, понимание реальной оценки настоящего положения института финансового контроля, желание изменить сложившуюся ситуацию в сфере финансового контроля путем признания некоторых правовых недоработок.

## Правовые особенности внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности

Сформулированный дополнительный авторский принцип защиты прав и законных интересов инвестора реализуется посредством предоставления льгот, преимуществ, привилегий. Совокупность предоставляемых государством отечественным и иностранным инвесторам гарантий и льгот можно определить в качестве стимулирующих средств – материальных и моральных, причем материальные стимулы выступают как гарантии, предоставляемые отечественным и иностранным инвесторам (например, налоговые льготы); моральные стимулы представляют собой поощрения, позитивные психологические условия осуществления инвестиционной деятельности.

Установлено соотношение понятий «вид контроля», «метод контроля», «форма контроля». Для более точного теоретического осмысления правовой природы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности разработаны определения его составных элементов: метод финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, вид финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, форма финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Урегулирование данной проблемы определяет целесообразность их классификации.

Проведенное исследование позволило разработать классификацию видов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности по таким основаниям, как: форма контроля; вид объекта контроля; происхождение контролируемых инвестиций; форма собственности контролируемых организаций; стадия инвестирования, в процессе которой применяется контроль.

Следует внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части исключения из ст. 267.1 понятия «метод» и внесения понятия «форма». Необходимо также дополнить указанную статью такой формой осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, как экспертиза.

Глубокое исследование и решение поставленных задач обусловлены выделением инвестиционной деятельности как объекта финансового контроля, которое объясняется значимостью инвестиций для экономики государства. Инвестиционная деятельность является показателем состояния экономики государства, определяет возможность его участия в мировых сообществах: чем выше уровень развития инвестиционно-правовой политики, в особенности участия зарубежного капитала в форме иностранных инвестиций, тем больший потенциал имеет государство. Развитие инвестиционно-правовой политики, в свою очередь, влияет на формирование инвестиционного климата. Одна из ключевых задач финансово-правовой политики – создание благоприятных условий для зарубежных и отечественных инвесторов: предоставление гарантий, стимулов, защита законных прав и интересов. Для осуществления результативной инвестиционной деятельности также требуется ряд мер, которые выполняются путем реализации норм финансового контроля.

Определены виды финансового контроля инвестиционного процесса, являющегося, в свою очередь, формой инвестиционной деятельности: финансовый контроль начальной инвестиционной (проектной) стадии, финансовый контроль непосредственно инвестиционной стадии (инвестирования).

Современное состояние финансово-правовой политики позволяет констатировать большое количество органов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в Российской Федерации. Однако такое количество не гарантирует качество проводимых ими процедур, в числе прочего и за счет неопределенности объема полномочий, закрепленных за тем или иным органом. Вследствие этого возникает дублирование функциональных обязанностей: часть субъектов не успевает справляться с потоком проверочных мероприятий, другая остается вне зоны контроля. Решение указанной проблемы возможно посредством принятия закона, направленного на урегулирование вопросов финансового контроля. При этом видится необходимость закрепления в законодательстве положений о финансовом контроле в сфере инвестиционной деятельности, что конкретизирует объект такого контроля, позволяет уяснить сущность инвестиционной деятельности, определить принципы ее осуществления, условия ведения на территории Российской Федерации.

Для устранения параллелизма полномочий финансово-контрольных субъектов признается необходимость их систематизации по таким основаниям, как: объем полномочий; характер компетенции; объект контроля; объем властных полномочий; формы, методы и виды проверочных мероприятий; принадлежность контролирующих субъектов к подконтрольной организации; длительность проводимых контрольных мероприятий.

Установлена необходимость законодательного закрепления и разграничения внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Критерий разграничения проводится по признаку иниции-руемости его контролирующим или контролируемым субъектом.

Результаты проведенного исследования доказывают необходимость законодательного закрепления определения понятия финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, которое будет содействовать должному функционированию и высокой результативности осуществляемых финансово-контрольных функций