

СУБЪЕКТЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассматриваются субъекты финансового контроля, а также инвестиционного контроля как одного из его видов, классифицируемые по некоторым основаниям.

Ключевые слова: субъекты финансового контроля, субъекты инвестиционного контроля.

В своем единстве субъекты контроля как участники его проведения образуют определенную систему. От слаженности такой системы зависит и состояние уровня финансовой «прочности» государства.

Проведя обзор и анализ различных подходов к систематизации органов финансового контроля, изложенных в научной литературе, необходимо представить авторскую классификацию субъектов финансового контроля. Для начала следует выделить виды органов контроля в зависимости от тех или иных оснований их объединения в одну группу. Далее из представленного круга субъектов необходимо избрать те из них, которые осуществляют финансовый контроль в инвестиционной сфере.

В зависимости от такого основания, как «принадлежность к ветви власти», в научной литературе содержится достаточное количество мнений и отсюда разногласий, поскольку тот или иной исследователь выступает «за» или «против» определенного вида финансового контроля. Так, многочисленные дискуссии вызывает вопрос возможности существования финансового контроля, осуществляемого судебными органами. Т.И. Губарева отмечает: «... уды могут участвовать в осуществлении контроля в сфере валютных отношений, причем данный контроль направлен как на проверку законности нормативных правовых актов органов валютного регулирования и контроля, так и на проверку законности решений и действий данных органов и их должностных лиц в отношении других участников валютных отношений. ... считаем оправданным отнесение судов к органам валютного контроля общей компетенции...» [1, с. 70].

Кроме того, в Бюджетном кодексе РФ также отсутствует упоминание о «третьей» ветви власти – судебной.

Глава 26 Бюджетного кодекса РФ [2] «Основы государственного и муниципального финансового контроля» подлежит некоторой критике. Так, если статья 266 содержит положения, касаемые осуществления контроля органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований, то есть речь идет о перечне субъектов, то статья 265, с которой и начинается глава, переходит сразу к формам контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами. Таким образом, отсутствует перечень непосредственно органов законодательной власти.

* © Хайруллаева З.М., 2012

Хайруллаева Зарина Мухаматнуровна (zarsam005@mail.ru), кафедра теории и истории государства и права Самарского филиала Московского городского педагогического университета, 443084, Российская Федерация, г. Самара, ул. Стара-Загора, 76.

Существует мнение, согласно которому «основополагающим звеном в системе государственного финансового контроля во всех демократических странах принято считать органы контроля по линии законодательной власти» [3, с. 27]. Очевидно, причина кроется в обладании всей полнотой законотворческой деятельности такого органа.

Исполнительными органами инвестиционного контроля являются Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Центральный банк Российской Федерации, коммерческие банки, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, Федеральная антимонопольная служба.

Согласно Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. на 15 января 2011 г.), указанный орган «является постоянно действующим органом государственного финансового контроля» [4].

Таким образом, в зависимости от принадлежности к ветви власти органы инвестиционного контроля делятся на исполнительные и законодательные.

Дальнейшую классификацию можно построить исходя из объемов полномочий: органы, полномочия которых направлены исключительно на проверочные мероприятия инвестиционной деятельности, то есть субъекты, для которых финансовый контроль – основной вид деятельности, и субъекты, осуществляющие в числе прочих функциональных задач инвестиционный контроль. Данную классификацию можно представить согласно характеру компетенции – общей и специальной.

В ряду первых представляется необходимым назвать такие органы специальной компетенции, как Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, опирающаяся в своей деятельности на Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (с изм. на 16 ноября 2011 г.) [5], в составе Федеральной антимонопольной службы – Управление контроля иностранных инвестиций, аудиторские организации.

И.Г. Гараев высказывается о том, что создание специального органа финансового контроля, о котором, по его мнению, говорят многие авторы, «приведет к дальнейшему “разбуханию” уже существующего массива контролирующих органов» [6, с. 4]. Действительно, общепризнанным фактом, но не в законодательном плане, является придание Счетной палате РФ статуса высшего финансово-контрольного органа. И создание «второй» Счетной палаты будет лишним, да и возможность дублирования функций никто не отрицает. Необходимо провести анализ целей, задач, функций каждого контрольного органа, затем сопоставить их друг с другом и уже исходя из принадлежности органа к той или иной классификации закрепить за последним определенный круг обязанностей. Данный диапазон задач не должен пересекаться с задачами другого контрольного органа во избежание их дублирования. Только при такой ситуации возможно действенное функционирование высшего контрольного органа – Счетной палаты.

Подобно тому как авторы предлагают не разукрупнять существующий аппарат контроля, а лишь усилить действующий, можно высказаться и по поводу предложения В.В. Бурцевым законодательного акта, регламентирующего систему государственного финансового контроля [7, с. 261]. Ранее была отмечена мысль о не-

обходимости создания на федеральном уровне закона о финансовом контроле, предусматривающего различные разделы, в том числе и о системе контроля. Представим ситуацию, при которой существует отдельный нормативный акт, регламентирующий «строевой порядок» органов контроля. Тогда этот факт дает основание для принятия, например, закона о принципах финансового контроля. И снова налицо излишнее, не несущее абсолютно никакой смысловой нагрузки количество нормативного материала по вопросам финансового контроля.

Наиболее удобной в применении была бы систематизация органов финансового контроля в зависимости от сфер применения с указанием присущих им функциональных обязанностей. Так, законодателю необходимо выделить органы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Однако необходимо помнить о том, что действуют как органы, в задачи которых входит в том числе инвестиционная деятельность, так и органы специализированные, целью которых является только указанная область.

Органы инвестиционного контроля подразделяются в зависимости от объекта контроля, который в свою очередь представляет собой объект инвестирования, то есть то, на что направлена и по поводу чего возникает инвестиционная деятельность. Инвестирование возможно в ценные бумаги, путем покупки акций, доверительного управления имуществом, в строительство.

В зависимости от уровня власти выделяют федеральный, региональный и местный органы контроля. Следует отметить, что негосударственный инвестиционный контроль выступает в форме контроля внебюджетных фондов и частного контроля. Непосредственными субъектами государственного контроля помимо органов власти могут выступать акционеры, если речь идет о государственной корпорации, например, владельцы акций ОАО «Газпром», а также аудиторы. Контролирующие субъекты негосударственного контроля – это те же участники, обозначенные выше, за исключением государственных органов власти.

Методами инвестиционного контроля, которые применяют его субъекты, являются общенаучные методы познания (эксперимент, исследование), интервьюирование персонала, сбор и анализ документации, «юридическая оценка хозяйственных операций, отраженных в документах» [8], экспертиза инвестиционного проекта, инвентаризация.

Деление субъектов рассматриваемого вида финансового контроля возможно и на основании форм его проведения. Это ревизия, проверка, мониторинг (наблюдение).

Ревизия и проверка являются схожими по содержанию контрольными мероприятиями. Критерий различия следует искать в объеме контрольных действий: при ревизии это все финансово-хозяйственные операции организации, при проверке – определенная их часть.

В зависимости от принадлежности контролирующих субъектов к подконтрольной организации: если это стороннее лицо, то такой контроль является внешним, если проверку инициирует и проводит организация, то это внутренний инвестиционный контроль.

В зависимости от длительности проводимых контрольных мероприятий существует краткосрочный и долгосрочный инвестиционный контроль субъектов.

Таким образом, современное состояние финансовой политики позволяет констатировать большое количество органов финансового контроля. Однако такая численность не позволяет говорить о достойном качестве проводимых ими процедур, в том числе и за счет неопределенности круга полномочий, закрепленного за тем или иным органом. Вследствие этого возникает дублирование функциональных обя-

занностей: часть объектов не успевает справиться с потоком проверочных мероприятий, другая остается вне зоны контроля. Для решения проблемы необходимо систематизировать финансово-контрольные субъекты по различным основаниям.

Библиографический список

1. Губарева Т.И. Финансово-правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2010. 192 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 31 июля 1998 г.: по состоянию на 28 июля 2012 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2012. № 31. Ст. 4317.
3. Демидов М.В. Место и роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 24–29.
4. О Счетной палате Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 18 нояб. 1994 г.: по состоянию на 15 янв. 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 167; 2011. № 1. Ст. 16.
5. О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства: [федер. закон: принят Гос. Думой 2 апр. 2008 г.: по состоянию на 16 нояб. 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 1940; 2011. № 47. Ст. 6612.
6. Гараев И.Г. Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // Финансовое право. 2008. № 3. С. 2–4.
7. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. М.: Маркетинг, 2000. 391 с.
8. Титов А.С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // Юрист. 2005. № 1. С. 33–37.

*Z.M. Hayrullaeva**

SUBJECTS OF INVESTMENT CONTROL

The article deals with the subjects of financial control and investment control as one of its kinds, which are classified according to some reasons.

Key words: subjects of financial control, subjects of investment control.

* *Hayrullaeva Zarina Muhamaturovna* (zarsam005@mail.ru), the Dept. of Theory and History of State and Law, Samara Branch of Moscow City Teacher's Training University, Samara, 443081, Russian Federation.