

Государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования города Москвы  
«Московский городской педагогический университет»  
Самарский филиал

На правах рукописи

**ХАЙРУЛЛАЕВА Зарина Мухаматнуровна**

**ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ  
В СФЕРЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,  
ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ НА ТЕРРИТОРИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

**Диссертация**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Научный руководитель –  
доктор юридических наук, доцент  
Серебрякова Татьяна Александровна**

Самара – 2015

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> .....	19
<b>1.1. Основные этапы возникновения и развития         финансового контроля в России</b> .....	19
<b>1.2. Генезис понятия и формирование         финансово-правового института финансового контроля         в сфере инвестиционной деятельности         в системе финансового права</b> .....	36
<b>1.3. Принципы финансового контроля         в системе инвестиционно-правовой политики</b> .....	60
<b>1.4. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности:         общая характеристика, понятие, виды</b> .....	87
<b>Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> .....	126
<b>2.1. Субъекты, осуществляющие финансовый контроль         в сфере инвестиционной деятельности</b> .....	126
<b>2.2. Правовые особенности внешнего и внутреннего         финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности</b> ....	146
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	162
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	168

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Интенсивность экономического развития современной России предполагает расширение правовых подходов к системным преобразованиям в области публичных финансов. Российская Федерация стремится к устойчивому статусу правового государства, в рамках которого невозможно бесконтрольное движение финансовых ресурсов, в связи с чем правовая политика государства определяется высоким уровнем финансового контроля, а сфера публичных финансовых отношений – высокой степенью нормативной регламентации. Одним из источников формирования доходов бюджетов служат инвестиции, как отечественные, так и иностранные. Ввиду значимости инвестиционных процессов для развития экономики любого государства важны и актуальны вопросы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Отсутствие достаточного правового обеспечения финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности затрудняет его развитие в Российской Федерации. Нормы, содержащиеся в отдельных правовых актах (Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> и другие) и регламентирующие контрольную деятельность, оказываются недостаточными для действенного финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в связи с их пробельностью.

Управление инвестиционными процессами требует налаженной системы контроля, без осуществления которого государственная экономика идет на спад, прослеживается отток капитала и снижение прибыли хозяйствующих субъектов. Прибыль, в свою очередь, играет особую роль в процессе инвестирования: с одной стороны, это стимулирующий элемент, с другой сторо-

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 8 марта 2015 г. № 25-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2015. № 10, ст. 1395.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ, № 57-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. № 10, ст. 1427, 1416.

ны, это главная цель, для достижения которой осуществляется вложение средств. Отсутствие прибыли свидетельствует либо о неэффективности инвестиционного проекта, либо об отсутствии самого процесса инвестирования.

В свете последних законодательных изменений, затрагивающих сферу финансового контроля, финансовый контроль в рамках инвестиционной деятельности обретает значительную актуальность. Передача Счетной палате РФ как высшему органу внешнего государственного аудита (контроля) полномочий по государственному аудиту свидетельствует о расширении сферы ее контрольной деятельности, что требует научного осмысления. Нуждаются в осмыслении результаты законодательной регламентации и правоприменительной практики в отношении принципов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности как основополагающих начал формирования и реализации инвестиционно-правовой политики государства. Необходим анализ новелл законодательства, связанных с закреплением в Бюджетном кодексе РФ основ государственного (муниципального) финансового контроля.

Изложенное объясняет значение финансового контроля именно в рассматриваемой сфере – инвестиционной деятельности, свидетельствует о востребованности заявленной темы с научно-теоретических и практических позиций.

**Степень научной разработанности темы.** Определение финансово-правовых аспектов понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности» требует разностороннего исследования. До настоящего времени не предпринималось попыток всестороннего научного рассмотрения с финансово-правовых позиций содержания понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности» и основ правового регулирования такого вида контроля. Учеными изучались лишь отдельные вопросы, к числу таких изысканий можно отнести работы И.Г. Гараева, М.В. Демидова, Е.А. Долгополовой, А.Б. Золотаревой, Я.С. Клейменова, Т.В. Конюховой, Е.П. Кочаненко, Ю.А. Крохиной, В.Е. Кузнеченковой, М.С. Першина, И.В. Рукавишниковой, Э.Д. Соколовой, А.А. Ялбулганова, в которых нашли свое отражение во-

просы определения круга субъектов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Вопросы принципов финансового контроля затрагивались в исследованиях следующих ученых: А.А. Болоцких, Э.М. Гильманова, Е.Ю. Грачевой, В.А. Жукова, В.А. Литвиненко, Л.Н. Овсянникова, С.П. Опенышева, Д.А. Смирнова, К.А. Струсь, Н.И. Химичевой, Р.А. Шепенко.

Изучению сущности инвестиционной деятельности посвящены работы: О.М. Антиповой, Е.В. Бехтеревой, В.В. Бочарова, А.Ю. Власовой, В.В. Долинской, Н.Г. Дорониной, С.В. Журавлевой, Ф.В. Маркелова, Н.С. Мартыновой, О.В. Пиняскиной, Е.В. Покачаловой, Т.А. Серебряковой, П.В. Сокол, О.В. Тагашевой, М.В. Чиненова.

При исследовании соотношения понятий «вид», «метод», «форма» финансового контроля – использованы выводы, содержащиеся в работах таких авторов, как: О.В. Болтинова, Т.Е. Гварлиани, А.А. Ершов, Э.С. Карпов, М.М. Прошунин, А.С. Титов, Ю.В. Тютин, А.И. Украинцева, С.В. Черемшанов, Э.Э. Эмирсултанова.

Рассмотрению специфики внутреннего и внешнего финансового контроля, в том числе в сфере инвестиционной деятельности, посвятили свои труды: Е.И. Бондаренко, А.М. Головач, А.Н. Зевайкина, Ю.М. Литвинова, И.В. Николаев, Е.Г. Писарева, А.С. Пышкин, С.В. Степашин, Е.В. Терехова, О.Б. Шемякина.

Особый интерес вызывают труды, посвященные проблемам финансового контроля, ученых-экономистов В.В. Бурцева, Л.Н. Овсянниковой.

В науке финансового права отсутствуют разработки концептуальных основ правового регулирования отраслевого финансового контроля, в том числе таких вопросов, как финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

**Предметом исследования** являются нормы финансового и других отраслей права в качестве правовой базы, регламентирующей финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности; проблематика правового регулирования такого контроля с учетом современной законодательной основы и практики правоприменения; научные концепции и положения, раскрывающие финансово-правовые аспекты его регулирования.

**Цель исследования** состоит в формировании теоретических основ финансово-правового регулирования контроля в сфере инвестиционной деятельности и разработке практических предложений, направленных на совершенствование финансового и иного отраслевого законодательства Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить следующие **задачи**:

исследование генезиса правового регулирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права;

определение правовой природы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

формулирование принципов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

выявление специфики инвестиционной деятельности как объекта финансового контроля;

определение содержания понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности»;

разработка классификации видов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

установление субъектов, осуществляющих финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности;

выделение правовых особенностей внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

формулирование и обоснование предложений и рекомендаций по дополнению действующего российского законодательства о финансовом контроле в сфере инвестиционной деятельности, направленных на совершенствование механизма его правового регулирования.

**Методологическую основу исследования** образуют как общенаучные, так и частнонаучные методы познания.

В качестве общенаучных методов, в частности, были использованы: диалектический, исторический, системно-структурный, логический, анализа и синтеза, индукции и дедукции и другие. Так, *диалектический* метод познания позволил выявить природу финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, проанализировать различные подходы к решению проблемных вопросов в рассматриваемой теме исследования. Метод *исторического анализа* дал возможность выявить этапы становления и развития финансового контроля, осуществляемого в сфере инвестиционной деятельности. Использование *системно-структурного* метода помогло определить значение финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права.

В числе частнонаучных методов познания применялись: формально-юридический, сравнительно-правовой, нормативно-логический и другие. *Формально-юридический* метод был использован при анализе действующего финансового и иного отраслевого законодательства РФ, регламентирующего финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности. *Сравнительно-правовой* метод был задействован при сопоставлении понятий: «контроль» и «надзор»; «инвестиции» и «инвестирование»; «инвестирование» и «инвестиционная деятельность». *Нормативно-логический* метод применялся при разработке научного понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности».

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют фундаментальные положения, содержащиеся:

– в работах отечественных правоведов в области общей теории права, в частности, Н.И. Матузова, А.В. Малько, М.С. Студеникиной;

– в трудах ведущих специалистов в области финансового права и финансового контроля – Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, Н.В. Неверовой, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачаловой, Н.А. Саттаровой, Т.А. Серебряковой, Э.Д. Соколовой, С.В. Степашина, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.А. Ялбулганова и др.;

– в работах ученых-административистов – Н.М. Кониная, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова и др.

Основам государственного финансового контроля посвящены труды: Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, Ю.М. Литвиновой, Е.В. Покачаловой, Н.А. Саттаровой, С.В. Степашина, О.В. Тагашевой, Е.Е. Фроловой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, А.А. Ялбулганова и др.

Вопросы инвестиционной деятельности исследовались в работах таких ученых, как: О.М. Антипова, Е.В. Бехтерева, А.Д. Бубенщиков, А.Ю. Власова, Э.М. Гильманов, В.В. Гуцин, В.В. Долинская, Н.Г. Доронина, А.В. Майфат, Н.С. Мартынов, А.А. Овчинников, Т.А. Серебрякова, П.В. Сокол, Т.В. Соколова, Е.В. Терехова, В.А. Трапезников, И.З. Фархутдинов.

Важной составляющей исследования стали фундаментальные исследования финансового контроля конца XIX – начала XX века: Д. Львова, М.М. Сперанского, М.Н. Тихомирова.

Особый интерес по данной проблематике вызвали труды ученых-экономистов, посвященных проблемам финансового контроля: Н.Т. Белухи, И.А. Бланка, В.В. Бурцева, А.Д. Касатовой, Е.А. Кочерина, Н.Н. Матиенко, В.И. Подольского, М.И. Римера, Г.Н. Серякова, А.А. Слотюка, М.В. Чиненова.



**Нормативную основу исследования** составили международные нормативно-правовые акты, Конституция РФ, Федеральные законы «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>, «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>2</sup>, «Об аудиторской деятельности»<sup>3</sup>, подзаконные нормативные правовые акты, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, правовые акты Банка России, касающиеся правовой регламентации финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

**Эмпирическая база исследования** включает акты судебных органов, в том числе акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, иную правоприменительную практику, статистические и другие данные.

**Научная новизна исследования** обусловлена тем, что в нем впервые на основе проведенного комплексного анализа разработаны концептуальные основы правового регулирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. В работе выявлена правовая природа названного вида финансового контроля. В результате анализа действующего законодательства сформулированы предложения по его совершенствованию. Предложена авторская классификация видов и органов финансового контроля, осуществляемого в сфере инвестиционной деятельности.

Диссертационное исследование содержит решение научной задачи, которая заключается в комплексном анализе понятия и правовой природы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации; выявлении его сущности и финансово-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 45, ст. 6151.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 403-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 15; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6912.

правовых аспектов; обосновании особенностей правового регулирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности; выработке направлений решения проблемных вопросов.

Научная новизна диссертационного исследования находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, отличающихся новизной или содержащих элементы новизны, выносимых на защиту:**

1. Обосновано, что финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности является институтом финансового права, объединяя правовые нормы, содержащиеся в различных нормативно-правовых актах, регулирующих особую сферу однородных отношений.

2. Предложено авторское определение понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности» – деятельность публичных образований, организаций и физических лиц по осуществлению различных форм контрольных мероприятий в отношении совершаемых операций по извлечению прибыли, получаемой от вложения средств в развитие объектов гражданских прав, и процесса обеспечения законности функционирования контролируемых субъектов, нацеленная на выявление и устранение нарушений в их инвестиционной деятельности.

3. Разработаны авторские дефиниции понятий «контроль» и «надзор», являющихся базовыми для формулирования финансово-правовых дефиниций финансового контроля и финансового надзора.

Финансовый контроль – это деятельность публичных образований, организаций и физических лиц по осуществлению различных форм контрольных мероприятий, нацеленная на выявление и устранение нарушений финансовых показателей у подконтрольного субъекта.

Финансовый надзор – это деятельность государственных органов власти по реализации процесса обеспечения законности деятельности проверяемых объектов (предприятий, организаций, учреждений).

4. В результате исследования генезиса финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права установлены 8 этапов его развития:

1-й этап *«Зарождение финансового контроля»* – с 1656 по 1795 год, характеризуется учреждением и действием первого государственного органа финансового контроля – Приказа счетных дел, изданием одного из первых законодательных актов, регламентирующих финансово-контрольную деятельность;

2-й этап *«Расширение полномочий органов финансового контроля»* – с 1705 по 1892 год, отличается приданием органам финансового контроля новых властных полномочий по осуществлению контроля не только документов, но и подконтрольных субъектов;

3-й этап *«Законодательное закрепление финансового контроля»* – с 1892 по 1906 год, характеризуется принятием первого законодательного акта об органе финансового контроля – Закона «О Государственном контроле» (28 апреля 1892 г.), закреплением полномочий органа в правовом акте, что придало официальный статус не только учреждению, но и всей системе в целом;

4-й этап *«Формирование партийно-государственных органов финансового контроля»* – 1906–1946 гг., обусловлен высокой степенью сменяемости органов партийного, партийно-государственного и государственного контроля, широкий круг полномочий которых не оправдывал результативность работы;

5-й этап *«Деятельность социалистических органов финансового контроля»* – 1946–1991 гг.; в его рамках выделяется деятельность Министерства государственного контроля с 1946 по 1957 год и Комитета народного контроля СССР с 1965 по 1991 год. Наделение государственного финансового контроля широким кругом прав, начиная с проведения ревизий и экспертиз и заканчивая изданием постановлений, позволило улучшить его качество;

6-й этап *«Переходный этап деятельности органов финансового контроля»* – 16 мая 1991 г. – 11 января 1995 г., с момента начала функциониро-

вания Контрольной палаты СССР до образования Счетной палаты РФ, фактически заменившей контрольный орган СССР. Следует особо выделить 26 июня 1991 г., дату принятия Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» – первого нормативного акта, законодательно закрепившего правовое положение инвестиций;

7-й этап *«Формирование правовых институтов предметного финансового контроля»* – 11 января 1995 г. – 23 июля 2013 г., обусловлен ростом уровня развития финансового контроля. Значительную роль в этом процессе играет деятельность Счетной палаты РФ, поэтому указанный период необходимо отсчитывать с 1995 г., с начала работы ведомства. Этапу свойственно формирование предметного финансового контроля в зависимости от характеристики контролируемых объектов (бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль).

Несмотря на установление системы финансового контроля во многом благодаря действию данного органа, со временем стала наблюдаться стагнация в развитии финансово-контрольной деятельности, прежде всего ввиду отсутствия регулирования ее правового положения;

8-й этап *«Совершенствование механизма финансового контроля»* – с 23 июля 2013 г. по настоящее время, ознаменован внесением в Бюджетный кодекс РФ значительных изменений, укрепивших неустойчивое положение финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности: определены виды государственного (муниципального) финансового контроля, его объекты, методы осуществления, полномочия органов власти по реализации контроля.

5. Сформулирован авторский принцип защиты прав и законных интересов инвестора посредством предоставления льгот, преимуществ, привилегий. Совокупность таких гарантий и льгот можно подразделить на материальные и моральные; материальные стимулы выступают как гарантии, предоставляемые отечественным и иностранным инвесторам (например, налоговые льго-

ты); моральные стимулы представляют собой поощрения, позитивные психологические условия осуществления инвестиционной деятельности.

6. Разработана классификация финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в зависимости от этапа инвестиционного процесса:

финансовый контроль начальной инвестиционной (проектной) стадии, включающий –

а) финансовый контроль финансового плана инвестиционного проекта, его экономического обоснования;

б) финансовый контроль инвестиционного проекта, в том числе анализ возможных рисков;

финансовый контроль непосредственно инвестиционной стадии (инвестирования) –

а) финансовый контроль процессов, связанных с объектом инвестирования, начиная с затрат на его создание (приобретение), содержание, заканчивая контролем за вложенными средствами, их движением и правильным направлением, а также соблюдением установленных сроков и соответствием финансового плана текущим показателям инвестирования;

б) финансовый контроль прибыли, являющейся итогом инвестирования.

7. Разработаны определения составных элементов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности:

метод финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – это способ сопровождения контрольной процедуры, избираемый при осуществлении той или иной формы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

вид финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – это внутреннее выражение характера финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности;

форма финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – это внешнее выражение характера финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, заключающееся в порядке проведения контрольной

процедуры в зависимости от его вида, проявляющееся в проверке, ревизии, обследовании, санкционировании операций, экспертизе инвестиционного проекта.

8. Разработана классификация видов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности:

по формам контроля – ревизионный контроль, проверочный контроль;

по виду объекта контроля – контроль объекта, для которого экспертиза инвестиционного проекта обязательна или необязательна;

по происхождению контролируемых инвестиций – контроль отечественных либо иностранных инвестиций;

по форме собственности контролируемых субъектов – контроль государственных органов, контроль государственных и негосударственных организаций;

по стадии инвестирования, в процессе которой применяется контроль – контроль начальной инвестиционной (проектной) стадии, контроль непосредственно инвестиционной стадии (инвестирование).

9. Разработана классификация субъектов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности:

по объему полномочий – органы, полномочия которых направлены исключительно на контрольные мероприятия инвестиционной деятельности, то есть субъекты, для которых финансовый контроль является основным видом деятельности, и органы, осуществляющие в числе прочих функциональных задач финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности;

по характеру компетенции – органы общей и органы специальной компетенции (Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации<sup>1</sup>, Управление контроля

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 июля 2008 г. № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 28, ст. 3382.

иностранных инвестиций Федеральной антимонопольной службы<sup>1</sup>, Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления Центрального банка РФ<sup>2</sup> и др.);

по объекту контроля – органы, осуществляющие финансовый контроль в сфере ценных бумаг; органы, осуществляющие финансовый контроль в капитальном строительстве, и т.п.;

по объему властных полномочий – федеральные, региональные, местные органы;

по формам, методам и видам контрольных мероприятий – органы, проводящие финансовый контроль в форме проверки, ревизии, обследования, санкционирования операций, экспертизы инвестиционного проекта с применением общенаучных методов познания, инвентаризации и некоторых других;

по ведомственной принадлежности контролируемых субъектов к подконтрольной организации – органы внешнего и органы внутреннего контроля;

по длительности проводимых контрольных мероприятий – субъекты, осуществляющие краткосрочный контроль, и субъекты, осуществляющие долгосрочный контроль.

10. Установлена необходимость законодательного закрепления и разграничения внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Внешний финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности представляет собой иницилируемый контролирующим субъектом в лице государственных и муниципальных (исполнительных, представительных) органов процесс проверки обеспечения и исполнения реализации всех управ-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (с изм. от 2 марта 2015 г. № 187). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2014).

<sup>2</sup> См.: Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» (с изм. от 24 апреля 2014 г. № 3241-У) // Вестник Банка России. 2004. № 7; 2014. № 63.

ленческих решений в сфере инвестиционной деятельности с целью реализации эффективной инвестиционно-правовой политики.

Внутренний финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности предлагается определять как организуемый силами контролируемого субъекта процесс проверки реализации исполнения и обеспечения всех управленческих решений в сфере инвестиционной деятельности с целью осуществления эффективной инвестиционно-правовой политики.

11. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию законодательства, в частности, внесение изменений в главу 26 Бюджетного кодекса РФ посредством изложения статей 266.1, 267.1 в следующей редакции:

«Статья 266.1. Контролируемые субъекты государственного (муниципального) финансового контроля

1. Контролируемыми субъектами государственного (муниципального) финансового контроля (далее – субъекты контроля) являются: ...»;

«Статья 267.1. Формы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля

1. Формами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций, экспертиза».

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Содержащиеся в настоящей работе выводы и предложения призваны способствовать развитию теории финансового права в части правового регулирования финансового контроля и инвестиционных процессов как разновидности финансовой деятельности. Научная значимость диссертации определяется актуальностью проблем внутренней финансово-правовой и экономической политики Российской Федерации. Теоретические выводы могут быть применены в научно-исследовательской работе, в процессе преподавания учебных курсов «Финансовое право», «Налоговое право», «Финансовый контроль», «Правовое регулирование инвестиционной деятельности» в юридических вузах и на юридических факультетах вузов.



Практическая значимость исследования состоит также и в том, что результаты изыскания могут быть использованы в нормотворческой деятельности для совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения по осуществлению финансового контроля в рамках инвестиционной деятельности, а также в правоприменительной практике в обозначенной сфере.

**Обоснованность и достоверность результатов работы** обусловлены методологией, сформулированной целью и решенными задачами, определенными объектом и предметом исследования, широким спектром использованных библиографических источников; эмпирической базой. Основные наиболее значимые положения финансово-правовой теории, касающиеся понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности», комплексно исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения, сформулированные в диссертации, рецензировались, обсуждены и одобрены на заседании кафедры финансового, налогового и банковского права Самарского филиала ГБОУ ВО «Московский городской педагогический университет».

Полученные научные результаты апробированы посредством участия автора в международных научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Проблемы эффективности права» (г. Курск, РОССИ, 26–27 ноября 2010 г.); Международная научно-практическая конференция «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, СГЮА, 29–30 сентября 2011 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы теории и юридической практики в России» (г. Самара, СГЭУ, 19–20 мая 2011 г.); Международная заочная научно-практическая конференция «Вопросы современного права» (г. Новосибирск, 5 марта 2012 г.); Международная научно-практическая конференция «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», посвященная 85-летию доктора юри-

дических наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой (г. Саратов, СГЮА, 18 сентября 2013 г.).

Результаты диссертационного исследования используются автором в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Валютное право», «Налоговое право», «Финансовый контроль», «Правовое регулирование инвестиционной деятельности» в Самарском филиале ГБОУ ВПО «Московский городской педагогический университет».

Основные положения настоящей работы изложены в девяти опубликованных научных статьях, четыре из которых помещены в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ для опубликования результатов докторских и кандидатских диссертаций.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

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

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 контроля<sup>1</sup>. Исключением яв-

---

<sup>1</sup> См., например: *Степашин С.В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 13.

ляются точки зрения некоторых исследователей в данной области<sup>1</sup>. Проблема заключается в расхождении взглядов ученых на дату создания Счетного приказа, и как следствие, образования финансового контроля: большинство их определяют исходной датой 1656 г.<sup>2</sup>, другие указывают на 1654 г.<sup>3</sup>, третьи – на 1622 г.<sup>4</sup> 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 РФ<sup>5</sup>, 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 органа<sup>6</sup>. Указанное представление разделяет и Ю.В. Гинзбург<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Коломытцева О.Н.* История зарождения государственного контроля в дореволюционной России // История государства и права. 2007. № 7. С. 19.

<sup>2</sup> См., например: *Трубников В.М.* Становление финансового контроля в России // Финансовое право. 2013. № 7. С. 42.

<sup>3</sup> См., например: *Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н.* Государственный финансовый контроль в России // Бухгалтерский учет. 2002. № 16. С. 3.

<sup>4</sup> См., например: *Владимиров В.В.* Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

<sup>5</sup> См.: Распоряжение Президента РФ от 14 февраля 2006 г. № 65-рп «О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России» // СЗ РФ. 2006. № 8, ст. 916.

<sup>6</sup> См.: *Лагутин И.Б.* О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля // Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. тр., посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск; М., 2011. С. 7–8.

<sup>7</sup> *Гинзбург Ю.В.* Институт финансового контроля в Российской империи: дискуссионные проблемы возникновения // Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. тр., посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск; М., 2011. С. 50.

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

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 Сената<sup>2</sup>. Канцелярия осуществляла контроль над государственными органами, в частности над Приказами, в виде проверки ведомостей о доходах и расходах; ревизии «в форме сенатского инспектирования»<sup>3</sup>. Основная функция Ближней канцелярии – осуществление государственного финансового контроля<sup>4</sup> – 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 значение<sup>5</sup>. Указ «О функциях Правительствующего Сената» регламентировал обязанности ведомства, которые составлял кроме прочего и контроль за государственными расходами<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. 1. Ч. 2.

<sup>2</sup> См.: *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/history1.htm> (дата обращения: 23.01.2015).

<sup>3</sup> *Савченко Н.А.* Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX – начало XX в.) // История государства и права. 2010. № 18. С. 14.

<sup>4</sup> См.: *Ялбулганов А.А.* Организационно-правовые основы финансового контроля в российской армии XIX – начало XX в.: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 21.

<sup>5</sup> См.: Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ). 1830. Т. 1.

<sup>6</sup> См.: *Ежов М.В., Ежова Г.В.* История государственного управления и государственной службы России: учеб. пособ. СПб., 2004. С. 118.

Ближнюю канцелярию заменила Ревизион-коллегия, позже вошедшая в состав Сената. Ревизион-коллегия была учреждена в 1718 г., а с 1720 г. заняла вершину контроля над нижестоящими органами в соответствующей сфере<sup>1</sup>. «Это был первый в истории страны специализированный орган финансового контроля», – считает Ю.В. Гинзбург<sup>2</sup>. Деятельность Коллегии сосредоточивалась на суде коррумпированных чиновников, то есть замеченных в «нечистоплотности» своих намерений относительно прибыльной и затратной частей бюджета, а также на руководстве отчетностью доходов и расходов государства.

На смену Сенату как высшему финансовому органу пришел Верховный тайный совет, учрежденный Указом от 8 (19) февраля 1726 г.<sup>3</sup> Позиции поменялись: Сенат подчиняется Совету, соответственно, Ревизион-коллегия выходит из его «протектората» и обретает прежнюю самостоятельность.

Важным историческим моментом следует признать издание Регламента Ревизион-коллегии, определявшего направления ее деятельности<sup>4</sup>.

Несмотря на столь длительное функционирование, Ревизион-коллегия перестала существовать при Екатерине II. С этого времени бюджетное и контрольное устройство переживало не лучшие времена: отсутствует руководство направлением доходов и расходов, практикуется самостоятельность деятельности органов, учреждений в определении ведомственной политики. Однако следует признать и наступление некоторых положительных изменений, в частности, штат органов контрольной системы был увеличен в разы.

С 1811 г. началась история развития нового органа государственного контроля – Главного управления ревизии государственных счетов, учрежденного Высочайшим манифестом<sup>5</sup>. Именно этот орган стал первым в ис-

---

<sup>1</sup> См.: Гинзбург Ю.В. Институт финансового контроля в Российской империи: дискуссионные проблемы возникновения // Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. тр., посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск; М., 2011. С. 50.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Полное собрание законов Российской Империи. 1830. Т. 1.

<sup>4</sup> См.: Регламент или инструкция Ревизион-коллегии от 7 мая 1733 г. // ПСЗ-РИ. Собр. 1. Т. IX. № 6391.

<sup>5</sup> См.: Манифест от 28 января 1811 г. «О устройстве Главного Управления ревизии Государственных счетов» // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24502.

тории государства специализированным органом контроля, сумевшим эффективно осуществлять свою деятельность<sup>1</sup>. Главной целью его создания была борьба со свободным потреблением, тратой денежных ресурсов росписи доходов и расходов государства, неэффективностью бюджетной политики. С отставкой М.М. Сперанского, автора новой системы контроля, деятельность Управления начала обратный отсчет: учреждения завладели правом контроля самих себя, то есть своей же документальной отчетности, часто осуществляемого с нарушением сроков подачи полученных результатов.

Понятно, что самоконтроль в большинстве случаев равен его отсутствию. Лицо, обнаружившее в своей работе существенные недостатки, а то и правонарушения, официально признавшее их, компрометирует себя, подтверждая свою профессиональную некомпетентность. Лучший исход дела в этом случае – указание на ошибки, устное замечание, неблагоприятный – наложение штрафа или увольнение.

В 1836 г. за Главным управлением ревизии государственных счетов Российской империи закрепилось новое наименование – Государственный контроль<sup>2</sup>. В функциональные обязанности указанного ведомства входили действия, начиная с проведения ревизий и составления отчетов проверок, заканчивая утверждением их итогов. Главной задачей Контроля всё же признавалось наблюдение за исполнением государственного бюджета. Немалое количество недостатков имелось в деятельности Контроля, как-то: загруженность проверками (в силу этого до перепроверки результатов самоконтроля часто дело не доходило); необеспечение доходных государственных средств, что, несомненно, ложилось тенью на репутацию Государственного контроля.

В ходе реформы Государственного контроля во второй половине XIX в. создавалась государственная роспись бюджета. Вернее, она существовала и ранее, но только либо на бумаге, либо в сознании должностных лиц, и не исполнялась. Отныне положение о росписи закреплялось правилами ее со-

---

<sup>1</sup> См.: Гинзбург Ю.В. Указ. соч. С. 50.

<sup>2</sup> См.: Указ от 30 декабря 1836 г. «Высочайше утвержденное образование Государственного контроля» // ПСЗ-2. Собр. 2. Т. XI. № 9812.

ставления<sup>1</sup>, которые и претворялись на практике. Следующим нововведением стало единство кассы: государственные доходы поступали на единый счет. Это обеспечивало «прозрачность» бюджета – наглядность состояния экономики; ясность для налогоплательщика того, на какие цели расходуются его средства. Одной из новаций явилось порученное чиновникам ведение смет доходов и расходов, предоставлявшееся на рассмотрение контролерам с последним финансовым отчетом в году.

Надо отметить, что в России во второй половине XIX в. процесс развития контрольной деятельности тормозили следующие факторы. Во-первых, идея предварительного контроля не была воплощена на практике из-за критики ее некоторыми государственными органами. Во-вторых, повторилась практика освобождения отдельных учреждений от ревизий. В-третьих, при проведении проверок Контроль не мог установить действительное положение дел, сличая представленные документы, документы отчетности с имеющимися материальными ресурсами подконтрольного объекта.

Самым успешным направлением реформированного Государственного контроля, думается, стало приобретение им функции проверки деятельности объекта контроля посредством ревизии документов. Наглядный осмотр документации увеличивал шансы на получение достоверных показателей и результатов финансового контроля.

28 апреля 1892 г. ознаменовано событием, которое представляет большое значение для дальнейшего развития контроля в России, – был утвержден Закон «О Государственном контроле»<sup>2</sup>. Компетенцию рассматриваемого учреждения составляли проверки, позднее – ревизии государственных кредитных учреждений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений от 22 мая 1862 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 38309; Свод законов Российской империи. СПб., 1862. Т. 1. Ч. 2.

<sup>2</sup> См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. 1. Ч. 2.

<sup>3</sup> См.: Таганцев Н.С. Пережитое. Учреждение Государственной Думы в 1905–1906 гг. Пг., 1919. С. 193.



В 1917 г. произошло реформирование института контроля, первым этапом которого следует считать образование Коллегии государственного контроля, в 1918 г. – Народного комиссариата государственного контроля.

Необходимо указать, что важной датой в истории надо признать 18 января 1918 г., день принятия Декрета «О Центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях»<sup>1</sup>. Этим Декретом старые органы государственного контроля были отстранены от осуществления контроля<sup>2</sup>. Контрольными органами признавались учетно-контрольные коллегии, ставшие высшей инстанцией по отношению к местным контролирующим органам и контрольным комиссиям («высшей», поскольку они инструктировали первых, а последние подчинялись их указаниям).

7 февраля 1920 г. произошло реформирование Народного комиссариата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции, возглавлявшего систему органов власти государственного контроля. Она действовала продолжительное время, чуть менее 15 лет. На Инспекцию возлагались задачи, исполняемые прежними органами контроля, а также обязанности привлечения трудящихся к контролю над государственными органами, хозяйственными и общественными организациями. Положение дел в государстве того времени не позволяет дать объяснение сути указанной функции. Представляется возможным наличие ситуации, при которой работник того или иного учреждения в целях предотвращения нарушений собственных прав или прав его коллег (профсоюз) со стороны администрации мог иметь право проведения проверочных мероприятий, например, проверки правильности начисления заработной платы. В настоящее время такую

---

<sup>1</sup> См.: Декрет СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях» // СУ РСФСР. 1918. № 18, ст. 264 (утр. силу в связи с изд. Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25 января 1928 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2015).

<sup>2</sup> См.: *Гинзбург Ю.В.* Институт финансового контроля в Российской империи: дискуссионные проблемы возникновения // Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. тр., посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск; М., 2011. С. 49.

проверку может устроить любой работник, затребовавший в бухгалтерии работодателя расчётный листок.

На протяжении многих лет наименования органов контроля неоднократно меняются. Так, Народный комиссариат государственного контроля СССР, образованный Указом 6 сентября 1940 г., был реорганизован в 1946 г. в Министерство государственного контроля СССР; Министерство в 1957 г. реформировано в Комиссию советского контроля Совета Министров СССР, которая, в свою очередь, в 1961 г. преобразована в Комиссию государственного контроля Совета Министров СССР (Госконтроль СССР). Последний в 1962 г. стал Комитетом партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР. В 1965 г. был образован Комитет народного контроля СССР, замененный в 1991 г. Контрольной палатой СССР<sup>1</sup>.

Анализ норм, принятых в связи с образованием названных ведомств<sup>2</sup>, указывает на формальность в их полномочиях. Однако в качестве исключения можно выделить Министерство государственного контроля СССР. О значении Министерства можно судить по высказыванию профессора Е.А. Кочерина о том, что «главным образом, именно упразднение в 1958 г. системообразующего органа государственного контроля – Министерства госконтроля СССР – вывело из-под контроля десятки тысяч высших чиновников, исчез их страх и перед государственной властью, именно тогда началось массовое расхищение национального богатства страны»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Андреев А.Г., Никольский Д.В.* Из истории развития государственного финансового контроля в России // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2006. № 10. С. 232.

<sup>2</sup> См., например: Указ Президиума ВС СССР от 6 сентября 1940 г. «Об образовании народного комиссариата государственного контроля СССР» // Ведомости ВС СССР. 1940. № 31; Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» (утр. силу в связи с принятием Постановления ВС СССР от 16 мая 1991 г. № 2162-1 // ВСНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23, ст. 650) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49, ст. 840; Закон СССР от 16 мая 1991 г. № 2161-1 «О Контрольной палате СССР» (факт. утр. силу на территории РФ в связи с принятием Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167) // ВСНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23, ст. 649.

<sup>3</sup> *Кочерин Е. А.* Контроль как функция управления. М., 1982. С. 36.

Кроме того, период существования Советского государства ознаменован появлением наряду со сложившимся государственным контролем общественного контроля: в 1977 г. провозглашается образование нового органа – Комитета народного контроля СССР, занимавшего верхушку системы органов народного контроля<sup>1</sup>. Видимо, контроль было решено передать из рук трудящихся всей массе населения.

Дальнейшее развитие финансового контроля ознаменовано работой в 1991 г. Контрольной палаты СССР – высшего органа финансово-экономического контроля, в ведении которого находился контроль бюджета, государственной собственности, доходов общественных объединений путем проведения проверок, ревизий, обследований. Прекратила свою деятельность Палата ввиду её упразднения. 7 февраля 1992 г. издается Постановление Верховного Совета РФ, которым образуется Контрольно-бюджетный комитет<sup>2</sup>; одной из задач указанного органа был контроль за исполнением республиканского бюджета РФ текущего года, соблюдением законности и повышением эффективности расходования государственных средств, выделяемых на финансирование бюджетных организаций, сферы материального производства, обороны и правоохранительных органов, формированием доходов и расходов от внешнеэкономической деятельности, использованием внебюджетных фондов. Методами работы признавались ревизии, проверки, обследования. 30 декабря 1994 г. Контрольно-бюджетный комитет был ликвидирован в связи с принятием Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. (с изм. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617 (утр. силу в связи с принят. Соглашения от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1991. № 51, ст. 1798).

<sup>2</sup> См.: Постановление ВС РФ от 7 февраля 1992 г. № 2299/1-1 «О создании Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17, ст. 887.

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167 (утр. силу в связи с принят. Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 11, ст. 1094).

В 1995 г. был учрежден новый контрольный орган – Счетная палата РФ «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета»<sup>1</sup>. Согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ) Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему<sup>2</sup>. Важно отметить, что до принятия указанного Закона Счетная палата РФ являлась постоянно действующим органом государственного финансового контроля<sup>3</sup>. Перечисленные в указанном Законе направления деятельности Счетной палаты дают основания полагать, что рассматриваемый орган государства обладает достаточно широким кругом полномочий, и, что наиболее важно, последние не выходят за рамки контрольной деятельности, как это можно было наблюдать при изучении истории органов финансового контроля. Например, по новому Закону Счетная палата РФ получила право на предварительный аудит государственных программ, аудит эффективности, стратегический аудит<sup>4</sup>.

В целом период развития финансового контроля с начала XX в. до конца XX в. характеризовался созданием огромного числа субъектов, его осуществляющих: начиная с Финансово-контрольного управления и заканчивая Счетной палатой. В перечень их основных задач входило проведение ревизий, контроль за государственными расходами. Такое хаотичное формирование контрольных органов государства за столь небольшой период говорит о непостоянном характере политики государства, о невозможности аппаратов справиться со своими функциональными обязанностями. Ввиду изложенных обстоятельств представляется нелогичным подробное рассмотрение органов финансового контроля указанного периода. Кроме того, можно сделать сле-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 11, ст. 1094.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> Там же.

дующий вывод: несомненно, изучение развития институтов жизнедеятельности государства, хотя и не всегда эффективного, обогащает будущее поколение опытом построения политики в определенной сфере, в данном случае в финансово-экономической.

Поскольку настоящая работа посвящена исследованию финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, необходимо остановиться на изучении вопроса генезиса института инвестиций в России.

Инвестиционная история России началась в 1769 г., когда Екатерина II сделала первый заем в Голландии<sup>1</sup>. Следует рассмотреть, каким образом России удалось привлечь на свою территорию иностранных инвесторов. Это требовало смены курса политики, поскольку экономика государства царского периода оставалась непривлекательной для зарубежных вкладчиков по многим причинам, в числе которых значилось отсутствие условий для привлечения зарубежных инвестиций. Однако в начале XX в. ситуация изменилась в сторону возможности предоставления инвесторам гарантий за счет принятия некоторых мер. Так, были повышены таможенные пошлины на промышленное производство, что привело к появлению иностранных компаний на территории России. Кроме того, рабочая сила не отличалась дороговизной, что повлияло на рост заработной платы.

«... в условиях, сложившихся в конце XIX столетия в России, откажись она от использования заграничных инвестиций и уйди в «блестящую изоляцию», ей пришлось бы повторить путь европейского промышленного развития: «крохоборческое собирание третьим сословием копеек, гривенников, затем рублей, чтобы открыть сначала мелкую лавочку или мануфактуру и затем, десятилетиями экономии, сколотить сколько-нибудь значительный капитал», но этот путь развития измерялся бы веками. России же благодаря сильному притоку иностранного капитала удалось совершить гигантский скачок в промышленном развитии. При этом она избежала какой-либо экономической зависимости от иностранных инвесторов и заставила иностранные

---

<sup>1</sup> См.: *Гущин В.В., Овчинников А.А.* Инвестиционное право: учеб. пособ. М., 2009. С. 6.

капиталы не вытеснять отечественные, а служить дополнением к ним»<sup>1</sup>, – констатируют В.В. Гущин и А.А. Овчинников.

Совершенно очевидно, что непосредственно термин «инвестиции» в значении вложения средств или ресурсов в дело с целью извлечения прибыли стал общеупотребительным в нашем государстве совсем недавно.

Следует указать, что первым законом, установившим понятие «инвестиции», был принятый 26 июня 1991 г. Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»<sup>2</sup>.

Т.А. Серебрякова замечает: «При рассмотрении положений нормативных актов, регламентирующих инвестиционную деятельность, подчеркивается поступательное развитие системы законодательства и постепенное расширение предмета правового регулирования – от общего определения понятия «инвестиции» и общих принципов регулирования инвестиционной деятельности в 90-х гг. до создания основы для развития перспективных форм взаимодействия государства и бизнеса в начале XXI в. путем законодательного закрепления различных механизмов государственно-частного партнерства: концессионных соглашений, особых экономических зон, Инвестиционного фонда и т.д., направленных на улучшение инвестиционного климата»<sup>3</sup>.

Современное инвестиционное законодательство И.З. Фархутдинов, В.А. Трапезников делят на два этапа: 1991–1995 гг. и с 1996 г. по настоящее время<sup>4</sup>. Авторы уточняют, что первый этап примечателен изданием таких нормативных актов, как Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>5</sup> и Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных

---

<sup>1</sup> Гущин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право: учеб. пособ. М., 2009. С. 10.

<sup>2</sup> Серебрякова Т.А. Финансово-правовое регулирование инвестиционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2010. С. 21.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Фархутдинов И.З., Трапезников В.А. Инвестиционное право: учеб.-практ. пособ. М., 2006. С. 65.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (с изм. от 3 февраля 2014 г. № 12-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 28, ст. 3493; 2014. № 6, ст. 563.

вложений»<sup>1</sup>. В 1991–1995 гг. основное внимание уделялось развитию законодательства об иностранных инвестициях<sup>2</sup>.

Один из первых органов власти, в ведение которого входили полномочия по контролю инвестиционной деятельности органов управления Союза ССР, назывался Контрольной палатой СССР. С целью реализации собственных функций учреждению был предоставлен комплекс форм контрольных мероприятий: проверки, ревизии, обследования. Как известно, с 1995 г. ведет свою деятельность Счетная палата РФ. Таким образом, современное развитие финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности можно представить в виде следующих этапов.

Первый этап – 16 мая 1991 г. – 11 января 1995 г. – с функционирования Контрольной палаты СССР до образования Счетной палаты РФ, фактически заменившей Контрольную палату. В рассматриваемый период следует особо выделить 26 июня 1991 г., дату принятия Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» – первого нормативного акта, законодательно закрепившего правовое положение инвестиций.

Второй этап – 11 января 1995 г. – 23 июля 2013 г. – деятельность Счетной палаты РФ. Несмотря на установление системы финансового контроля во многом благодаря действию указанного органа, со временем стала наблюдаться стагнация в развитии финансово-контрольной деятельности прежде всего ввиду отсутствия регулирования ее правового положения.

Третий этап – с 23 июля 2013 г. по настоящее время – ознаменован внесением в Бюджетный кодекс РФ значительных изменений, укрепивших неустойчивое положение финансового контроля, в полном объеме применимых и к сфере инвестиционной деятельности: определены виды государственного (муниципального) финансового контроля, его объекты, методы осуществления, полномочия органов власти по реализации контроля.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>2</sup> Фархутдинов И.З., Трапезников В.А. Указ. соч. С. 66.

Важно обратить внимание на осуществление правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации на должном уровне. Это объясняется высокой значимостью инвестиций для государства как главного элемента в процессе повышения экономического уровня его развития. Приток капитала в федеральный бюджет находится в обратной зависимости от четкого законодательного закрепления инвестиционных процессов в государстве. Конечно, определяющую роль в данном вопросе играют качество и количество предоставляемых отечественным и зарубежным инвесторам гарантий и льгот. Для создания благоприятного инвестиционного климата, а также выполнения законных инвестиционных операций необходим действенный механизм контроля за их реализацией – финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Современный период развития финансового контроля в Российской Федерации характеризуется тем, что отсутствует должное законодательное регулирование рассматриваемого вопроса. Непосредственно финансовому контролю в сфере инвестиций не уделено достаточного внимания субъектами законодательной инициативы.

По результатам проведенного анализа можно сформулировать следующие выводы.

Необходимо отметить непостоянный характер финансово-контрольной деятельности на протяжении всей истории ее развития. Схему реализации этой деятельности можно представить таким образом. Первоначально задачи и функции финансового контроля сосредоточивались в руках одного ведомства; затем за счет каких-либо недочетов или расширения обязанностей полномочия или их часть переходили в другое учреждение, которое функционировало непродолжительное время. Между тем деятельность контрольного органа претерпевала и застойные времена, он терял лидирующие позиции в системе контрольных учреждений. Спустя некоторое время этот орган вновь приобретал первостепенное значение и заменялся контрольным органом «улучшенной модификации». Необходимо привести пример в подтвер-



ждение данного умозаключения. Ревизион-коллегия обладала контрольными функциями, часть из которых позже перешла в полномочия Генеральной счетной комиссии<sup>1</sup>. Через непродолжительный период Комиссия перестала существовать как ненужный вспомогательный орган при главном. С течением времени в работе Ревизион-коллегии усматривались недостатки, ошибки в подсчетах и в ее деятельности в целом. Однако указанные обстоятельства не препятствовали Коллегии вновь обрести статус высшего контрольного органа. Необходимость создания единого финансового органа обусловила образование Министерства финансов, которое было призвано заменить Ревизион-коллегию.

Таким образом, формирование финансового контроля охватывает большое количество дат, констатирующих его возникновение, течение тех или иных процессов (учреждение, издание правового акта и т.д.). Анализ результатов рассмотрения вопросов возникновения, формирования финансового контроля с целью их систематизации позволяет выдвинуть предложение о закреплении восьми этапов генезиса и развития финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности:

1-й этап *«Зарождение финансового контроля»* – с 1656 по 1795 год, характеризуется учреждением и действием первого государственного органа финансового контроля – Приказа счетных дел, изданием одного из первых законодательных актов, регламентирующих финансово-контрольную деятельность;

2-й этап *«Расширение полномочий органов финансового контроля»* – с 1705 по 1892 год, отличается приданием органам финансового контроля новых властных полномочий по осуществлению контроля не только документов, но и подконтрольных субъектов;

---

<sup>1</sup> См.: Бычкова С.М. История развития контроля в России // Аудиторские ведомости. 1999. № 10. С. 6.

3-й этап *«Законодательное закрепление финансового контроля»* – с 1892 по 1906 год, характеризуется принятием первого законодательного акта об органе финансового контроля – Закона «О Государственном контроле» (28 апреля 1892 г.), закреплением полномочий органа в правовом акте, что придало официальный статус не только учреждению, но и всей системе в целом;

4-й этап *«Формирование партийно-государственных органов финансового контроля»* – 1906–1946 гг., обусловлен высокой степенью сменяемости органов партийного, партийно-государственного и государственного контроля, широкий круг полномочий которых не оправдывал результативность работы;

5-й этап *«Деятельность социалистических органов финансового контроля»* – 1946–1991 гг.; в его рамках выделяется деятельность Министерства государственного контроля с 1946 по 1957 год и Комитета народного контроля СССР с 1965 по 1991 год. Наделение государственного финансового контроля широким кругом прав, начиная с проведения ревизий и экспертиз и заканчивая изданием постановлений, позволило улучшить его качество;

6-й этап *«Переходный этап деятельности органов финансового контроля»* – 16 мая 1991 г. – 11 января 1995 г., с момента начала функционирования Контрольной палаты СССР до образования Счетной палаты РФ, фактически заменившей контрольный орган СССР. Следует особо выделить 26 июня 1991 г., дату принятия Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» – первого нормативного акта, законодательно закрепившего правовое положение инвестиций;

7-й этап *«Формирование правовых институтов предметного финансового контроля»* – 11 января 1995 г. – 23 июля 2013 г., обусловлен ростом уровня развития финансового контроля. Значительную роль в этом процессе играет деятельность Счетной палаты РФ, поэтому указанный период необходимо отсчитывать с 1995 г., с начала работы ведомства. Этапу свойственно формирование предметного финансового контроля в зависимости от харак-

теристики контролируемых объектов (бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль).

Несмотря на установление системы финансового контроля во многом благодаря действию данного органа, со временем стала наблюдаться стагнация в развитии финансово-контрольной деятельности, прежде всего ввиду отсутствия регулирования ее правового положения;

8-й этап «*Совершенствование механизма финансового контроля*» – с 23 июля 2013 г. по настоящее время, ознаменован внесением в Бюджетный кодекс РФ значительных изменений, укрепивших неустойчивое положение финансового контроля, в полном объеме применимых и к сфере инвестиционной деятельности: определены виды государственного (муниципального) финансового контроля, его объекты, методы осуществления, полномочия органов власти по реализации контроля.

Необходимо отметить, что некоторые исследователи также выделяют в своих работах отдельные этапы развития финансового контроля<sup>1</sup>. Однако представленная авторская позиция по изложению периодов развития финансового контроля отличается логичностью построения, обособлением характерных черт, присущих единственно тому или иному этапу.

В целом Российское государство имеет давнюю историю развития финансового контроля, в особенности применительно к его органам. Каждая эпоха диктует свои потребности, чему и подчиняется деятельность соответствующих ведомств и учреждений.

---

<sup>1</sup> См., например: *Ефимова Д.А.* Правовое регулирование финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации и проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 14–16.

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

Финансовое право сформировалось «в рамках науки о финансах»<sup>1</sup>, возникшей в XIX в.<sup>2</sup>, и имеет свою историю развития. Целесообразно процитировать С.В. Запольского, которому принадлежит мысль о том, что «финансовое право – относительно молодая отрасль правоведения»<sup>3</sup>.

Финансовое право в своей системе содержит подотрасли права, одной из которых является финансовый контроль.

По мнению И.А. Цинделиани, недостаточно проработанными являются проблемы финансово-правовых институтов: «какие из них являются собственно финансовыми, а какие уже давно носят характер комплексных, находящихся на границе соприкосновения с иными отраслями права»<sup>4</sup>. Одной из таких проблем является задача определения и регулирования института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права.

Анализ научной литературы показал, что понятие «финансовый контроль» в дореволюционный период развития государства не упоминались, однако использовался термин «государственный контроль»<sup>5</sup>. В научный оборот понятие «финансовый контроль» в конце 20-х годов XX в. одним из первых ученых ввел профессор С.А. Котляревский<sup>6</sup>. И только в 50-х годах XX в.

---

<sup>1</sup> Грачева Е.Ю. История науки финансового права // История юридических наук в России: сб. ст. М., 2009. С. 475–476.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Запольский С.В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. 2010. № 8. С. 2.

<sup>4</sup> Цинделиани И.А. Актуальные проблемы системы финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 17.

<sup>5</sup> См., например: Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3. С. 84; Лагутин И.Б. Финансовый контроль: вопросы теории // Ученые записки [Электронный научный журнал Курского государственного университета]. URL: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/sa23.pdf> (дата обращения: 15.02.2015).

<sup>6</sup> См.: Котляревский С.А. Финансовое право СССР. Л., 1926. С. 259.

контроль был причислен к институту финансового права<sup>1</sup>. С этого момента среди исследователей разворачивается дискуссия по поводу отнесения рассматриваемого института к общей части финансового права либо к особенной части.

По мнению Р.О. Халфиной<sup>2</sup> и А.И. Худякова<sup>3</sup>, финансовый контроль относится к общей части финансового права. Подобного мнения придерживается ряд авторов<sup>4</sup>. В противовес становится позиция исследователей, считающих, что анализируемое понятие необходимо рассматривать в рамках системы финансового права, причисляя его к особенной части<sup>5</sup>. Существует точка зрения, согласно которой «ученые отмечают комплексный характер института финансового контроля, поскольку в него включаются нормы из общей и особенной частей финансового права»<sup>6</sup>. В частности, доказывается всеобъемлющий характер института финансового контроля, нормы которого содержатся и в общей и в особенной частях финансового права<sup>7</sup>. Т.В. Конюхова выделяет государственный и муниципальный финансовый контроль как институт бюджетного права, таким образом, сужая рамки применения контроля<sup>8</sup>. Так, валютное право, банковское право, налоговое право и другие в своей системе содержат и финансовый контроль.

Представляется возможным разделить позицию Е.М. Ашмариной, которая относит к общей части финансового права общие положения финансово-

---

<sup>1</sup> См.: Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 184.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 201.

<sup>3</sup> См.: Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 16.

<sup>4</sup> См., например: Серебрякова Т.А., Таренкова О.А. Финансовое право: учеб. пособ. Самара, 2010. С. 36.

<sup>5</sup> См., например: Назаров В.Н. Финансовое право и финансовый кризис // Финансовое право. 2010. № 3. С. 26.

<sup>6</sup> Финансовый контроль: учеб. пособ. / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. М., 2004. С. 124–126.

<sup>7</sup> См., например: Мурина Г.Н. Финансовый контроль в системе финансового права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 83.

<sup>8</sup> См.: Конюхова Т.В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации: Федерация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 27.

го контроля, к особенной – порядок проведения, методы, виды финансового контроля<sup>1</sup>.

Думается, финансовый контроль в целом следует относить к общей части финансового права, поскольку он регулирует общественные отношения, касающиеся общих положений контроля, целей, функций, соотношения с другими схожими понятиями, а финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности – к особенной части.

Профессор Н.И. Химичева отмечает: «Современную систему финансового права пришлось создавать практически заново и не только второпях, без достаточного апробирования и обоснования, ссылаясь только на опыт Запада, но и под воздействием различных сил и факторов негативного характера. Не всегда положительное влияние на этот процесс оказывали перестройки в системе органов власти и перераспределение между ними полномочий или изменение содержания ранее закрепленных за ним функций, реформирование системы государственных и муниципальных доходов и т.п. В результате правовая основа финансовых отношений получилась не только недостаточно разработанной, но и нестабильной: в финансовое законодательство постоянно вносятся многочисленные изменения и дополнения, что затрудняет его применение, а также и изучение»<sup>2</sup>.

Вопрос определения места финансового контроля в системе финансового права является дискуссионным, поскольку в науке среди ученых-юристов нет единого мнения: некоторые исследователи уделяют внимание финансовому контролю как подотрасли, другие – как институту финансового права. Следует отметить, что подобные разногласия не оказывают влияние на развитие финансового контроля с практической точки зрения. Э.Д. Соколова допуска-

---

<sup>1</sup> См.: *Ашмарина Е.М.* Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 126.

<sup>2</sup> *Химичева Н.И.* Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского Российского государства // *Финансовое право.* 2006. № 4. С. 27.

ет существование различий в определении структуры финансовой системы, которые, однако, не играют существенной роли<sup>1</sup>.

О сложившихся противоречиях упоминает и Т.В. Конюхова, считая финансовый контроль правовым институтом<sup>2</sup>. Следует указать, что комплексный анализ финансового контроля с точки зрения правового института рассмотрен в работе А.А. Ялбулганова<sup>3</sup>. Профессор А.И. Худяков, выделяя институты финансового права, относящиеся к общей части, причислял к ним и финансовый контроль<sup>4</sup>. С.В. Запольский подотраслью финансового права среди прочих называет «финансово-контрольное право»<sup>5</sup>. Е.Ю. Грачева, делая вывод о финансовом контроле как подотрасли финансового права<sup>6</sup>, относит к рассматриваемой подотрасли права государственный и муниципальный финансовый контроль<sup>7</sup> и считает, что ее особенность заключается в сложном строении, обусловленном содержанием финансово-правовых норм и в общей и в особенной частях<sup>8</sup>. Е.В. Трегубова приравнивает контроль наравне с банковской, валютной, бюджетной системами к финансово-правовому институту<sup>9</sup>. Д.В. Винницкий ставит под сомнение существование финансового контроля как института права, говоря о нецелесообразности формирования общего института финансового контроля в силу значительных различий его разновидностей<sup>10</sup>. В.В. Шмараев, указывая на финансовый контроль как ин-

---

<sup>1</sup> См.: Соколова Э.Д. Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Конюхова Т.В. Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 49.

<sup>3</sup> См.: Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3. С. 84–91.

<sup>4</sup> См.: Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 189.

<sup>5</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. М., 2011. С. 46.

<sup>6</sup> См.: Грачева Е.Ю. Финансовый контроль – подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2. С. 58.

<sup>7</sup> См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111.

<sup>8</sup> См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 26.

<sup>9</sup> См.: Трегубова Е.В. Административный запрет в сфере осуществления финансовой деятельности // Российская юстиция. 2008. № 10. С. 27.

<sup>10</sup> См.: Винницкий Д.В. Предмет и система финансового права на современном этапе // Правоведение. 2002. № 5. С. 34.

ститут, говорит о его достаточной изученности<sup>1</sup>. С данной позицией автора сложно согласиться, поскольку изучаемая область финансового права характеризуется малоисследованностью прежде всего ввиду правовой неразработанности. Очевидно, что ни один вопрос не может быть основательно изучен при отсутствии регламентирующего его документа. В данном случае это касается неурегулированности правового положения финансового контроля в первую очередь вследствие отсутствия соответствующего закона.

Профессор Н.Д. Погосян констатирует, что государственный вид финансового контроля выступает институтом, поскольку является самостоятельным элементом в системе государственных органов власти<sup>2</sup>. Следует полагать, автор имеет в виду «особое» положение, которое занимает Счетная палата РФ. На практике сложилось устойчивое мнение, согласно которому указанный орган – главное контрольное учреждение государства (ст. 101 Конституции РФ определяет образование Счетной палаты РФ с целью контроля за исполнением федерального бюджета). Действительно, Счетной палате РФ придаются особые привилегии. Известно, что в процессе контроля субъект может быть как контролирующим, так и контролируемым. Однако высший финансово-контрольный орган выступает в качестве властного субъекта с исключением возможности его контроля. Таким образом, Счетная палата РФ, с одной стороны, не относится ни к одной из ветвей власти (в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» закреплена как постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный Федеральному Собранию), с другой стороны, имеет некоторые преимущества, ставящие ее выше других органов. Видимо тот, кто обладает контролем, обладает и властью.

Как справедливо отмечает И.Б. Лагутин, «28 января 2011 года исполнилось 200 лет Государственному контролю – первому специализированному

---

<sup>1</sup> См.: *Шмараев В.В.* Субъект финансового контроля в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 77.

<sup>2</sup> См.: *Погосян Н.Д.* Государственный финансовый контроль как государственно-правовой институт: историко-теоретический аспект // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 31.



органу финансового контроля в России, ознаменовавшему собой создание в нашей стране института финансового контроля»<sup>1</sup>. В данном случае можно говорить об институте финансового контроля как учреждении. Однако возникновение органа рассматриваемого института не говорит о появлении его в системе права, в науке.

Важно учитывать, что при придании финансовому контролю статуса института речь может идти о нескольких его значениях: как о системе учреждений, органов либо как об элементе системы права. На это указывал и известный специалист в области финансового права XIX в. Д.М. Львов, но только по отношению к государственному контролю, который отождествлялся с финансовым: «Термин «государственный контроль» употребляется в двояком значении: а) в смысле учреждения или места, где производится ревизия (совет Государственного Контроля, Контрольные палаты); б) в значении ревизионного процесса или самой ревизии»<sup>2</sup>.

В соответствии с этим не представляется возможным согласиться с высказыванием И.Б. Лагутина о том, что возникновение финансового контроля сопряжено с возникновением органов контроля, а образование такого института следует вести с учреждения Главного управления ревизии государственных счетов<sup>3</sup>. Очевидно, И.Б. Лагутин отождествляет появление рассматриваемого процесса с его легальностью, упоминанием в правовых актах. Однако, во-первых, создание первых учреждений контроля может говорить лишь о некоторой «официальности» нового явления, и его зарождение не стоит привязывать к организации соответствующих учреждений. Во-вторых, «говорить о финансовом контроле как самостоятельном институте» возможно и до основания органа контроля.

---

<sup>1</sup> *Лагутин И.Б.* Финансовый контроль: вопросы теории // Ученые записки [Электронный научный журнал Курского государственного университета]. URL: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/sa23.pdf> (дата обращения: 15.02.2015).

<sup>2</sup> *Львов Д.М.* Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. 1889. № 17. С. 10.

<sup>3</sup> См.: *Лагутин И.Б.* Указ. соч.

Для устранения сложившихся в научной литературе противоречий по вопросу отнесения финансового контроля к тому или иному элементу системы финансового права необходимо определить сущность понятий «отрасль права», «подотрасль права», «институт права».

Отрасль права – это «совокупность норм и институтов права, составляющих самостоятельную часть системы права и регулирующих специфическим методом качественно однородную область общественных отношений»<sup>1</sup>.

Подотрасль права – это «система однородных институтов определенной отрасли права»<sup>2</sup>.

Институт права – это «совокупность юридических норм, составляющих самостоятельную часть системы права и регулирующих определенный вид общественных отношений»<sup>3</sup>.

Не все отрасли права в своей структуре имеют подотрасль права, а только крупные и сложные по своему составу<sup>4</sup>. «Финансовое право, являясь отраслью права, состоит из множества отдельных финансово-правовых норм, совокупность которых выражается в сложной целостной системе»<sup>5</sup>.

В рамках финансового права как отрасли права финансовый контроль представляет собой самостоятельную подотрасль. Специфика правовых норм, регулирующих финансовый контроль, заключается в том, что они упорядочивают субъектный состав в форме «контролирующий – контролируемый» и содержатся в нормативных правовых актах различного уровня ввиду многоаспектности объектов финансово-контрольных процедур.

Как институт финансового права финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности обладает следующими признаками. Его содержание составляет единство норм, регулирующих финансовый контроль в сфере ин-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учеб. пособ. / под ред. А.В. Малько, В.А. Пономаренкова. Самара, 2008. С. 143.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 142.

<sup>4</sup> См.: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 113.

<sup>5</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2001. С. 125.

вестиционной деятельности. Вместе с тем финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности имеет юридическое закрепление, то есть консолидацию норм, регулирующих его, в нормативно-правовых актах. Указанные нормы носят комплексный характер, то есть содержат нормы финансового и административного права. Кроме того, рассматриваемый институт характеризуется единой терминологией, а в законодательстве либо представлен самостоятельным нормативным актом, либо составляет отдельный его раздел.

Следует согласиться с ведущими учеными, определяющими финансовый контроль как подотрасль права. Так, профессор Е.Ю. Грачева объясняет подобную систематизацию «важностью складывающихся в процессе осуществления финансовой деятельности общественных отношений и необходимостью их урегулирования правом»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что финансовый контроль, имея недостаточное правовое регулирование, не достиг в своем развитии должного уровня функционирования. Именно должного уровня, поскольку созданы все условия для его реализации: имеется большое количество субъектов, осуществляющих его, определены объекты контроля, установлена процедура его проведения. Однако эти условия не доведены до совершенства: число контролирующих органов не оправдывает ожиданий, нет высоких показателей финансового контроля, эти органы дублируют функции друг друга, сообщение между ними отсутствует, и как следствие, одно и то же лицо подвергается многократным проверкам. Неурегулированным остается вопрос применения тех или иных форм, методов финансового контроля. Проведение финансового контроля в той или иной форме, в свою очередь, зависит от объекта контроля. Так, контроль инвестиций может быть реализован посредством экспертизы инвестиционного проекта. При внутреннем контроле, например, бухгалтерской отчетности, достаточно проведения проверки.

---

<sup>1</sup> Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 24.

Проанализировав научные работы исследователей в области финансового права, трудно определить точную дату возникновения понятия «финансовый контроль», поскольку прослеживаются расхождения во взглядах авторов. Так, по мнению профессора Н.З. Кунца, финансовый контроль впервые был упомянут в «Трактате о счетах и записях» Луки Пачоли в 1494 г.<sup>1</sup> А.А. Ялбулганов пишет о развитии финансовой науки как самостоятельной отрасли знания во Франции еще до XVIII в., а также упоминает о том, что в России дореволюционного периода понятие «финансовый контроль»<sup>2</sup> не встречалось. Однако упоминание о финансовом контроле в каком-либо историческом документе не всегда говорит о его развитии в тот или иной период. Речь может идти о зарождении понятия, но не всегда о его развитии.

Согласно взгляду И.Б. Лагутина категория финансовый контроль существует как в экономической, так и в юридической науке достаточно давно<sup>3</sup>. Данный вид деятельности назывался «государственным контролем»<sup>4</sup>. Все же большинство исследователей указывают на XVII в. как век возникновения и становления финансового контроля<sup>5</sup>. Так, С.В. Степашин, занимая пост Председателя Счетной палаты РФ<sup>6</sup>, говорил о «значительном возрастании роли финансового контроля на переходных исторических этапах. Само зарождение системы государственного финансового контроля в XVII веке про-

---

<sup>1</sup> См.: Кунц Н.З. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации. М., 2010. С. 21.

<sup>2</sup> См.: Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3. С. 84.

<sup>3</sup> См.: Лагутин И.Б. Виды, формы и методы финансового контроля: общие вопросы теории и практика правового регулирования на региональном уровне // Российская юстиция. 2012. № 6. С. 10.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См., например: Владимиров В.В. Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015); Осляков В.Г. История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. С. 65.

<sup>6</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 января 2011 г. № 4785-5 ГД «О назначении Степашина Сергея Вадимовича на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 698.

исходило как раз в такой период. Россия, едва оправившись от Смуты, была вынуждена решать задачи преодоления ее последствий»<sup>1</sup>.

Таким образом, единство мнений относительно периода возникновения понятия «финансовый контроль» в среде ученых не найдено. Такое положение объясняется неопределенностью самого понятия «финансовый контроль». До произошедших в 2013 г. изменений, перекроивших всю финансово-правовую систему государства<sup>2</sup>, положение финансового контроля требовало немедленного урегулирования. Не стоит забывать о том, что уровень контроля в государстве влияет на такие важные области, как: финансовая безопасность; финансово-экономические показатели, в первую очередь публичных субъектов, что во многом предопределяется их инвестиционным развитием. Отсутствие дефинитивной части финансового контроля замедляет его развитие, и тогда представляется не такой важной ситуация с дублированием контрольных функций уполномоченных органов, с проблемой соотношения государственного и муниципального финансового контроля и др. Без понимания того, что представляет собой то или иное явление, безрезультатно исследование сопутствующих ему элементов.

Следует подчеркнуть, что до принятия соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ определение финансового контроля не содержал ни один правовой источник. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ<sup>3</sup> поднял финансовый контроль на новый уровень развития, однако все же недостаточный для действенного функционирования. В Бюджетном кодексе РФ предпринята попытка раскрыть значение контроля посредством определения внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Дефиниции указанных понятий содержат лишь круг субъектов,

---

<sup>1</sup> Доклад Председателя Счетной палаты, Председателя Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации С.В. Степашина «Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее». URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31, ст. 4191.

<sup>3</sup> Там же.

осуществляющих контроль. Значение внутреннего контроля рассматриваемый кодифицированный акт определяет через цель его реализации, которой является предупреждение и пресечение нарушений в бюджетной сфере<sup>1</sup>. Указанная цель лежит в основе любого вида контроля: контроля в сфере инвестиционной деятельности, валютного контроля, банковского контроля и других видов контроля. Таким образом, внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения придали некоторые границы применению финансового контроля, однако его содержательная часть остается нераскрытой.

Вследствие сказанного ранее можно разделить точку зрения И.Г. Гараева, объясняющего необходимость регламентации контроля в самостоятельном законодательном акте, а не в соответствующем разделе, включенном в Бюджетный кодекс РФ, тем, что контроль существует не только в бюджетной сфере<sup>2</sup>.

Дефиниции контроля содержат толковые словари. Так, по определению, данному в словаре С.И. Ожегова, «контроль – это проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора; лица, занимающиеся этим делом, контролеры»<sup>3</sup>. В.И. Даль рассматривает контроль как «учет, проверку счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкой отчетов»<sup>4</sup>. Д.Н. Ушаков под анализируемым понятием предлагает понимать «наблюдение, надсмотр над чем-нибудь с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-нибудь деятельность; (собр.) лица, занимающиеся контролем, контролеры»<sup>5</sup>.

Сущность контроля раскрывается в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов,

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2014. № 43, ст. 5795.

<sup>2</sup> См.: *Гараев И.Г.* Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // *Финансовое право*. 2008. № 3. С. 3.

<sup>3</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 237.

<sup>4</sup> *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2006. С. 743.

<sup>5</sup> Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2000. С. 216.

полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 213-ФЗ)<sup>1</sup>.

Объединив перечисленные определения выше, можно сделать вывод о том, что рассматриваемый термин имеет несколько значений. В одном значении контроль – это проверка чего или кого-либо, в другом – он выступает как наблюдение за правильным ходом (соответственно закону) деятельности с целью предотвращения нарушений.

Действительно, если обратиться к этимологическому словарю, то обнаружим, что слово «контроль» происходит от французского слова «controle» – «проверка». Для того чтобы определить, являются ли указанные термины синонимами, следует рассмотреть соотношение понятий «контроль» и «проверка». Проверка заключается в оценке деятельности лица, ее соответствия установленным требованиям. Контроль включает в себя и оценку, то есть проверку, и наблюдение. Таким образом, понятие «контроль» по содержанию шире понятия «проверка».

Важно указать, что проверка, наблюдение представлены формами финансового контроля, то есть внешним проявлением его осуществления. Проверка представляет собой оценку, иначе говоря, процесс соответствия предмета заданным критериям, параметрам. Подробнее формы финансового контроля будут рассмотрены в четвертом параграфе первой главы настоящего исследования.

Несмотря на отсутствие законодательной трактовки понятия «финансовый контроль», существуют следующие источники правового регулирования финансового контроля: Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ<sup>2</sup>, Таможенный кодекс Таможенного союза<sup>3</sup>, Федеральный закон от 10 декабря

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3418; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4214.

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ) // СЗ РФ. № 31. 1998, ст. 3824; 2014. № 40, ч. 2, ст. 5315.

<sup>3</sup> См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (с изм. от 16 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 2010. № 50, ст. 6615.

2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ)<sup>1</sup> и др.

Для оценки сущности контроля следует рассмотреть различные подходы в изучении этого понятия. Так, психологический подход свидетельствует о том, что если лицо знает, что его работа будет подвергнута проверке, оно заранее не будет допускать нарушений (ошибок) в своей деятельности. Если лицо с успехом проходит контроль, без каких-либо замечаний, у него есть стимул к дальнейшему осуществлению своей деятельности. Такой же стимул имеет и лицо, не прошедшее контроль, поскольку оно осознанно пытается доказать себе и окружающим, что может показать лучшие результаты.

Экономический подход предполагает проверку количественных показателей. В первую очередь это относится к проверке бухгалтерии, бухгалтерскому учету, «служащим инструментом финансового контроля и проведения единой финансовой политики»<sup>2</sup>. Правовой подход в изучении понятия контроля будет рассмотрен далее.

Проведение контроля осуществляется с целью обеспечения соблюдения законности, предупреждения нарушений. Задачи контрольной деятельности состоят в обеспечении соблюдения действующего законодательства, устранении выявленных нарушений. Контроль проводится в различных формах: проверка, ревизия, наблюдение и некоторые другие. При помощи осуществления контроля реализуется его основная цель – соблюдение законности. Контролю подвергаются деятельность организации, ее документация. В лице субъектов контроля могут выступать как государственный, так и негосударственный орган, контролирующий (подразумевается вышестоящий орган либо орган, имеющий соответствующие полномочия, например, Правитель-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4859; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4219.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1678-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белого Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.



ственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации<sup>1</sup>) и контролируемые органы.

С понятием «контроль» неразрывно связано понятие «законность». В теории права понятие законности сводится к требованию следовать нормам правовых актов<sup>2</sup>. Если осуществляется контроль, то, соответственно, проводится деятельность по определению законности. Как правило, контроль осуществляется за законностью какой-либо деятельности. Отсюда, главная цель проведения контрольных мероприятий – не допустить осуществление незаконных, а также ошибочных действий, операций.

Затруднительно в полной мере согласиться с мнением М.В. Гаврилова о том, что «наиболее важным результатом контроля является не констатация наличия отклонений, а определение их величины, приемлемости этих отклонений с точки зрения достижимости заданных целей»<sup>3</sup>. Если целью контроля является только определение количественных показателей нарушений, тогда уменьшается его значение. Он осуществляется еще и с целью предупреждения и пресечения незаконной деятельности. «Констатация наличия отклонений» – цель, реализация которой позволяет предотвратить наступление нарушений в будущем.

Итак, единого определения контроля в действующем законодательстве не содержится. Отсюда вытекает проблема расстановки границ между понятиями «контроль» и «проверка», которые не являются идентичными. Однако прослеживается взаимозависимость между понятиями «контроль» и «законность», так как в ходе контроля проверяется законность.

Проведенное в рамках данной части работы исследование позволяет сделать вывод о финансовом контроле как деятельности публичных образова-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 июля 2008 г. № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 28, ст. 3382.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права: учебное пособие / под ред. А.В. Малько, В.А. Пономаренкова. Самара, 2008. С. 198.

<sup>3</sup> Гаврилов М.В. Контроль и анализ выполнения работ инвестиционного проекта. URL: [http://www.ingn.ru/publishing/lekc3\\_4.php](http://www.ingn.ru/publishing/lekc3_4.php) (дата обращения: 08.02.2015).

ний, юридических и физических лиц по реализации форм проверочных мероприятий, нацеленной на выявление и устранение нарушений финансовых показателей подконтрольного субъекта.

Как было оговорено ранее, существует проблема разграничения понятий «контроль» и «проверка», «контроль» и «законность», а также таких категорий, как «контроль» и «надзор».

В научной литературе дискуссия по обсуждению проблемы соотношения понятий «контроль» и «надзор» по сей день не утихает. Исследователи не пришли к единому мнению: одни считают, что это синонимы<sup>1</sup>, другие расценивают рассматриваемые термины как различные понятия<sup>2</sup>. Однако тот факт, что «в науке до сих пор нет единства точек зрения по поводу вопроса о сущности контроля и надзора, соотношении данных понятий и их четком разграничении», признают многие<sup>3</sup>.

Так, Ю.А. Андреева констатирует, что термины «контроль» и «надзор» либо отождествляются (например, в Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 10 сентября 2014 г. № 627)<sup>4</sup>), либо противопоставляются<sup>5</sup>. Н.А. Резина пишет о том, что в науке административного права не выработано единого понимания государственного контроля и надзора<sup>6</sup>. Вероятно, следует дополнить эту мысль словами «современная наука в целом». Не только наука административного права, но и другие отрасли не разделяют рассмат-

---

<sup>1</sup> См., например: *Чернявский В.С.* Государственный финансовый контроль: проблемы эффективности // *Право и политика.* 2004. № 6. С. 54.

<sup>2</sup> См., например: *Зенькович Е.* Контроль и надзор на финансовом рынке // *Рынок ценных бумаг.* 2005. № 10. С. 7; *Максимов М.В.* Особенности правового регулирования контроля и надзора в сфере банковской деятельности в Российской Федерации // *Черные дыры в российском законодательстве.* 2002. № 3. С. 422; *Ильин А.Ю.* Теоретико-правовой аспект налогового контроля // *Административное и муниципальное право.* 2008. № 5. С. 53.

<sup>3</sup> См.: *Филатова А.В., Митякина И.В.* Перспективы становления государственного контроля (надзора) в Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2008. № 9. С. 4.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 20, ст. 2290; 2014. № 37, ст. 4938.

<sup>5</sup> См.: *Андреева Ю.А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // *Административное право и процесс.* 2009. № 2. С. 7.

<sup>6</sup> См.: *Резина Н.А.* Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 14.

риваемые понятия, а те, которые их разделяют, не имеют единого сложившегося мнения относительно их сущности.

Неудивительно, что в литературе существует полемика по этому вопросу. Ученые объединились в две группы: одни из них отождествляют понятия «контроль» и «надзор», другие придают им различные значения.

Разграничивающим признаком контроля и надзора В.М. Манохин называет целесообразность: контроль дает возможность оценить целесообразность деятельности<sup>1</sup>.

«Если при контрольной деятельности оценивается законность и целесообразность всех действий и мероприятий субъекта, то при надзоре осуществляется только проверка законности»<sup>2</sup>, – отмечает А.Ю. Ильин. Автор не останавливается на одном признаке, а выделяет далее такие разграничивающие признаки, как «инициативность, вмешательство в оперативную деятельность проверяемых и возможность их привлечения к ответственности»<sup>3</sup>. Позицию о дифференциации контроля и надзора поддерживает Е.Б. Лаутс, который называет разграничительным признаком «наличие (отсутствие) отношений организационной подчиненности»<sup>4</sup>. Д.А. Кошелев видит различие между государственным контролем и государственным надзором в объектах и субъектах, их реализующих, используемых методах, формах проведения<sup>5</sup>. Ю.А. Андреева разграничивает анализируемые понятия, понимая под контролем наблюдение, проверку настоящего положения дел, ликвидацию обнаруженных недостатков<sup>6</sup>, а под надзором – систему мероприятий по обеспечению законности органов государственной власти, местного самоуправления, юридических и физических лиц<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. пособ. Саратов, 2000. С. 181.

<sup>2</sup> Ильин А.Ю. Теоретико-правовой аспект налогового контроля // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 57.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности: моногр. М., 2008. С. 124.

<sup>5</sup> См.: Кошелев Д.А. Федеральная инспекция труда: государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. 2009. № 12. С. 109.

<sup>6</sup> См.: Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 8.

<sup>7</sup> Там же.

По мнению М.С. Студеникиной, приравнивающей контроль к наблюдению за соответствием деятельности подконтрольного субъекта предписаниям, не существует органов «чистого» надзора, поскольку на практике элементы контроля и надзора сочетаются<sup>1</sup>.

Н.М. Конин представляет контроль как «организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины»<sup>2</sup>.

Имеется интересное наблюдение по поводу соотношения понятия «надзор» и понятия «банковское регулирование и банковский надзор». Многие авторы (Е.Б. Лаутс<sup>3</sup>, Э.Д. Соколова<sup>4</sup>, Р.Э. Товмасын<sup>5</sup> и др.) употребляют приведенное сложное словосочетание. Некоторые ученые дают детальное объяснение использованию данного понятия<sup>6</sup>. М.А. Голубитченко, хотя и признает деятельность Банка России контрольно-надзорной, считает справедливым его обозначение в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» органом банковского регулирования и банковского надзора ввиду преобладания в его деятельности признаков

---

<sup>1</sup> См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 7.

<sup>2</sup> Конин Н.М. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 324.

<sup>3</sup> См.: Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности: моногр. М., 2008. С. 51.

<sup>4</sup> См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства государства и муниципальных образований. М., 2009. С. 184.

<sup>5</sup> См.: Товмасын Р.Э. Механизм финансово-правового регулирования платежной системы Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств // Финансовое право. 2010. № 4. С. 24.

<sup>6</sup> См.: Пастушенко Е.Н., Быстрова Е.Ф. О развитии форм финансового контроля в банковской сфере на современном этапе // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4. С. 182.

надзорного органа<sup>1</sup>. Кроме того, автор предлагает дефиницию финансово-банковского надзора, определяя его как деятельность Банка России по проведению наблюдения и инспектирования деятельности кредитных и некредитных организаций на предмет соответствия законодательству<sup>2</sup>. Позицию М.А. Голубитченко о надзорности деятельности Центрального банка РФ разделяет и Н.В. Неверова, объясняя это тем, что кредитные организации организационно и подведомственно ему не подчиняются<sup>3</sup>. С этой целью она предлагает использовать понятие «валютный надзор» как «одну из функций Банка России»<sup>4</sup>.

Рассматриваемое словосочетание использует Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 4 октября 2014 г. № 287-ФЗ), в котором содержится глава «Банковское регулирование и банковский надзор»<sup>5</sup>. Именно Центральный банк РФ является государственным финансово-кредитным органом банковского регулирования и надзора<sup>6</sup>. Непонятно, почему два разных понятия «регулирование» и «надзор» входят в состав сложного понятия. Очевидно, связь между ними заключается в том, что оба подразумевают вышестоящее должностное лицо или орган, то есть руководящий субъект, их осуществляющий.

«Банковское регулирование – это одна из функций ЦБ РФ, тесно связанная с функцией банковского надзора»<sup>7</sup>, однако «отличная от нее»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Голубитченко М.А. Финансово-правовое регулирование банковского надзора (российский и международно-правовой опыт): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Неверова Н.В. Современное состояние и перспективы развития финансово-правовой науки в области валютных правоотношений // Финансовое право. 2009. № 2. С. 17.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790; Российская газета. 2014. 8 октября.

<sup>6</sup> См.: Пастушенко Е.Н. Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4. С. 5.

<sup>7</sup> Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2007. С. 96.

Необходимо отметить, что в Великобритании осуществляет свою деятельность Управление по финансовому регулированию и надзору<sup>2</sup>. Действительно, в понимании категорий «контроль», «надзор», «регулирование» проходит тонкая грань, а объединяет их непосредственно процесс воздействия на субъект, объект. Регулирование направлено на приведение состояния объекта, субъекта в соответствие с заданными параметрами. В свою очередь, контроль есть констатация результата регулирования, иными словами, посредством проведения контроля осуществляется регулирование. Следовательно, контроль – это форма достижения регулирования в положительном его значении. Например, с помощью действенного механизма финансового контроля зарубежных инвестиционных проектов происходит регулирование финансово-правовой политики государства.

Изучение терминологических словарей позволяет найти следующие определения, рассматриваемые в настоящем параграфе. В Современном экономическом словаре надзор толкуется как разновидность контроля<sup>3</sup>. Большой толковый словарь определяет контроль как «наблюдение с целью проверки или надзора; проверка», а надзор – как «наблюдение за кем-либо, чем-либо с целью охраны, контроля» и т.п.<sup>4</sup> Согласно Словарю методических терминов контроль – это «процесс определения уровня знаний, навыков, умений обучаемого в результате выполнения им устных и письменных заданий, тестов и формулирование на этой основе оценки за определенный

---

<sup>1</sup> См.: Кураков Л. П., Кураков В.Л., Кураков А.Л. Экономика и право: словарь-справочник. М., 2004. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я., Доронина Н.Г. Создание Международного финансового центра: системный подход к решению правовых проблем // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С. 375.

<sup>4</sup> Там же.

раздел программы, курса или периода обучения»<sup>1</sup>. А.П. Сафонов определяет надзор как наблюдение, контроль<sup>2</sup>.

Следует согласиться с точкой зрения В.Г. Даева и М.Н. Маршунова, согласно которой «надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться и внутри системы (самоконтроль)»<sup>3</sup>. Вероятно, надзор представляется более жесткой мерой юридического действия. По этой причине становится ясным высказывание М.С. Неретина о преимущественном исследовании института прокурорского надзора<sup>4</sup>.

Контроль, по мнению Н.М. Конины, осуществляется не только над законностью, но и над целесообразностью действий подконтрольных субъектов, а при надзоре проверяется только соответствие действий поднадзорных субъектов установленным правилам<sup>5</sup>.

Интересна позиция В.П. Беляева относительно отсутствия в содержании надзора административных функций<sup>6</sup>. Оно, полагает автор, означает, что при надзоре вмешательство в административно-хозяйственную деятельность проверяемого объекта недопустимо, поскольку надзор направлен на обеспечение законности. Разбираться в том, почему деятельность протекает в обход правовым нормам, что явилось следствием нарушения или, наоборот, какие меры помогают укрепить дух «законности» проверяемого, будет надзор, а исследовать целесообразность – контроль. Вследствие этого можно сделать вывод о том, что понятие «контроль» более широкое по сравнению с понятием «надзором».

---

<sup>1</sup> Азимов Э.Г., Щукин А.И. Словарь методических терминов (теория и практика преподавания языков). СПб., 1999. С. 283.

<sup>2</sup> См.: Большая советская энциклопедия: в 3 т. 3-е изд. М., 1969–1978. Т. 1. С. 483 (автор статьи – А.П. Сафонов).

<sup>3</sup> Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 42–43.

<sup>4</sup> См.: Неретин М.С. Понятие и правовые основы банковского надзора в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 50.

<sup>5</sup> См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конины, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 325.

<sup>6</sup> См.: Беляев В.П. Надзор и контроль как формы юридической деятельности // Право и политика. 2002. № 5. С. 26.

Таким образом, единство мнений о соотношении контроля и надзора не прослеживается и в словарях. Очевидно, наиболее правильная трактовка надзора, заключающаяся в определении его как вида контроля. Следовательно, дефиниции контроля и надзора можно представить следующим образом.

Контроль – это деятельность публичных образований, юридических и физических лиц по осуществлению различных форм проверочных мероприятий, нацеленная на выявление и устранение нарушений финансовых показателей подконтрольного субъекта.

Надзор – это деятельность государственных органов власти по реализации процесса обеспечения законности деятельности проверяемых объектов (предприятий, организаций, учреждений).

Контроль и надзор должны проходить независимо друг от друга, но в то же время органы, осуществляющие их, должны устраивать свои проверочные мероприятия, будучи информированными о том, подвергалось то или иное предприятие контролю либо надзору и в какой области. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ)<sup>1</sup> ввел запрет на проведение дублирующего контроля разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта. Т.Ю. Комиссарова полагает, что принятие указанного правового акта позволит предпринимателям повысить экономическую активность<sup>2</sup>.

Несмотря на официальное действие указанного нормативного акта, контролирующие субъекты все же дублируют проверки<sup>3</sup>. Повторный или, как принято говорить, дублирующий контроль, как и любое явление, имеет плюсы и минусы, но недостатков все же больше. Это и привлечение дополнительных средств на организацию проверки, и рост коррупции. Эффектив-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2014. № 11, ст. 1092; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4256.

<sup>2</sup> См.: Комиссарова Т.Ю. Контроль и надзор по новому закону // Отдел кадров коммерческой организации. 2009. № 9. С. 47.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 7.



ность же такого мероприятия отсутствует. Несмотря на запрет законодателя, повторная проверка возможна. В таком случае она будет облечена в иную форму, например, будет дополнительной (не путать со встречной).

Дополнительные мероприятия проводятся с целью подтверждения или опровержения нарушения, выявленного в ходе выездной проверки. Например, если инспекторы в ходе дополнительной проверки обнаружат новые нарушения, они не должны принимать их во внимание. «В противном случае это может быть расценено как повторная проверка, проводить которую налоговики не вправе»<sup>1</sup>.

Таким образом, между понятиями «контроль» и «надзор» нельзя ставить знак равенства. Однако нельзя говорить и о том, что они по своей сути находятся на разных полюсах. Наоборот, имеет место подмена понятий ввиду отсутствия у каждого из них собственного определения. Поэтому насущная задача ученых, исследователей, законодателей – это разработка дефиниций указанных понятий, причем таких, которые четко закрепляли бы грань между ними.

С течением времени толкование финансового контроля менялось. Главным достижением изменения стало то, как полагает А.А. Ялбулганов, что финансовый контроль рассматривается как самостоятельное направление государственной финансовой деятельности<sup>2</sup>. Таким образом, на практике доказывается представленное ранее положение о допущении ошибки в случае привязки какой-либо системы, института к функционирующим учреждениям.

В настоящее время финансовый контроль рассматривается как форма финансовой деятельности государства<sup>3</sup>. А.А. Слотюк верно определяет значение финансового контроля – он призван оценивать правильность и ре-

---

<sup>1</sup> Шилкина В. Довесок к налоговой проверке. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 11.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3. С. 86.

<sup>3</sup> См.: Фролова Е.Е. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 9.

зультативность административных решений, а также устранять выявленные нарушения<sup>1</sup>.

Е.А. Долгополова видит некоторые положительные моменты в развитии института финансового контроля за последние годы, главным образом заключающиеся в создании новых органов контроля<sup>2</sup>.

Общеизвестным является факт потребности финансового контроля в правовом обеспечении, подтверждаемый исследователями. Первый шаг на пути решения главной проблемы финансового контроля – неурегулированности законодательством – это внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля<sup>3</sup>.

Так, А.А. Ахполов замечает отсутствие общего представления о системе финансового контроля, методах его осуществления<sup>4</sup>. Е.О. Шутагин придерживается мнения о существенности законодательной переоценки финансового контроля<sup>5</sup>.

Изложенное позволяет прогнозировать укрепление положения финансового контроля в случае разграничения полномочий соответствующих субъектов<sup>6</sup>.

Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности – это вид финансового контроля в Российской Федерации. Изучение литературы позволяет заключить, что ученые исследуют различные виды финансового контроля: контроль

---

<sup>1</sup> См.: *Слотюк А.А.* Финансовый контроль в системе государственного управления: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2002. С. 12.

<sup>2</sup> См.: *Долгополова Е.А.* Основные тенденции развития системы государственного финансового контроля в России в период 1985 – 2005 гг. // *Административное право и процесс.* 2007. № 5. С. 25.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 2013. № 31, ст. 4191.

<sup>4</sup> См.: *Ахполов А.А.* Без квалифицированного финансового контроля не может быть эффективной государственной власти // *Финансы.* 2003. № 9. С. 6.

<sup>5</sup> См.: *Шутагин Е.О.* Повышение эффективности финансового контроля в условиях кризиса // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 7. С. 62.

<sup>6</sup> См.: *Долгополова Е.А.* Основные тенденции развития системы государственного финансового контроля в России в период 1985–2005 гг. // *Административное право и процесс.* 2007. № 5. С. 26.

денежного обращения, контроль рынка ценных бумаг, контроль таможенного дела, контроль налоговой системы и др.<sup>1</sup>

Финансовый контроль, в свою очередь, в системе финансового права является его подотраслью, соответственно, финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности – финансово-правовой институт. Однако необходимо проанализировать значение такого института на практике: влияет ли на фактическую реализацию финансового контроля отнесение его к тому или иному элементу системы финансового права.

Необходимо выделять в отдельный правовой институт только тот вид общественных отношений, который имеет для этого социально– экономическое и правовое основание. Так, например, Е.Е. Фролова выделяет в системе финансового права самостоятельный финансово-правовой институт – государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения<sup>2</sup>. Однако финансовый контроль осуществляется в различных сферах: потребительский рынок, капитальное строительство, пенсионное обеспечение, рынок ценных бумаг и др. Следует учитывать, что разукрупнение системы финансового права может не иметь достаточных правовых оснований для должной реализации его институтов. Это объясняется отсутствием должного правового регулирования собственно финансового контроля.

В соответствии с изложенным необходимо констатировать, что финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности как правовой институт финансового права на протяжении своего существования – от становления до современного функционирования – претерпевал различные изменения. Стабильности рассматриваемого института препятствовали некоторые нерешенные вопросы, урегулированию которых были посвящены многочислен-

---

<sup>1</sup> См., например: *Литвинова Ю.М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 12; *Тагашева О.В.* Финансовый контроль в сфере рынка ценных бумаг: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 15.

<sup>2</sup> См.: *Фролова Е.Е.* Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 3.

ные дискуссии специалистов данной области, в частности, вопрос об отнесении финансового контроля к общей или особенной части, к подотрасли или институту в системе финансового права. Вместе с тем важной задачей на первоначальном этапе модернизации финансового контроля является его определение на законодательном уровне: лицо должно четко представлять сущность контроля, его легальную трактовку в числе прочего и для того, чтобы не нарушать законность своей деятельности в целом. Верно утверждение исследователей о разрозненности норм, касающихся регулирования контрольной деятельности: «сегодня вопросы государственного финансового контроля в Российской Федерации в той или иной мере затрагиваются в отдельных, не связанных друг с другом нормативных правовых актах»<sup>1</sup>.

Рассмотрев сущность понятия «финансовый контроль» и определив место финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права, следует перейти к исследованию принципов осуществления финансового контроля в системе инвестиционно-правовой политики.

### **1.3. Принципы финансового контроля в системе инвестиционно-правовой политики**

Особо значимые направления инвестиционной деятельности определяются инвестиционно-правовой политикой государства.

Следует отметить тонкую грань в понимании схожих на первый взгляд понятий «инвестиционная политика» и «инвестиционно-правовая политика». Для глубокого понимания и дифференциации рассматриваемых категорий необходимо первоначально проанализировать сущность правовой политики.

Наиболее полное определение правовой политики, охватывающее все аспекты ее осуществления, представлено А.В. Малько: правовая политика –

---

<sup>1</sup> *Медведев В.Н., Томазова О.Е.* Модернизация Российского государства и государственный финансовый контроль // Государство и право. 2011. № 2. С. 99.

это «научно обоснованная, последовательная и систематическая деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры, жизни общества и личности»<sup>1</sup>.

Правовая политика осуществляется правовыми средствами, поэтому их необходимо модернизировать, увеличивать их эффективность<sup>2</sup>. Ценность правовой политики прослеживается в предложении ученых рассматривать ее как самостоятельный вид государственной политики<sup>3</sup>.

Единство мнений можно встретить при формулировании авторами некоторых принципов правовой политики: социальной обусловленности, научной обоснованности, справедливости<sup>4</sup>. По мнению А.В. Малько, принцип социальной обусловленности заключается в соответствии правовых актов, содержащихся в них положений жизненным реалиям, требованиям и интересам личности, общества, государства<sup>5</sup>. Новый принцип предложен В.Ю. Матвеевым – это «регионализм – политическое движение на определенной территории, направленное на обособление этой территории в рамках одного или нескольких государств»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Правовая политика и российское законодательство XXI века // Законодательство России в XXI веке: матер. науч.-практ. конф. (октябрь 2000 г.). М., 2002. С. 30.

<sup>2</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 326.

<sup>3</sup> См.: Покачалова Е.В. Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. 2005. № 7. С. 20.

<sup>4</sup> См., например: Струсь К.А. Принципы правовой политики в сфере формирования гражданского общества // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 9; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 327.

<sup>5</sup> См.: Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 29.

<sup>6</sup> Матвеев В.Ю. Регионализм как принцип правовой политики государства // Юридический мир. 2009. № 5. С. 28.

Существуют различные виды правовой политики, особое место в числе которых отводится финансовой политике<sup>1</sup>. Профессор Е.В. Покачалова отмечает важность разграничения финансовой политики как вида государственной политики и финансово-правовой политики государства как разновидности правовой политики государства<sup>2</sup>.

Так, финансово-правовая политика представляет собой основанную на правовых нормах публичную деятельность субъектов финансового права и политической власти по созданию оптимального механизма финансово-правового регулирования в целях планомерного аккумулирования, распределения и использования денежных фондов общего значения, а также деятельность стратегического характера, направленную на совершенствование финансовых отношений в целях установления баланса сфер влияний различных общественных (социальных) регуляторов»<sup>3</sup>.

В свою очередь, финансово-правовая политика имеет свои разновидности, среди которых Е.В. Покачалова выделяет «бюджетно-правовую политику, государственно-долговую правовую политику, налогово-правовую политику, валютную правовую политику и т.д.»<sup>4</sup>

Таким образом, инвестиционно-правовая политика выступает разновидностью финансово-правовой политики.

Интересно отметить государственную стратегию: конкретные цели относительно инвестиционно-правовой политики в Бюджетном послании Президента РФ отсутствуют<sup>5</sup>. С одной стороны, государство активно реализует планы, связанные с инвестиционными программами, с другой – не ставит задачи на будущее, не раскрывает дальнейшие планы развития.

---

<sup>1</sup> См.: *Малько А.В.* Формы реализации и виды правовой политики // *Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* М., 2003. С. 169.

<sup>2</sup> См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. Саратов, 2007. С. 222–223.

<sup>3</sup> См.: *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. М., 2008. С. 597.

<sup>4</sup> *Покачалова Е.В.* Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // *Финансовое право.* 2005. № 7. С. 21.

<sup>5</sup> См.: Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» // *Солидарность.* 2013. № 23.

Необходимо понимать, что эффективность инвестиций во многом зависит от адекватности принципов, используемых в том или ином проекте<sup>1</sup>. Важность такой политики обусловлена состоянием экономики, финансов государства.

Существует общепринятое мнение, согласно которому главным направлением инвестиционно-правовой политики является создание условий для благоприятного инвестиционного климата и привлечения большего числа инвесторов. При этом не нужно забывать о том, что главным инструментом возможности инвестирования выступают материальные ресурсы. Именно их количество и состояние определяют итог инвестиционного процесса. Для того чтобы деятельность протекала планомерно, в соответствии с законом, без возможности построения «финансовых пирамид», государство или предприятие организует контроль или аудит соответственно. Проверочные мероприятия проходят как итоговый процесс, «конечная стадия» в сфере деятельности, связанной с финансами. Особенно это касается капиталовложений, участником которых является государство. Бюджетные средства должны находиться под пристальным наблюдением власти. Чтобы удостовериться в правильности всех операций, в первую очередь денежных, а также соответствующей документации, необходимо производить процедуру финансового контроля. Однако данная процедура более эффективна при осуществлении ее на центральной стадии совершения процессов, в данном случае инвестиционных. Вместе с тем это не исключает проведение финансового контроля «напоследок». Таким образом, финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности необходимо проводить в три этапа: предварительный контроль (экспертиза), начальный контроль и контроль прибыли как итога инвестиционной деятельности. В связи с этим можно выделить принцип плановости финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: *Акопян О.А.* Законодательство в области инвестирования в капитальные вложения // Журнал российского права. 2010. № 2. С. 15.

Следует подвергнуть анализу принципы инвестиционно-правовой политики, которые предлагают некоторые ученые.

В Постановлении Сызранской городской Думы Самарской области от 2004 г. высказана идея о том, что одним из важных принципов инвестиционно-правовой политики за последние годы является развитие благоприятных условий для повышения инвестиционной активности<sup>1</sup>. Однако в документе не были указаны конкретные меры, направленные на повышение инициативности, будь то законодательное закрепление и регулирование инвестиционных отношений, предусмотрение немалого количества гарантий и льгот (следует понимать прямую пропорциональную зависимость числа гарантий и других «скидок» от числа инвесторов и, соответственно, от инвестиционных проектов) и др. И только тогда можно называть их принципами: законодательного регулирования; предоставления гарантий, льгот. Нельзя расплывчатую формулировку принимать за принцип или правило.

Д.Е. Фадеев предлагает конкретные меры по увеличению инвестиционных возможностей – структурное изменение российских предприятий, предоставление налоговых льгот<sup>2</sup>. В то же время нельзя согласиться с этим автором, применяющим понятие «публичность частной инвестиционно-правовой политики». Содержание формулировки «публичность частной инвестиционной политики»<sup>3</sup> вызывает большие сомнения: обозначение «публичность» применимо только к государственной политике.

Э.М. Гильманов представляет весьма интересный принцип – «принцип точечного инвестирования»<sup>4</sup>. Не менее интересен принцип «сансет», означа-

---

<sup>1</sup> Постановление Сызранской городской Думы Самарской области от 30 июня 2004 г. № 42 «Об итогах социально-экономического развития города Сызрани за 2003 год». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2015).

<sup>2</sup> См.: *Фадеев Д.Е.* Инвестиции, налоги и «дедушкина оговорка» // *Ваш налоговый адвокат.* 2008. № 1. С. 12.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: *Гильманов Э.М.* Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // *Финансовое право.* 2007. № 10. С. 14.



ющий законодательное ограничение сроков функционирования того или иного ведомства, упомянутый И.Ю. Кузьминым<sup>1</sup>.

В инвестиционно-правовой политике имеет место принцип преимущественного предоставления гарантий и льгот зарубежным инвесторам, что можно проследить на примере организации Олимпиады в Сочи в 2014 г. В Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта были определены олимпийские объекты и связанные с их возведением мероприятия<sup>2</sup>. Анализ периодической печати на данную тему показал неготовность участия государства в инвестировании. Частные инвесторы пришли к выводу, что не смогут возместить понесенные затраты на строительство объектов, поэтому выступили с предложением к государству выкупить это объекты<sup>3</sup>. Остается непонятным, как могло быть заявлено в июле 2007 г., что в Олимпиаду будет вложено больше частных инвестиций, чем планировалось<sup>4</sup>.

Таким образом, привлечение инвестиций требует основательной инвестиционно-правовой политики, которая будет способствовать развитию благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных вложений.

Обратимся к сопоставлению терминов «контроль» и «финансовый контроль», «правовая политика» и «инвестиционно-правовая политика». Указанные понятия следует рассматривать как общее и частное. Частное подразумевает основы общего, но формирует свои положения. Так, зная принципы контроля, но не обладая знаниями о сущности финансов вообще и финансового права в частности, невозможно вывести принципы финансового контроля.

---

<sup>1</sup> См.: Кузьмин И.Ю. Бюджетно-финансовый контроль за рубежом // Аудиторские ведомости. 2007. № 10. С. 71.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1086 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 991» (с изм. от 10 марта 2009 г. № 208) // СЗ РФ. 2009. № 3, ст. 389; 2009. № 11, ст. 1308.

<sup>3</sup> См.: Частные инвесторы никогда не смогут заработать на Олимпиаде в Сочи. URL: <http://www.newsru.com/finance/23nov2011/olimp.html> (дата обращения: 20.01.2014).

<sup>4</sup> См.: Кузьмин В. 2014 год – это скоро. URL: <http://www.rg.ru/2007/07/10/olimpiada.html> (дата обращения: 10.07.2014).

Основными целями финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности являются обеспечение законности, рациональности и эффективности использования соответствующих ресурсов, стремление наладить действенное управление инвестиционными потоками. Финансовый контроль и инвестиционно-правовая политика находят единство в том, что направлены на успешную реализацию финансово-правовой политики<sup>1</sup>.

Результативность финансово-контрольной деятельности в сфере инвестиционной деятельности во многом зависит от руководства теми или иными принципами. Для проведения финансового контроля в любой сфере общественной жизни, в том числе инвестиционной, необходимо знание основ, на которых и должны быть построены контрольные мероприятия. Для определения подобных принципов необходимо уяснение «источника» их формирования.

Словосочетание «правовая основа» используется в праве повсеместно: в отношении кредитного договора, налоговой системы, деятельности государственного органа и так далее. Под ним подразумевается в первую очередь регулирование законом какого-либо процесса, в том числе посредством создания нормативно-правовой базы.

Термин «основа» имеет различные значения. Например, толковый словарь Д.Н. Ушакова определяет ее как «внутреннюю часть предмета, которая служит опорой остальным частям, каркас; то главное, на чем зиждется, строится что-нибудь, что является сущностью чего-нибудь; источник, базис»<sup>2</sup>. В синонимическом словаре рассматриваемое понятие предстает как «база, базис, фундамент»<sup>3</sup>. Следовательно, правовая основа есть сущность, которая обеспечена правом; постулат, продиктованный правом, его нормами.

---

<sup>1</sup> См.: Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. № 8. С. 29.

<sup>2</sup> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка: 180000 слов и словосочетаний. М., 2008. С. 749.

<sup>3</sup> Кожевников А.Ю. Большой синонимический словарь русского языка. Речевые эквиваленты: практический справочник: в 2 т. СПб., 2003. Т. 1. С. 42–43.

Оценить значимость принципа можно на основе предложений, внесенных исследователями. Так, профессор Н.И. Химичева рекомендует закрепить совокупность принципов финансового права в особом законе<sup>1</sup>. А поскольку финансовый контроль является институтом указанной отрасли права, соответственно, речь идет и о принципах финансового контроля. Похожее мнение выражает Т.В. Конюхова, предлагающая концепцию проекта Федерального закона «О финансовом контроле»<sup>2</sup>. Необходимо согласиться с Д.В. Спириным в том, что формирование инвестиционного процесса зависит от принципов инвестиционной политики<sup>3</sup>.

Следует отметить, что «принципы права – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права»<sup>4</sup>. В широком смысле принцип – это всеобщее и исходное положение, на основе которого строится всё знание о системе. Необходимо иметь в виду, что категория «принцип» имеет схожее значение с категорией «правило», под которым понимается предписание действия, за нарушение которого следует применение санкции. Правила стали таковыми в ходе неоднократного применения положений, то есть проверенных практикой. В этом случае прослеживается сходство правила и принципа.

Определяя принципы как законодательные отправные начала, идеи и требования, О.И. Мамина подразделяет их на общие, распространяющиеся на всю систему органов, и специальные, относящиеся к конкретному органу<sup>5</sup>. Более расширенную трактовку предлагает А. Головин, говоря о том, что пра-

---

<sup>1</sup> См.: *Химичева Н.И.* Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательное закрепление // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию доктора юридических наук, проф., акад. МАН ВШ Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 8–18.

<sup>2</sup> См.: *Конюхова Т.В.* К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 20.

<sup>3</sup> См.: *Спирин Д.В.* Финансы и инвестиции // Финансы. 2007. № 2. С. 77.

<sup>4</sup> Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2011. С. 51.

<sup>5</sup> См.: *Мамина О.И.* Проблемы реализации принципов правосудия как показатель отношения граждан Российской Федерации к состоянию правосудия в России на современном этапе // Российская юстиция. 2008. № 10. С. 49.

вовые принципы продиктованы цивилизационными особенностями той страны, где действует право<sup>1</sup>.

Исследование принципов контроля показало, что они совпадают с общими принципами, присущими всем отраслям права. Контролю как процессу проверки присущи следующие начала: законность, объективность, независимость, разграничение функций, гласность<sup>2</sup>.

Следовательно, принцип финансового контроля – это основополагающее положение финансового контроля, применяемое на практике, то есть проверенное временем в той или иной сфере (в проводимом исследовании – в сфере инвестиционно-правовой политики).

Необходимо подчеркнуть, что ученые придают различные значения правовым принципам. Так, Н.И. Химичева считает, что принципы права позволяют раскрывать и исключать недостатки законодательства<sup>3</sup>. Иное мнение представлено Р.А. Шепенко, который видит значение принципов в обеспечении целостности сферы правового регулирования<sup>4</sup>. Наиболее точную характеристику базового признака принципов права дает Д.А. Смирнов, называя их основополагающими требованиями<sup>5</sup>.

Значение принципов, в том числе и финансового контроля, кроется в реализации правильной, всесторонней деятельности финансового контроля.

Совершенно очевидно, что в праве существует негласный перечень принципов, являющихся фундаментом построения общественных отношений. Когда речь идет о принципах права (финансового,

---

<sup>1</sup> См.: Головин А. Понятие принципа права: некоторые вопросы // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Овсянников Л.Н. Финансовый контроль как система // Финансы. 2000. № 12. С. 66.

<sup>3</sup> См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 5.

<sup>4</sup> См.: Шепенко Р.А. Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финансовое право. 2011. № 5. С. 25.

<sup>5</sup> См.: Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 22.

налогового, банковского, валютного), одни и те же принципы, за некоторым исключением, закрепляются во всех многообразных отраслях права. Это так называемые общеправовые принципы – законности, гласности, системности и некоторые другие. Исключением являются принципы, присущие только данной отрасли права, например, в налоговом праве – «принцип установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов субъектов РФ и местных налогов»<sup>1</sup>; в банковском – принцип независимости Центрального банка<sup>2</sup> и т.д.

Что касается правовой основы принципов финансового контроля, то необходимо назвать Лимскую декларацию руководящих принципов контроля (далее – Декларация)<sup>3</sup>.

Анализ ст. 5 и 6 этого нормативного акта позволяет выделить принцип независимости субъектов контроля, предполагающий избежание давления со стороны подконтрольных субъектов. Проявляется он, во-первых, в самостоятельности осуществления контрольных действий, в частности, в принятии решения при вынесении заключения; во-вторых, в невозможности реализации проверочных действий, если указанные выше субъекты находятся в родственных отношениях; в-третьих, в отсутствии психологического и физического воздействия со стороны сотрудников, в том числе руководства, на контролирующее лицо.

Кроме того, уточняется независимость субъектов контроля – высших контрольных органов, членов и сотрудников высшего контрольного органа. Независимость заключается в самостоятельности деятельности контрольных органов от проверяемых ими организаций и защите от постороннего влияния.

---

<sup>1</sup> Смирнов Д.А. О понятии принципов налогового права // Правоведение. 2009. № 5. С. 62.

<sup>2</sup> См.: Болоцких А.А. Принцип независимости Центрального банка как актуальная проблема конституционной экономики Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме (Республика Перу) 17 октября 1977 г. – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2015).

В то же время Декларация допускает невозможность полной свободы государственных органов, поскольку они являются частью государства<sup>1</sup>.

Не стоит говорить о независимости какого-либо органа, государственного или даже частного, поскольку у каждого контрольного органа имеется вышестоящая инстанция. В связи с этим непонятна необходимость закрепления данного положения в международном документе. Однако его ст. 5 содержит разъяснение: «независимость от проверяемых организаций и защита от постороннего влияния». Очевидно, под «посторонним влиянием» имеется в виду попытка оказать воздействие на ход проведения контрольных действий, их результаты. Вопросы, что именно понимается под «защитой от постороннего влияния» и подразумевал ли законодатель под этим применение санкции, остаются без ответа.

Неясным остается высказывание В.В. Бурцева о том, что мнение контролирующего субъекта должно быть не зависимым от иных субъектов, в том числе руководства<sup>2</sup>. В то же время автор рекомендует стимулировать коллективизм в работе контролирующих субъектов<sup>3</sup>. Сложно представить ситуацию, при которой подчиненный может быть не зависимым от начальства. В таком случае это будет являться нарушением профессиональной этики<sup>4</sup>. Несколько значений можно придать рассматриваемому виду коллективизма. Во-первых, процесс проверки в пределах какой-либо организации происходит под руководством определенного числа субъектов контроля. Во-вторых, принятие решений по поводу положительных или отрицательных результатов такого

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См.: *Бурцев В.В.* Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях // Финансовый менеджмент. 2005. № 2. С. 23.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Кодекс профессиональной этики аудиторов (одоб. Советом по аудиторской деятельности 22 марта 2012 г., протокол № 4) (с изм. от 27 июня 2013 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2015).

процесса происходит «за круглым столом» с участием определенного количества контролеров.

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 контролируемых субъектов, в том числе нормативное закрепление сроков ее осуществления<sup>1</sup>. 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,

---

<sup>1</sup> См.: Кузнеценкова В.Е. Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3. С. 22.

мотивы. Возникает логичный вопрос, а не является ли экспертное заключение информацией, содержащей в некоторой степени тайну (подобную банковской или налоговой тайне)<sup>1</sup>. 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 декларации<sup>2</sup>. 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-

---

<sup>1</sup> См.: *Жирнова Н.А.* Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 14.

<sup>2</sup> Там же.



ципы плановости, системности, непрерывности, законности, объективности, независимости, гласности, эффективности<sup>1</sup>. В.В. Бурцев рассматривает принципы законности, независимости, гласности, объективности, ответственности, сбалансированности, системности<sup>2</sup>. А.Г. Грязева и К.В. Маркина основными принципами финансового контроля называют следующие: законности, независимости, объективности, гласности, ответственности, разграничения функций и полномочий, системности<sup>3</sup>. Профессор В.Е. Кузнеченкова, 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)<sup>4</sup>.

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 нарушений<sup>5</sup>.

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. Можно говорить о том, что указанные основополагающие начала составляют общий перечень принципов, характерных

---

<sup>1</sup> См.: *Опенышев С.П., Жуков В.А.* Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 4. С. 21.

<sup>2</sup> См.: *Бурцев В.В.* Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях // Финансовый менеджмент. 2005. № 2. С. 24.

<sup>3</sup> См.: *Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязевой, К.В. Маркиной.* М., 2004. С. 239.

<sup>4</sup> См.: *Кузнеченкова В.Е.* Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3. С. 24.

<sup>5</sup> См.: *Виткалова А.П., Миллер Д.П.* Бюджетирование и контроль затрат в организации. М., 2006. С. 94.

для любого процесса. Например, как в Налоговом кодексе РФ имеются две части, на которые разбиваются нормы права (общая и особенная), так и классификация принципов включает два вида – общие и специальные. Последняя имеет особенное применение, возможное только для определенной деятельности, процесса, явления. Значение общих принципов понятно каждому, они в трактовке не нуждаются, в отличие от специальных, имеющих узкое значение. Общеизвестно, что законность означает соответствие норме права, соблюдение правил поведения. Гласность не что иное как публичность, доступность для общественности, «народность». Объективность рассматривается как беспристрастность, непредвзятость. Независимость – это самостоятельность. Системность – упорядоченность. Таким образом, можно представить общую характеристику принципов, которые используются в любой области с поправкой на сферу применения.

Следует определить указанные принципы относительно финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Так, принцип законности предусматривает соблюдение норм Конституции РФ, которая также является источником финансового права вообще и законодательства о финансовом контроле в частности. Не представляется возможным согласиться с мнением И.В. Ершовой и А.А. Ершова, отождествляющих рассматриваемую основополагающую идею с принципом «профессионального поведения»<sup>1</sup>.

Очевидно, что принцип гласности обуславливает прозрачность деятельности органов контроля, осуществляемых ими проверочных мероприятий. Принцип объективности в первую очередь касается результатов контроля, которые должны быть не зависимыми от какого-либо влияния субъекта либо определенных условий или обстоятельств. Независимость в некотором роде имеет общее с объективностью, однако не теряет своего самостоятельного значения, заключающегося в самостоятельности самого субъекта контроля. Например, отсутствие родственных отношений между контролирующим и

---

<sup>1</sup> См.: *Ершова И.В., Ершов А.А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации. М., 2011. С. 201.

контролируемым<sup>1</sup>. По мнению Е.М. Гутцайта, полная независимость в системе контроля невозможна, однако автор допускает установление мер проведения «удовлетворительной финансовой проверки и при неработающем («отключенном») принципе независимости»<sup>2</sup>.

Прежде чем дать оценку принципу системности, необходимо рассмотреть мнения исследователей относительно данного вопроса. А.Г. Грязева и К.В. Маркина предлагают понимать под принципом системности единство правовой основы, периодичность в проведении финансового контроля<sup>3</sup>. Недостаточно понятным является такое пояснение С.П. Опеньшева и В.А. Жукова: «Принцип системности означает, что при проведении контрольных мероприятий должны рассматриваться все стороны объекта контроля и вся система его взаимосвязей по вертикали и горизонтали структуры управления»<sup>4</sup>.

Представляется, что принцип системности охватывает своим действием всю совокупность процессов контроля, и это касается не только его органов, но и упорядоченности проведения контроля.

Рассмотрению подлежат и другие принципы, содержащиеся в работах иных авторов – принципы плановости и ответственности, их можно квалифицировать как общие. На первый взгляд кажется, что принципы плановости и системности идентичны. Действительно, и к первому и ко второму можно применить термин «упорядоченность». Плановость предполагает распределение событийного ряда по какому-либо показателю, например, составление графика реализации контрольных мероприятий. Принцип ответственности обозначает претерпевание лицом мер позитивного характера в случае добросовестной трудовой деятельности и мер негативного характера в форме – от указания на по-

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 2 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 15; 2014. № 10, ст. 954; ст. 8 Приказа Министерства финансов РФ от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» // Российская газета. 2009. 4 марта.

<sup>2</sup> Гутцайт Е.М. Независимость финансового контроля и его качество // Аудиторские ведомости. 2007. № 9. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязевой, К.В. Маркиной. М., 2004. С. 241.

<sup>4</sup> Опеньшев С.П., Жуков В.А. Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 4. С. 23.

грешности в процессе работы до применения дисциплинарных взысканий – при недобросовестной деятельности.

Реализация принципа разграничения функций и полномочий заключается в отсутствии дублирования в деятельности органов финансового контроля<sup>1</sup>. На необходимость дифференциации компетенции финансово-контрольных органов указывает и Государственная программа «Управление государственными финансами»<sup>2</sup>.

Принцип непрерывности означает, что все объекты контроля (управляемая система) подлежат постоянно осуществляемому субъектами контроля (управляющей системой) предварительному оперативному и периодическому последующему контролю в сроки, установленные исходя из условий, характера и свойств их деятельности. Это обеспечивает постоянное наблюдение за ходом выполнения планов и заданий, принятие мер по корректировке деятельности по мере выявления отклонений от регламентированных значений (условий)<sup>3</sup>.

Принцип эффективности (действенности) контроля выражается в своевременности и полноте выявления отклонений от заданного, их причин и виновников, а также в оперативности исправления допущенных погрешностей, повлекших отрицательные результаты, и обеспечении возмещения нанесенного материального ущерба<sup>4</sup>.

Сбалансированность означает, что субъекту нельзя предписывать контрольные функции, не обеспеченные средствами для их выполнения. Точно так же не должно быть средств, не связанных той или иной функцией. Ины-

---

<sup>1</sup> См.: Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязевой, К.В. Маркиной. М., 2004. С. 242.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» // СЗ РФ. 2013. № 10, ст. 1061.

<sup>3</sup> См.: *Опенышев С.П., Жуков В.А.* Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 4. С. 23.

<sup>4</sup> Там же.

ми словами, при определении обязанностей субъекта контроля должен быть определен соответствующий объем прав и возможностей и наоборот<sup>1</sup>.

Посредством анализа литературы и предложенных различными исследователями основополагающих принципов представляется возможным выделить как общеизвестные, так и авторские принципы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Реализация финансового контроля на основе и во исполнение закона, его соответствие нормам права – так называемый принцип законности. Сюда же можно отнести и соблюдение финансовой дисциплины.

Решение по итогам проверочных мероприятий должно приниматься, исходя из принципа объективности, независимо от внешних обстоятельств (например, ранее проверяемая компания имела нарушения в финансовой сфере, и данный факт не должен являться решающим при составлении итогов проверки), и принципа независимости (главным образом это относится к субъектному составу, например, независимость от управляющего предприятием). Категория «независимость» в данном случае имеет некоторое соотношение с категорией «коррупция»: на контролирующего субъекта может быть оказано влияние и с помощью материальных ресурсов.

На фоне нестабильной финансово-экономической ситуации, сложившейся в период отзыва Центральным банком РФ лицензий кредитных организаций, укрепляет свою актуальность принцип целесообразности или разумности проводимых контрольных мероприятий. Проведение такой масштабной «политики» требует разработки комплекса мероприятий по восстановлению потерянной части вкладов, не покрытых Агентством по страхованию вкладов<sup>2</sup>. Почему предсказуемые последствия в виде несвоевременного возврата полного объема вкладов не были предусмотрены заранее, остается необъяснимым. Это говорит не о нецелесообразности деятельности Банка России, а

---

<sup>1</sup> См.: *Бурцев В.В.* Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях // *Финансовый менеджмент.* 2005. № 2. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 52, ч. 1, ст. 5029; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4219.

лишь о необходимости соблюдения некоторых принципов проводимого банковского контроля: своевременности, актуальности, предусмотрительности возможных результатов.

Прежде чем будет раскрыт смысл следующего базового положения контроля в сфере инвестиционной деятельности, надо отметить, что В.В. Попов совершенно верно указал на возможность конфликта принципов друг с другом<sup>1</sup>. Это означает, что один принцип может противоречить другому, например, принцип независимости противоречит принципу контроля вышестоящим органом подчиненного ему органа. Однако прежде всего должны соблюдаться права субъектов, их интересы и свободы.

Принцип защиты прав и интересов инвестора выражается в предоставлении льгот, преимуществ, привилегий. Перечисленные средства в совокупности представляют методы построения инвестиционной политики. Некоторые исследователи отмечают, что в России развитие инвестиционной политики тормозится отсутствием единого курса привлечения иностранных инвестиций, в том числе общего механизма предоставления гарантий<sup>2</sup>.

Стоит подчеркнуть, что совокупность предоставляемых государством гарантий, льгот инвесторам, как отечественным, так и иностранным, можно обозначить иначе – как стимулирующие средства. Чем большим количеством будут представлены стимулы и более содержательными они будут, тем больше будет вероятность притока инвестиций, соответственно, будут оправданными ожидания относительно ведения инвестиционной деятельности без нарушений, следовательно, финансовый контроль своим итогом будет иметь положительную оценку.

Так, существует проблема налогового урегулирования инвестиционных процессов в части предоставления налоговых льгот. Налоговыми льготами признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков

---

<sup>1</sup> См.: Попов В.В. Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 27.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Соколова Т.В. Характеристика правового регулирования иностранных инвестиций в России // Международное публичное и частное право. 2005. № 3. С. 41.

предусмотренные законодательством преимущества по сравнению с остальными налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере<sup>1</sup>. Некоторым решением вопроса стало принятие соответствующих изменений в Налоговый кодекс РФ в части введения дополнительных мер налогового стимулирования инвестиционных проектов по разработке участков недр, содержащих трудноизвлекаемые запасы углеводородного сырья<sup>2</sup>.

В Самарской области, как и в большинстве субъектов РФ, действуют законодательные акты, регламентирующие порядок предоставления налоговых льгот<sup>3</sup>. Согласно Инвестиционной декларации гарантируется сохранение налоговых льгот по уплате региональных налогов на срок реализации инвестиционного проекта<sup>4</sup>. Важным шагом на пути к повышению инвестиционной привлекательности региона стало разъяснение Федеральной налоговой службой применения льгот к инвесторам<sup>5</sup>.

Осуществление любого вида контроля сопровождается претерпеванием подконтрольным субъектом некоторых эмоциональных ощущений (негативных при получении негативной санкции или положительных при получении

---

<sup>1</sup> См.: Тюпакова Н.Н. Проблемы налогового регулирования инвестиционных процессов в экономике России // Теория и практика общественного развития. 2011. № 2. С. 276.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» // СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3393.

<sup>3</sup> См.: Закон Самарской области от 16 марта 2006 г. № 19-ГД «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области» (с изм. от 3 октября 2013 г. № 85-ГД) // Волжская коммуна. 2006. № 45; 2013. № 332; Закон Самарской области от 25 ноября 2003 г. № 98-ГД «О налоге на имущество организаций на территории Самарской области» (с изм. от 13 июня 2012 г. № 49-ГД) // Волжская коммуна. 2003. № 222; 2012. № 206.

<sup>4</sup> См.: Постановление Губернатора Самарской области от 10 апреля 2013 г. № 85 «Об утверждении Инвестиционной декларации Самарской области» (с изм. от 26 мая 2014 г. № 297) // Волжская коммуна. 2013. № 134.

<sup>5</sup> См.: Письмо Федеральной налоговой службы России от 26 декабря 2013 г. № ГД-4-3/23489 «О налоговых льготах для участников региональных инвестиционных проектов». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.02.2015).

поощрения). В обоих случаях перед проверкой подконтрольный субъект осуществляет подготовительные процедуры с целью демонстрации наилучших показателей проделанной им работы.

Получению высоких показателей в работе способствует стимул. Толковый словарь С.И. Ожегова определяет стимул как «побудительную причину», а также «заинтересованность в совершении чего-нибудь»<sup>1</sup>. Словарь синонимов предлагает такие варианты использования рассматриваемого термина, как «заинтересованность, импульс, побуждение, мотив, поощрение, причина»<sup>2</sup>.

А.В. Малько рассматривает правовой стимул как мотивацию к законопослушному действию<sup>3</sup>.

Следует отметить, что нельзя разграничивать значение понятия правового стимула, исходя из отрасли права. Так, С.В. Мирошник дает определение правового стимула в налоговом праве<sup>4</sup>. Очевидно, дефиниция правового стимула, например, в административном праве, не будет иметь иную смысловую нагрузку. Термин «правовой стимул» иначе можно назвать «стимул права», а право есть комплекс всех отраслей. Соответственно, разделение в данном случае является неуместным.

О том, что необходимо создание «ускоряющих механизмов» деятельности различных сфер, информируют некоторые нормативные акты: Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 4 октября 2014 г. № 291-ФЗ)<sup>5</sup> (абз. 5 ст. 3 затрагивает вопрос создания экономических стимулов), Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 749.

<sup>2</sup> См.: Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений / под ред. Н. Абрамова. М., 1999. С. 436.

<sup>3</sup> См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1995. С. 7.

<sup>4</sup> См.: Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 17.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 48, ст. 5711; 2014. № 40, ч. 2, ст. 5322.



«О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (с изм. от 10 августа 2012 г. № 1156)<sup>1</sup>.

Как правило, толкование термина «стимул» имеет экономический подтекст. С одной стороны, общество всегда было заинтересовано во благе, в первую очередь материальном. Если есть денежные ресурсы, открываются закрытые двери; становится возможным недостижимое и так далее. С другой стороны, немаловажна и «духовная» (психологическая) сторона вопроса: отношение лица к проделанной работе, связанные с этим ожидания ее оценки.

Исходя из сказанного, можно выделить такие виды стимулов, как материальный и моральный. Материальные стимулы – условия приобретения материальных благ, которые провоцируют работников к эффективному труду<sup>2</sup>. В форме материальных стимулов выступают премии, вознаграждения, то есть различные формы доплаты, а также гарантии. Например, Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» содержит достаточное количество гарантий, предоставляемых иностранным инвесторам на территории Российской Федерации. Однако, по мнению некоторых исследователей, действующая система гарантий, предоставляемых зарубежным инвесторам, является недостаточно действенной<sup>3</sup>. К.Н. Нилов предлагает отказаться от наделения иностранных инвесторов специальными гарантиями, сохранив лишь действие национального режима на основе принципа экономической недискриминации<sup>4</sup>.

Следует перейти к рассмотрению некоторых гарантий, обозначенных в Законе об инвестициях. Так, его ст. 5 предоставляет гарантию защиты деятельности иностранных инвесторов на территории Российской Федерации. Например, зарубежный вкладчик осуществил вложение средств в лесопере-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 11, ст. 1277; 2012. № 33, ст. 4633.

<sup>2</sup> Краткий экономический словарь. URL: <http://www.ekoslovar.ru/397.html> (дата обращения: 17.01.2015).

<sup>3</sup> См.: *Нилов К.Н.* Правовые гарантии осуществления иностранных инвестиций по законодательству Российской Федерации // Балтийский регион. 2011. № 3. С. 7.

<sup>4</sup> Там же. С. 8.

рабатывающий завод, для деятельности которого (вырубка леса) необходимо разрешение государственного органа власти. Последний, в свою очередь, различными способами уклоняется от решения данного вопроса. В этом случае предусмотрена законодательная защита инвестора.

Претворение в жизнь гарантии перехода прав и обязанностей иностранного инвестора другому лицу (ст. 7 Закона) можно проследить на таком примере. Газета «Ведомости» в 2004 г. сообщала о том, что компания «Сахалин-2», принадлежавшая объединению американской и японской компаний, по договору передала ОАО «Газпрому» право на разработку нефтяных месторождений на Сахалине.

Статья 9 Закона гарантирует зарубежным инвесторам защиту от тех или иных изменений законодательства. Рассматриваемая гарантия получила широкую «огласку» в ходе международного юридического форума, где было поставлено под сомнение положение защиты иностранных инвестпроектов от изменений российского законодательства. Премьер-министр Д.А. Медведев предложил уравнивать «права внешних и внутренних инвесторов» в инвестиционном процессе, которые «должны быть одинаково защищены»<sup>1</sup>. По его словам, ситуация, когда внешний инвестор оказывается в более привилегированном положении, чем внутренний, несправедлива. По мнению премьер-министра, именно «дедушкина оговорка» и является основным стимулом для создания «различных оффшорных схем» и «создания видимости иностранного происхождения капитала» в РФ. На основании этого пункта, по мнению Д.А. Медведева, «предпринимаются попытки манипулировать судебной юрисдикцией». «Все это препятствует реальным инвестициям, искажает суть международных договоров о защите и поощрении инвестиций», – сделал вывод Д.А. Медведев. Он также обратил внимание собравшихся на форуме юристов на то, что права некоторых российских компаний, работающих на иностранных территориях, «откровенно дискриминируют», а судопроизводство нередко используется как инструмент политического давления на государство<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бутрин Д., Нетреба П. Дмитрий Медведев атаковал Закон «Об иностранных инвестициях». URL: <http://www.ma-journal.ru/news/91956/> (дата обращения: 16.01.2015).

<sup>2</sup> Там же.

Рассуждения ученых, имевшие место до выступления Д.А. Медведева, о тенденции к либерализации режимов для иностранного инвестирования в настоящее время потеряли свою актуальность<sup>1</sup>. Однако необходимо прежде всего законодательное закрепление данного вопроса.

Гарантия использования на территории Российской Федерации и перевода за пределы Российской Федерации доходов, прибыли и других правомерно полученных денежных сумм. Очевидно, что филиалы в России таких компаний, как Microsoft, после уплаты налогов переводят денежные средства, полученные в результате коммерческой деятельности, в центральный офис в США.

Особо важной является гарантия компенсаций при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора. Например, иностранный инвестор осуществляет вложение средств в судостроительный завод. Президент РФ издал Указ от 21 марта 2007 г. № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация» (с изм. от 9 июня 2010 г. № 696), в соответствии с которым все судостроительные компании объединяются в единый холдинг<sup>2</sup>. Государство гарантирует выплату компенсаций в ходе проведенной национализации.

Следует отметить, что существуют и международные правовые акты, направленные на защиту интересов инвесторов<sup>3</sup>.

Необходимо рассмотреть моральный стимул, или «психологический комфорт»<sup>4</sup>. Если работник не испытывает постоянно негативных эмоций по отношению к коллегам, руководителю, доволен занимаемой должностью и оценкой результатов своего труда, получает удовольствие от своей деятельности, позитивно настроен к организации и реально представляет свое буду-

---

<sup>1</sup> См.: Никандрова Л.Ю., Смирнов В.В. Методологические аспекты инвестиционной привлекательности региона // Аудит и финансовый анализ. 2009. № 1. С. 36.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2007. № 13, ст. 1532; 2010. № 24, ст. 3018.

<sup>3</sup> См.: Конвенция «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами других государств» (г. Вашингтон, 18 марта 1965 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.01.2015).

<sup>4</sup> Эсаулова И.А. Для чего нужны стимулы? Анализ действующей системы мотивации персонала // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2008. № 1. С. 41.

щее в ней, то можно утверждать, что он находится в состоянии психологического комфорта<sup>1</sup>.

В научной литературе наблюдается единство мнений исследователей относительно таких видов стимула, как льготы и поощрения. Все же некоторые авторы осуществили попытку выхода за общепринятые рамки. Так, Н.Н. Лайченкова вводит понятие «налогового иммунитета», определяя его как законодательно установленную возможность физического или юридического лица не платить налоги<sup>2</sup>. А.Д. Бубенчиков устанавливает нормы, не обеспеченные санкцией в качестве «норм-деклараций»<sup>3</sup>. Кроме того, указанный автор пишет об актуальности применения всех видов финансово-правовых стимулов<sup>4</sup>. Однако понимание важности стимулирования было достигнуто не сегодня, даже если речь идет о его видах, это осмысление возникло в период возникновения процесса, обратного процессу наказания. Поэтому надо говорить не о «назревании» необходимости применения всего видового комплекса стимулов сегодня, а о его развитии.

Когда есть стимул, появляется мотивация. Мотивацию без стимула представить трудно. Непонятно высказывание В.Н. Сусликова о неидентичности стимула и мотива, но в то же время о возможности перехода стимула в мотив<sup>5</sup>. Ясно, что «стимул» и «мотив» – это разные понятия и сравнению они не подлежат. Обозначенные термины имеют разное толкование сути, хотя и относятся к одному категориальному аппарату. Они не могут подменять друг друга.

В научной литературе большое внимание уделяется такому вопросу, как соотношение понятий «стимул» и «стимулирование». Последнее представляет собой действие (волевой акт), производимое одним заинтересованным

---

<sup>1</sup> См.: Эсаулова И.А. Для чего нужны стимулы? Анализ действующей системы мотивации персонала // *Кадровик. Кадровый менеджмент*. 2008. № 1. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Лайченкова Н.Н. Налоговые стимулы: разделяй и властвуй // *Налоговая политика и практика*. 2009. № 10. С. 59.

<sup>3</sup> См.: Бубенчиков А.Д. Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности // *Финансовое право*. 2005. № 3. С. 7.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Сусликов В.Н. Правовое стимулирование в сфере недвижимости // *Правовые вопросы недвижимости*. 2007. № 1. С. 9.

субъектом в отношении другого, заключающееся в получении последним наилучших результатов деятельности. Стимул – это цель, в достижении которой заинтересован субъект.

Одной из проблем развития финансового контроля представляется отсутствие единых рамок его проведения. Ситуация, складывающаяся при проведении неоднократных проверочных мероприятий одного подконтрольного субъекта, подрывает конституционно-правовые основы взаимоотношений личности и государства. В результате одно и то же лицо подвергается многочисленным проверкам. Частота проверок напрямую зависит не только от ее регламентации, но и от количества контрольных структур. В таких условиях принцип периодичности обретает важное значение, поскольку позволяет определить и нормативно установить конкретные сроки проведения контрольных мероприятий.

Важно не только своевременно предупреждать нарушения в финансовой сфере, но вместе с тем соблюдать права и законные интересы контролируемых субъектов. Распределение во времени проверочных процедур не умаляет эффективность его проведения.

С принципом периодичности инвестиционного контроля неразрывно связан принцип актуальности его проведения.

Принцип тайности имеет наиболее весомое значение при проведении государственного вида контроля, поскольку одним из основополагающих положений аудита является конфиденциальность сведений, полученных в результате такой деятельности.

Следует уяснить смысл понятий «тайность» и «конфиденциальность». «Тайность» согласно толковому словарю означает то же, что и «тайна» – «то, что скрывается от других, что известно не всем, секрет»<sup>1</sup>. В словаре С.И. Ожегова «конфиденциальный» означает «секретный, доверительный».

---

<sup>1</sup> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка: 180000 слов и словосочетаний. М., 2008. С. 638.

Согласно Федеральному закону от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 35-ФЗ) коммерческая тайна – это режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду<sup>1</sup>. Таким образом, законодатель не разграничивает рассматриваемые понятия. Однако существуют такие понятия, как «банковская тайна»<sup>2</sup>, «налоговая тайна»<sup>3</sup>.

Таким образом, исследование принципов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности позволяет сформулировать следующие положения.

Решение вопроса законодательного закрепления финансового контроля невозможно без построения его основных положений. Научная литература характеризуется большим количеством принципов контроля. Однако их несостоятельность обуславливается отсутствием основ, отвечающих государственным реалиям. Кроме того, недостаток принципов наблюдается и в различных сферах деятельности проведения финансового контроля, в том числе инвестиционной.

Принципы финансового контроля тождественны принципам большинства отраслей права, но специфичность рассматриваемой процедуры диктует свои потребности. Ввиду этого выявляются основополагающие идеи, специфичные для финансового контроля в целом и инвестиционного контроля в частности. Соответственно, в системе финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности необходимо выделить и закрепить две группы принципов: общие (законность, гласность, объективность и другие) и особенные (специальные) (защита прав и законных интересов инвестора).

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3283; 2014. № 11, ст. 1100.

<sup>2</sup> Статья 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 4 октября 2014 г. № 286-ФЗ, № 289-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492; 2014. № 40, ч. 2, ст. 5317, 5320.

<sup>3</sup> Статья 102 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ) // СЗ РФ. № 31. 1998, ст. 3824; 2014. № 40, ч. 2, ст. 5315.

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

Для эффективного функционирования процессов инвестиционной деятельности необходимо знание, и как следствие, применение продуктивных методов и принципов проведения контрольных мероприятий. Этому должна способствовать налаженная и действенная система финансового контроля. Для определения последней при рассмотрении инвестиционной деятельности как объекта финансового контроля требуется изучить: цель, задачи, функции, методы, принципы такой деятельности. Однако для начала следует понять, что именно выражено в категории «инвестиции», имеющей прямое отношение к указанной деятельности.

Инвестиционная деятельность является показателем состояния экономики государства, кроме того, определяет возможность его участия в мировых сообществах: чем выше уровень развития инвестиционного процесса, в особенности участия зарубежного капитала в виде иностранных инвестиций, тем больший потенциал или престиж имеет государство. Как видно, значение рассматриваемого явления многогранно.

Представляется необходимым согласиться с учеными, относящими «инвестицию» первоначально к экономическому понятию. Например, Е.В. Покачалова, рассматривая категорию «публичный долг», верно указывает, что экономисты делают акцент на материальном содержании данного элемента финансово-правовых отношений<sup>1</sup>. Это замечание можно отнести и к категории «инвестиции». Лишь когда данная категория находит правовую защиту путем регулирования инвестиционной деятельности законодательством, она облекается в юридическую форму. Казалось бы, и экономическая и правовая формулировки «инвестиции» схожи. Однако разница состоит в том, как считают исследователи, что экономическая сущность инвестиций предполагает

---

<sup>1</sup> См.: Покачалова Е.В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права // Финансовое право. 2010. № 4. С. 21.

долговременность вложения, «как акт отказа от сиюминутного потребления благ ради более полного удовлетворения потребностей в последующие годы посредством инвестирования средств в объекты предпринимательской деятельности»<sup>1</sup>. Существует и другая точка зрения, в соответствии с которой инвестиция в экономическом контексте – это капитал, в то время как инвестиционная деятельность является процедурой вложения капитала<sup>2</sup>. С правовой точки зрения инвестиции представляют собой многочисленные объекты: вклады, денежные средства, имущественные права, вложение которых преследует цель получения прибыли или достижения социального эффекта<sup>3</sup>. Рациональное объяснение юридической сущности инвестиций представлено в рассуждениях П.В. Сокол, согласно которым правовой аспект инвестиций продиктован законодательством, регулирующим их правовое положение<sup>4</sup>.

Понятие инвестиции закреплено в ст. 2 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»: «Инвестиции – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта»<sup>5</sup>.

Как видно из данной дефиниции, инвестиция определяется через объект (поскольку денежные средства и ценные бумаги являются объектами гражданского права и приравниваются к вещам, имуществу<sup>6</sup>), иное имущество, имущественные права, иные права. Синонимом слова «имущество» является

---

<sup>1</sup> Ример М.И., Касатов А.Д., Матиенко Н.Н. Экономическая оценка инвестиций / под общ. ред. М. Римера. СПб., 2006. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Мась Л.В. Коммерческое право. СПб., 2004. С. 116.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Сокол П.В. Инвестиции в жилищное строительство: понятие и правовые формы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1. С. 24.

<sup>5</sup> См.: Статья 2 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>6</sup> См.: Статья 128 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2014. № 43, ст. 5799.



слово «собственность». Вероятно, под «иным имуществом» законодатель подразумевает вещи, которые находятся в собственности физического и юридического лица либо особого субъекта права – государства и муниципальных образований.

В Гражданском кодексе РФ не представлено определение имущественных прав. Среди авторов общепринятым считается мнение, согласно которому указанный термин возможно трактовать как совокупность правомочий по владению, пользованию и распоряжению. Отмеченные права и составляют в комплексе право собственности.

Недостаточно определенным в рассматриваемой дефиниции является понятие «иных прав». Во-первых, необходимо внести ясность, уточнив, что конкретно предлагает законодатель к такому виду монополии. Во-вторых, непонятно, что должно иметь «денежную оценку» и «быть вложенным в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности»: только «иные права» либо имущество и имущественные права.

Таким образом, представляется актуальной доработка законодательного определения термина «инвестиции» в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в части детального пояснения объектов, выступающих инвестициями.

Вопрос точного определения термина «инвестиция» чрезвычайно важен, без него теряется суть контроля: непосредственно над каким объектом он должен осуществляться. Согласно Международному стандарту финансовой отчетности «инвестор обладает контролем над объектом инвестиций в том случае, если инвестор подвергается рискам, связанным с переменным доходом от участия в объекте инвестиций, или имеет право на получение такого дохода, а также возможность влиять на доход при помощи осуществления своих полномочий в отношении объекта инвестиций»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 10 «Консолидированная финансовая отчетность» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 18 июля 2012 г. № 106н (с изм. от 7 мая 2013 г.)). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2015).

Более конкретизированный перечень объектов, выступающих инвестициями, представлен в Законе РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», который гласит: «Инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта»<sup>1</sup>. Немаловажно отметить действие указанного Закона в части норм, не противоречащих Федеральному закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Некоторые исследователи не согласны с законодательной трактовкой понятия «инвестиции». По мнению Н.Н. Литягина, кредиты, банковские вклады не являются инвестициями ввиду их спекулятивности<sup>2</sup>.

Дефиницию одного из видов инвестиций – иностранных – раскрывает Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Настоящее определение эвентуально является наиболее полным из рассмотренных выше. Толкование заключается не только в перечислении объектов, но и в указании на процесс. Поскольку «вид» выступает частным по отношению к общему, представляется возможным из определения, данного Законом, сформулировать общее понятие инвестиций. Так, инвестиции представляются как вложение капитала в объект предпринимательской деятельности в виде объектов гражданских прав, принадлежащих инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денег, ценных бумаг, иного имущества, имущественных прав,

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (с изм. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1005; СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>2</sup> См.: Литягин Н.Н. Частноправовое и публично-правовое регулирование инвестиций в Российской Федерации: гражданско-правовой и финансово-правовой аспекты // Государство и право. 2012. № 4. С. 41.

имеющих денежную оценку, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации.

Для модернизации данного толкования следует дополнить его объектами, перечисленными в Законе РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР». Таким образом, инвестиции – это вложение капитала в объект предпринимательской деятельности в виде объектов гражданских прав, принадлежащих инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денежных средств, целевых банковских вкладов, паев, акций и других ценных бумаг, технологий, машин, оборудования, кредитов; иного имущества, находящегося в собственности физического лица, юридического лица, государства, муниципальных образований; имущественных прав, имеющих денежную оценку; исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг, вкладываемых в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли.

Поскольку перечисленные в определении объекты представляют собой объекты гражданского права, то видится излишним их перечисление. В соответствии с этим инвестиции – это объекты гражданских прав, находящиеся в собственности субъектов инвестиционных правоотношений, имущественные права, имеющие денежную оценку, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальная собственность), а также услуги, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли.

Следовательно, инвестиция выступает в значении, во-первых, предмета, которым она и является, во-вторых, процедуры перехода объектов из категории объектов гражданского права в категорию инвестируемых объектов.

Научная литература содержит большое количество авторских определений термина «инвестиции», четко разделенных на две группы: одни пред-

ставляют инвестиции как правовую категорию, другие – как экономическую. Необходимо отметить, что в финансовом праве используется достаточное количество определений, по поводу которых между правоведами и экономистами складывается полемика, например, определения понятия «финансы»<sup>1</sup>.

Н.С. Мартынова понимает под рассматриваемым явлением капитал в его вещественной и стоимостной форме, который должен обеспечить получение прибыли и (или) достижение иного положительного социального эффекта<sup>2</sup>. Можно согласиться с Т.В. Конюховой, которая из определения инвестиции выделяет одно ее значение – вложение с целью сохранения капитала, а не только получения доходов<sup>3</sup>. Действительно, инвестирование позволяет не только направить материальные ресурсы в какую-либо деятельность, но и реализовать данный процесс с целью сбережения актива, например, покупка квартиры в долевом строительстве.

Отличным от представленных позиций является мнение П.В. Сокол, согласно которому инвестиции – это общественные отношения по инициированию вложения капитала<sup>4</sup>. Различие кроется главным образом в отсутствии одной из цели вложения, продиктованной законодательством.

В определениях инвестиций, данных выше, также отсутствует одна из их целей – достижение положительного социального эффекта. Становится непонятным, имеется в виду эффект от прибыли или от вложения инвестиций. О.В. Пиняскина предполагает, что под таким эффектом подразумевается создание новых рабочих мест или расширение производств<sup>5</sup>. Если эффект достигается от получения прибыли, то это нужно детализировать в нормативных актах. «Достижение “положительного социального эффекта” в качестве

---

<sup>1</sup> См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 36.

<sup>2</sup> См.: Литягин Н.Н. Организационно-правовые формы инвестиционной деятельности. Инвестиционный процесс // Правовые вопросы строительства. 2011. № 2. С. 36.

<sup>3</sup> См.: Конюхова Т.В. Правовое регулирование бюджетных инвестиций // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 115.

<sup>4</sup> См.: Сокол П.В. Инвестиции в жилищное строительство: понятие и правовые формы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1. С. 27.

<sup>5</sup> См.: Пиняскина О.В. О правовой природе инвестиционной деятельности // Банковское право. 2010. № 2. С. 18.

единственной цели вложений характерно, прежде всего, для публичных инвестиций, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления. Такое вложение средств предусмотрено инвестиционным законодательством. Однако <...> с экономической точки зрения это финансирование, но не инвестирование, поскольку не предполагает образование доходов (прибавочной стоимости к капиталу)»<sup>1</sup>. Противоположного мнения придерживается А.Ю. Власова, которая считает, что инвестор не преследует цель достижения социально полезного эффекта, однако возникающего самостоятельно благодаря нахождению инвестиции в торговом обороте<sup>2</sup>.

Т.А. Серебрякова полагает, что извлечение дохода уже является социально положительным эффектом, поскольку инвестирование порождает новое обязательство<sup>3</sup>. Надо согласиться с О.М. Антиповой в том, что без признака возмездности вложения не могут быть представлены инвестициями<sup>4</sup>.

Из сказанного следует вывод о многогранности и сложности правовой природы категории «инвестиции».

В связи с изложенным будет обоснованным предложение о конкретизации в законодательстве нормы о социальной или иной эффективности, которая достигается как одна из целей инвестиции.

Для рассмотрения инвестиционной деятельности в качестве объекта финансового контроля, с целью определения составляющих, образующих указанную деятельность, и в соответствии с этим обозначения конкретных сфер, над которыми может быть установлен финансовый контроль, требуется перейти к анализу ее теоретических основ.

Инвестиционная деятельность согласно Федеральному закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме

---

<sup>1</sup> Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. М., 2009. С. 492.

<sup>2</sup> См.: Власова А.Ю. Категория «инвестиции» в российском законодательстве // Внешнеторговое право. 2007. № 1. С. 35.

<sup>3</sup> См.: Серебрякова Т.А. Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Антипова О.М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М., 2007. С. 39.

капитальных вложений» – это вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта<sup>1</sup>. Законом «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» рассматриваемая деятельность представляется как вложение инвестиций, или инвестирование, и совокупность практических действий по реализации инвестиций<sup>2</sup>. Представленные дефиниции являются аналогичными, что, в свою очередь, подтверждает Закон РСФСР, отождествляя вложение инвестиций и инвестирование.

Очевидное отличие вложения инвестиций и инвестирования состоит в том, что последнее представляет собой действие, но рассматриваемые понятия являются тождественными, если первое выступает в значении процесса.

Н.Г. Доронина при определении термина «инвестиции» не отграничивает его от термина «осуществление инвестиций». Инвестиция предстает как инвестирование не только в дефиниции автора – «... совершение юридических действий, направленных на превращение материальных ценностей или денег в капитал, то есть в стоимость, приносящую прибавочную стоимость или прибыль»<sup>3</sup>, но и в формулировке термина – «инвестиции или осуществление инвестиций»<sup>4</sup>.

Схожее мнение высказывает О.М. Антипова, обращаясь к семантическому анализу и устанавливая тождественность инвестиций и инвестирования<sup>5</sup>. Однако затруднительно в полной мере согласиться с позицией автора, согласно которой «инвестиции» и «инвестиционная деятельность» – это одно и то же понятие. Последнее означает процедуру вложения инвестиций.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>2</sup> См.: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (с изм. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1005; СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>3</sup> Доронина Н.Г. Инвестиционное законодательство и модернизация экономики // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 48.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Антипова О.М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М., 2007. С. 4.

Различны по содержанию категории «инвестиционный процесс» и «инвестиционная деятельность». Инвестиционный процесс имеет более высокую степень правовой урегулированности, но охватывается инвестиционной деятельностью. Последняя «трансформируется в инвестиционный процесс в юридических ее проявлениях, в той ее части, которая предполагает совершение юридически значимых действий»<sup>1</sup>.

Инвестиционный процесс представляет собой форму инвестиционной деятельности, совокупность таких стадий, как выбор объекта инвестирования; разработка инвестиционного плана, проекта; поиск источников инвестирования; практическая реализация проекта; получение результата; распоряжение результатом инвестирования<sup>2</sup>.

Таким образом, Закон РСФСР, верно называя инвестирование вложением инвестиций, ошибочно определяет инвестиционную деятельность как инвестирование.

Представляется справедливым определение инвестиционной деятельности, данное В.В. Бочаровым: «... совокупность практических действий юридических лиц, государства и граждан по реализации инвестиций»<sup>3</sup>. Более точное содержание инвестиционной деятельности можно представить в следующем определении: инвестиционная деятельность – это совершение практических операций по привлечению прибыли, получаемой от вложения средств в развитие объектов гражданских прав.

Е.В. Покачалова, Ф.В. Маркелов, С.В. Журавлева, О.В. Тагашева указывают на существование ряда проблем исследования инвестиционной деятельности: широкий круг участников инвестиционных отношений, что влечет выделение не только частных, но и государственных (муниципальных)

---

<sup>1</sup> *Литягин Н.Н.* Организационно-правовые формы инвестиционной деятельности. Инвестиционный процесс // Правовые вопросы строительства. 2011. № 2. С. 36.

<sup>2</sup> См.: Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития / Е.В. Покачалова, Ф.В. Маркелов, С.В. Журавлева, О.В. Тагашева / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2009. С. 35–36.

<sup>3</sup> *Бочаров В.В.* Финансово-кредитные методы регулирования рынка инвестиций. М., 1993. С. 8.

инвестиций; выделение множества различных категорий, связанных между собой (инвестиции, инвестирование, инвестиционная деятельность, инвестиционный процесс); различное отраслевое регулирование схожих инвестиционных отношений, что порождает вопрос о возможности формирования единого комплексного законодательства, а также комплексной отрасли законодательства – инвестиционного законодательства<sup>1</sup>.

Цель инвестиционной деятельности обуславливается ее ожидаемым результатом в форме получения прибыли. В пользу этого положения выступают некоторые исследователи. В связи с этим следует отметить наличие большого круга вариативных мнений ученых по вопросу сущности инвестиций. Так, Е.В. Бехтерева, оперируя законодательным определением инвестиционной деятельности, заключает, что денежная оценка является определяющим отличием инвестиций<sup>2</sup>. Возникает вопрос, каким образом вкладываемые объекты, обладающие признаком «денежности», могут иметь целью получение выгоды<sup>3</sup> (вызывает сомнение правильность использования термина «выгоды» в данном контексте, под которым автор, очевидно, подразумевает как экономическую, так и социальную составляющую – «прибыль-эффект»). Такой процесс можно отнести к благотворительности, но не к инвестиционной деятельности.

Материальность может быть выражена не только в денежных средствах, но и объектах, имеющих денежную оценку. При инвестировании, например, в жилое строительство, таким объектом служит квартира. Важно отметить, что и категория финансового контроля является материальной, поскольку ее основой выступают финансы<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития / Е.В. Покачалова, Ф.В. Маркелов, С.В. Журавлева, О.В. Тагашева / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2009. С. 35–36.

<sup>2</sup> См.: *Бехтерева Е.В.* Управление инвестициями. М., 2008. С. 10.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: *Сергеев Л.И.* Противоречия финансов как сущность природы и содержания финансового контроля в обществе // Финансовое право. 2012. № 2. С. 6.



Законодательство в части указания целей инвестиционной деятельности непостоянно. С одной стороны, смысловая нагрузка идентичная, с другой стороны, разнородная. Так, Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» и Конвенция о защите прав инвестора (г. Москва, 28 марта 1997 г.)<sup>1</sup> отождествляют понятия «прибыль» и «доход», ставя последнее в скобки. Таким образом, либо законодатель в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации ...» намеренно указывает лишь на получение прибыли, считая анализируемые дефиниции несинонимичными, либо имеет место случайное упущение.

Согласно словарю «прибыль – конечный финансовый результат любой хозяйственной деятельности, выражающийся в сумме превышения выручки над себестоимостью. В виде формулы это выглядит так:  $\text{выручка} - \text{себестоимость} = \text{прибыль}$ »<sup>2</sup>.

С.И. Ожегов трактует доход как «деньги или материальные ценности, получаемые от предприятия или от какого-нибудь рода деятельности»<sup>3</sup>.

Анализ терминов показывает их неидентичность. Доход – это та же выручка, но без превышения последней. Именно «прибыль» является инвестиционной категорией. Доход без прибыли возможен, но он не цель инвестиционного процесса. Например, при инвестировании десяти тысяч рублей можно получить выручку в пять тысяч рублей, однако это будет доход, а не прибыль. Если же удалось выручить десять тысяч пятьсот рублей, то можно говорить о том, что процесс инвестирования состоялся.

Требует анализа и иная позиция законодателя в части разъяснения цели инвестиции. Нормативные акты разнятся в характеристике эффекта: либо он положительный<sup>4</sup>, либо социальный<sup>5</sup>, либо «иной полез-

---

<sup>1</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 1997. № 8.

<sup>2</sup> Юридический словарь / сост. А.Ф. Никитина. М., 2004. С. 444–445.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 761.

<sup>4</sup> См.: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (с изм. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1005; СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>5</sup> См.: Конвенция о защите прав инвестора (г. Москва, 28 марта 1997 г.) // Вестник ВАС РФ. 1997. № 8.

ный»<sup>1</sup>. Целесообразно указание на положительность (полезность) результата, поскольку на практике возможен и отрицательный эффект. Так, по этому поводу в научной литературе был образован новый термин – «белый слон», суть которого сводится к намеренному заключению нерентабельной сделки с целью снижения рыночных цен<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» помимо социального эффекта, обозначаемого другими правовыми актами, предполагает возможность наступления иного последствия. Речь не может идти об экономическом следствии, поскольку об этом сказано в первой части формулировки – в целях получения прибыли. Это может быть, например, экологический эффект.

Определение форм инвестиционной деятельности, то есть способов ее осуществления, напрямую зависит от сущности такой деятельности. Для ее определения, а также для уяснения того, над какими именно процессами осуществляется финансовый контроль в рассматриваемой сфере, необходимо рассмотреть стадии инвестиционного процесса.

Следует отметить, что научная литература представлена обширным количеством определений стадий проведения контроля<sup>3</sup>.

Главная задача на первоначальном этапе инвестирования – составление финансового плана инвестиционного проекта.

Согласно Федеральному закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» инвестиционный проект – это «обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законо-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>2</sup> См.: Белый слон // Ведомости. Словарь бизнеса. URL: <http://www.vedomosti.ru/glossary/business/Белый%20слон> (дата обращения: 03.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Бурцев В.В. Концептуальный подход к процедурам государственного финансового контроля // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 2. С. 81.

дательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план)»<sup>1</sup>.

Составление любого плана преследует цель итоговой оценки его реализации: может ли быть претворенным в жизнь задуманное на бумаге (в большинстве случаев это касается финансовой стороны вопроса: определение доходных и расходных статей, сроков окупаемости). Что касается инвестиционной деятельности, содержание бизнес-плана не ограничивается единственно материально-ресурсными положениями. Он может включать в себя содержание по собственно объекту инвестирования, связанные с ним и подкрепляемые документально расчеты.

Поскольку содержание бизнес-плана предполагает конфиденциальную информацию, имеет место контроль не только распространения такой информации, но и документа в целом.

«Финансовый контроль касается и таких сторон планирования, как расходы, связанные с этим риском. То есть анализу подвергается сопоставление прогнозных расчетов с показателями настоящими (реализованными). При этом преследуется одна из основных целей финансового плана – получение сведений о финансовой результативности инвестиционного проекта»<sup>2</sup>. Таким образом, финансовый план предстает и как форма финансового контроля инвестиционной деятельности.

Правильное инвестирование невозможно представить без существования финансового плана его реализации. Финансовый план – основа инвестирования.

Таким образом, первой стадией финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности является финансовый контроль финансового плана инвестиционного проекта.

Любой инвестиционный проект в сфере капитального строительства подлежит экологической экспертизе. Экспертиза в строительстве нацелена на контроль за соблюдением социально-экономической и природоохранной по-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>2</sup> Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2015).

литики<sup>1</sup>. В Самарской области такой деятельностью наделено государственное автономное учреждение «Государственная экспертиза проектов в строительстве»<sup>2</sup>.

Кроме экологической производятся при осуществлении инвестиционной деятельности в зависимости от её сферы и другие виды экспертиз, например, экспертиза строительного проекта. Необходимо отметить, что экспертиза проекта – одна из форм финансового контроля инвестиционной деятельности. Е.В. Терехова понимает под экспертизой инвестиционного проекта оценку целесообразности инвестиций<sup>3</sup>. Экспертиза направлена на расчет эффективности программы. Процедура любой экспертизы сопровождается собственно оценкой положений и выработкой заключения.

Следовательно, за контролем финансового плана следует финансовый контроль инвестиционного проекта.

Итак, группа специалистов в сфере финансового права одним из первых этапов инвестиционного процесса называют прединвестиционный. Думается, что действия по подготовке будущего проекта логично именовать как начальную инвестиционную стадию или проектную стадию. Иначе, как можно процессы, непосредственно предшествующие инвестированию, не зря называемые «прединвестиционными», относить к собственно инвестиционным.

Таким образом, первая стадия финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности именуется как финансовый контроль этапа начального инвестиционного (проектного) процесса.

---

<sup>1</sup> См.: Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов строительства РДС 11-201-95 от 24 апреля 1995 г. № 18-39 (с изм. от 29 января 1998 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Самарской области от 25 марта 2009 г. № 140 «О создании государственного автономного учреждения Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве» путем изменения типа существующего государственного учреждения Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве» (с изм. от 19 августа 2009 г. № 396) // Волжская коммуна. 2009. № 105; 2009. № 303.

<sup>3</sup> См.: Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. № 8. С. 29.

Процесс по осуществлению инвестиционной деятельности начинается с принятия решения об инвестировании. Решение принимается самостоятельно инвестором (потенциальным) либо путем получения предложения от инвестиционной компании, которая убеждает будущего инвестора в прибыльности вложения. Итог решения будет зависеть от предлагаемого будущего дохода, его величины. Немаловажной является возможность участия инвестора в деятельности компании путем обладания процентами акций. К принятию решения может подтолкнуть и предложение из Интернета. Так, портал Клуба инвесторов публикует объявления о приглашении внести свой вклад в будущий инвестиционный объект<sup>1</sup>.

Далее следует оценка состояния экономики государства вообще и показателей финансового рынка в частности. Понятно, что в условиях экономического кризиса инвестирование оказывается рискованным мероприятием. Например, Газпром начал реализацию проекта «Южный поток» (с большими объемами вложений) в условиях тяжелой экономической ситуации<sup>2</sup>.

Следующим шагом в процессе инвестиционной деятельности становится выбор объекта инвестирования. Таким объектом могут быть капитальное строительство<sup>3</sup>, банковский депозит, приобретение акций компании, жилое и коммерческое строительство, драгоценные металлы и другие. Новейшая отрасль инвестирования заключается во вземной добыче полезных ископаемых<sup>4</sup>. От выбранного объекта зависит малая или большая степень риска. Итогом данного этапа является определение инвестором объекта инвестирования, его готовность к вложению средств.

Составление инвестиционного проекта входит в содержание начальной инвестиционной стадии. Немаловажным аспектом является убежденность инвестора в достаточности средств, требуемых для вложения. При их нехват-

---

<sup>1</sup> См.: Нужны инвестиции! Поиск инвесторов/партнеров. URL: <http://www.investclub.ru/> (дата обращения: 24.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Логвинов М. Дело – труба // Компания. 2012. № 6. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изм. от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 49, ч. 5, ст. 6350; 2014. № 26, ч. 1, 2, ст. 3407.

<sup>4</sup> См.: Паймакова М. Не все астероиды подходят для добычи полезных ископаемых. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1165459> (дата обращения: 10.02.2015).

ке (отсутствии) требуется выбор дополнительных источников финансирования, например, кредит.

Реализация инвестиционного проекта, следующий этап (непосредственно инвестиционный), это собственно инвестирование. Большое значение для его характеристики имеет конкретный вид объекта инвестирования. В настоящее время наиболее актуальным объектом инвестирования представляется капитальное строительство, на примере которого далее будет рассмотрена инвестиционная стадия.

Прежде чем инвестировать в строительство, например, жилого многоэтажного дома, необходимо арендовать или приобрести земельный участок под его возведение. Это происходит путем участия в торгах, земельных аукционах<sup>1</sup>. После выкупа земельного участка у государства следует произвести тендер на строительные работы, окончание которых знаменует завершение инвестиционной стадии.

Итак, непосредственно инвестиционный этап состоит из ряда подстадий: приобретение земельного участка под строительство – строительные и монтажные работы – завершение строительства.

Один из главных этапов инвестиционного процесса – это контроль за вложенными средствами, их движением и правильным направлением (с целью исключения использования средств не по целевому назначению)<sup>2</sup>, сроками выполнения работ, то есть в целом за инвестиционным проектом. Так, в Москве перед непосредственным осуществлением процесса строительства застройщик во исполнение контроля представляет соответствующим органам необходимые документы, на основании которых по каждому инвестконтракту осуществляются контрольные мероприятия<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Администрации городского округа Самара от 1 июля 2011 г. № 748 «Об утверждении долгосрочной целевой программы городского округа Самара «Комплексное развитие застроенных территорий» на 2012–2020 годы» // Самарская газета. 2011. № 120.

<sup>2</sup> См.: Решение Арбитражного суда Вологодской области от 20 января 2014 г. № А13-12532/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Подколзина В. Квартира без риска // эж-Юрист. 2011. № 50. С. 10.

На этом инвестиционный процесс не прекращается, хотя некоторые специалисты считают иначе.

Сегодня многие компании предлагают относительно новую для рынка России услугу, которая именуется «финансово-технический контроль над капитальным строительством или капитальными инвестициями» или «строительный (технический) аудит»<sup>1</sup>. Она помогает избежать ситуацию, при которой цена объекта строительства становится выше изначально запланированной (исходя из финансового плана); время, рассчитанное на строительство, увеличивается. Реализация рассматриваемого контроля проходит, в свою очередь, несколько этапов. Первый заключается в контроле подрядчиков, результатом которого является акт выполненных работ, стоимости материалов, оплаты работ. Кроме того, на данном этапе осуществляется контроль юридической документации, продолжаемый до передачи готового объекта в эксплуатацию.

Второй этап связан с контролем пакета документации, формируемого при завершении строительства для введения объекта в эксплуатацию (например, включающего акты испытаний, документы лабораторного контроля, сертификаты, исполнительные геодезические съемки).

В общем виде финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности представлен как «совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования»<sup>2</sup>.

Завершающий этап инвестиционного процесса – получение прибыли и использование, эксплуатация инвестируемого объекта, «на котором, собственно, и получается эффект от инвестиций»<sup>3</sup>. Например, при капитальном строительстве это эксплуатация жилого дома, при вложении в ценные бумаги – получение дохода от их оборота. Так, ещё в 1999 г. на рассмотрение

---

<sup>1</sup> Финансово-технический контроль над капитальным строительством или капитальными инвестициями. URL: <http://www.buhuchet-nsk.ru/buhgalterskie-uslugi/finansovo-tehnicheskij-kontrol.html> (дата обращения: 03.02.2015).

<sup>2</sup> Финансовый контроль в строительстве. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 01.02.2015).

<sup>3</sup> *Егоров Д.Е.* Мониторинг инвестиционной деятельности. URL: <http://www.cfin.ru/finanalysis/invest/> (дата обращения: 24.01.2015).

Государственной Думы был внесён законопроект (позже им отклоненный) «О государственном архитектурно-строительном надзоре в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Данный нормативный акт предусматривал норму о строительстве и вводе в эксплуатацию зданий и сооружений как последнем этапе инвестиционного процесса<sup>2</sup>.

Следовательно, данный этап знаменует собой окончание действий, направленных непосредственно на инвестирование объекта, и связан с достижением главной цели инвестиционной деятельности – прибыли.

Конкретизация процессов, составляющих инвестирование, позволяет выделить вторую стадию финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – финансовый контроль этапа непосредственно инвестиционного процесса (инвестирования). Ее содержание составляют контроль процессов, направленных на объект инвестирования, а также контроль прибыли.

Рассмотрению подлежат и функции инвестиций. Во-первых, они позволяют привлечь зарубежный капитал, что, в свою очередь, повышает экономический уровень государства. Чем больше иностранных инвесторов осуществляют деятельность в Российской Федерации, тем выше показатели экономической стабильности государства, тем больше укрепляется его престиж на мировой арене. Во-вторых, инвестиции представляют собой один из источников прибыли. В-третьих, она содействуют возобновлению нереализованных проектов. Часто представителями власти привлекаются лица, готовые инвестировать строительство незавершенного объекта. В-четвертых, инвестиции позволяют развиваться различным отраслям (социальным, культурным и другим). В-пятых, они представляют возможность участия в деятельности компании (путем приобретения ценных бумаг).

На основе рассмотренных этапов инвестиционной деятельности следует выделить следующие принципы инвестиционной деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О государственном архитектурно-строительном надзоре в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2014).

<sup>2</sup> Там же.



Прибыльность инвестиционного проекта – ожидаемый результат инвестора. Это одна из фундаментальных основ анализируемой деятельности, на которой последняя и строится. Стремление участия в высокодоходных инвестиционных проектах прямо следует из вышеобозначенного принципа. Однако высокая доходность определяется сроком вложения. Соответственно, принцип долгосрочности – возможность получения большей прибыли. В свою очередь, от объема вложений зависит степень риска: больший риск – большая прибыль.

Принцип информированности инвестора о существующем положении проекта, возможных (реальных) изменениях его условий позволяет избежать срыва реализации инвестиционного проекта. Этот принцип с принципом участия в деле предприятия, в которое осуществляется вложение, составляют элементы контроля.

Таким образом, из анализа правовой природы инвестиционной деятельности и рассмотрения ее как объекта финансового контроля можно заключить следующее.

Действующее законодательство, регулирующее инвестиционную деятельность, в недостаточной степени определяет сущность инвестиций. Этим и объясняются различные трактовки понятия «инвестиции» в некоторых нормативно-правовых актах, и как следствие, многочисленные трудности при урегулировании инвестиционных правоотношений. Определение этапов инвестиционного процесса позволяет инвестору более тщательно отследить за соответствующей деятельностью, проконтролировать направления действий по вложению капитала.

Для реализации эффективного финансового контроля инвестиционного процесса как формы инвестиционной деятельности с авторской точки зрения необходимо закрепление следующих его видов:

финансовый контроль этапа начального инвестиционного (проектного) процесса, включающий –

а) финансовый контроль финансового плана инвестиционного проекта, его экономическое обоснование;

б) финансовый контроль инвестиционного проекта, в том числе анализ возможных рисков;

финансовый контроль этапа непосредственного инвестиционного процесса (инвестирования) –

а) финансовый контроль процессов, связанных с объектом инвестирования, начиная с затрат на его создание (приобретение), содержание, заканчивая контролем за вложенными средствами, их движением и правильным направлением, а также соблюдением установленных сроков и соответствием финансового плана текущим показателям инвестирования;

б) финансовый контроль прибыли, являющейся итогом инвестирования.

Конкретизация в Бюджетном кодексе РФ процессов инвестиционной деятельности, подлежащих финансовому контролю, позволит решить комплекс следующих задач. Во-первых, установление объектов контроля позволяет закрепить комплекс проверочных мероприятий и, как следствие, представляет собой применение тех или иных форм и методов контроля. Во-вторых, предмет контроля дает возможность определить круг контролируемых субъектов с разграничением их полномочий.

Таким образом, рассмотрение теоретических основ финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности позволяет сделать следующие выводы.

Разукрупнение сфер применения контроля на практике должно содействовать улучшению качества его проведения и результатов ввиду конкретизации объекта финансового контроля. Этим, наряду с высокой значимостью категории «инвестиции», объясняется выделение финансового контроля инвестиционной деятельности в отдельную область. Однако обратное правило действует относительно определения финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности как правового института. Разукрупнение институтов вследствие дробления составляющих элементов на фоне нестабильного законодательства представляется неоправданным. Для начала необходимо поднять систему финансового контроля на должный уровень.

Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности призван обеспечивать в первую очередь эффективность ресурсов, которые включены в оборот инвестиционного процесса. Это обусловлено прибылью как главным результатом и одновременно стимулом инвестиционной деятельности. Эффективность представляет собой ожидаемую продуктивность (рентабельность) от вложения ресурсов в дело. «На современном этапе развития правовой жизни вопросы денежной системы, организации расчетов, иные аспекты банковской системы и банковской деятельности обоснованно признаются актуальными вопросами финансового права»<sup>1</sup>.

К тому же контрольные мероприятия проводятся с целью установления соответствия деятельности нормам законодательства. «Финансовый контроль – необходимое условие предупреждения правонарушений в финансовой сфере»<sup>2</sup>. Подобным образом реализуется принцип законности, что логично исходит из сущности проведения контроля, поэтому исследователи упоминают о функции легитимности довольно часто.

«Основными целями финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности являются обеспечение законности, рациональности и эффективности использования соответствующих ресурсов, стремление наладить действенное управление инвестиционными потоками»<sup>3</sup>.

Одно из значений финансового контроля состоит в установлении в государстве высокого уровня экономического развития и финансовой безопасности. Российская Федерация не обладает соответствующими показателями. Неудивительно, что ситуация складывается таким образом, даже несмотря на большое количество органов контроля. Любая система не будет функционировать без должного управления. Руководящим механизмом должно

---

<sup>1</sup> Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С. Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Финансовое право. 2009. № 2. С. 24.

<sup>2</sup> Покачалова Е.В., Тагашева О.В. Финансовый контроль как фактор преодоления кризисных явлений на рынке ценных бумаг // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4. С. 185.

<sup>3</sup> Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. № 8. С. 26.

служить законодательство, регламентирующее вопросы финансового контроля. Об этом пишут многие исследователи<sup>1</sup>.

Даже в условиях экономического кризиса финансовый контроль имеет особенное значение. «Основное значение финансового контроля в условиях финансового кризиса заключается в том, что финансовый контроль позволяет выявить внутренние резервы производства»<sup>2</sup>.

Изложенное свидетельствует о высокой ценности финансового контроля, функционирование которого имеет общегосударственное значение.

Несовершенство нормативно-правовой базы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности доказывается многими обстоятельствами. Во-первых, отсутствует комплексный закон о финансовом контроле. Во-вторых, действующие нормативные акты не содержат ответы на вопросы, возникающие в силу функционирования экономики, оборота финансов, развития государства в целом (например, что понимать под финансовым контролем в сфере инвестиционной деятельности; какие органы осуществляют контроль инвестиций). В-третьих, наблюдается разбросанность контрольных функций по полномочиям многочисленных органов, их тождественность. В целом исследователи отмечают «несогласованность и разобщенность» органов финансового контроля<sup>3</sup>.

Контрольную деятельность этих органов регламентируют многочисленные законы, постановления, указы. Такой массив нормативных правовых актов в этой области скорее дезорганизует систему финансового контроля, нежели определяет порядок работы. Правовые акты, как правило, повторяют друг друга, полномочия одного органа часто дублируются полномочиями другого (например, на федеральном и региональном уровнях). Как результат –

---

<sup>1</sup> См., например: *Клейменов Я.С.* Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 6. С. 70.

<sup>2</sup> *Клейменов Я.С.* Значение государственного финансового контроля в условиях кризиса. URL: <http://deliktor.ru/article/18-znachenie-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-usloviyah-krizisa.html> (дата обращения: 21.01.2015).

<sup>3</sup> См.: *Клейменов Я.С.* Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 6. С. 71.

отсутствие скоординированности в действиях органов финансового контроля. Такое положение в системе финансового контроля сигнализирует о несформированности этой системы, отсутствии ее целостности<sup>1</sup>.

Следующим пунктом в обосновании указанного выше утверждения надо отметить высказывание Я.С. Клейменова о «проблемах, связанных с недостатками работы органов финансового контроля <...> недостаточность и неправомерность мер по исполнению доходной части бюджета (сбор налогов и сборов, установление различных льгот и освобождение от уплаты платежей, растущая задолженность перед бюджетом); невыполнение требований соответствующих нормативных актов; отсутствие должного контроля за эффективным расходованием государственных финансовых средств, в том числе иностранных займов, полученных под гарантии Правительства РФ; нарушения самими контрольными органами действующего законодательства; нецелевое расходование средств; функциональная разобщенность органов финансового контроля и некоторые другие проблемы»<sup>2</sup>.

Отдельным является вопрос о контроле собственно контрольных органов. Препятствием финансового контроля на пути к совершенному функционированию остается проблема контроля за деятельностью Счетной палаты РФ. Так, в 2000 г. в ходе проверки Эрмитажа аудиторами Счетной палаты РФ был установлен ряд нарушений, с которыми администрация музея была не согласна: «... аудиторы явно превысили свои полномочия. По закону задачей Счетной палаты является контроль исполнения государственного бюджета, а не проблемы хранения предметов искусства, наличие/отсутствие хранителей, деньги, которые не заплачены Эрмитажу его зарубежными контрагентами за выставки, и здания, находящиеся на балансе Эрмитажа, равно как и не моральный облик его экскурсоводов. Счетная палата – не прокура-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> См.: Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 71.

тура, она занимается бюджетом <...> Счетная палата опубликовала отчет об Эрмитаже через полгода после проверки...»<sup>1</sup>.

Действительно, отлаженный механизм контроля необходим и за самой Палатой. В данном случае может иметь место система самоконтроля, при которой органы осуществляют проверочные мероприятия по отношению друг к другу. «... инструмент, достаточно прочно вошедший в западную практику: орган национального государственного финансового контроля подвергается проверке аналогичным органом другой страны»<sup>2</sup>. Это высший орган финансового контроля в Российской Федерации, и это положение должно найти отражение в нормах права. «Счетная палата должна называться так, как называется во всех странах мира – высший орган финансового контроля», – отметил С.В. Степашин<sup>3</sup>. Указанные задачи подлежат решению.

Существует большое количество видов финансового контроля, в том числе в сфере инвестиционной деятельности. Следует подчеркнуть, что финансовый контроль в рассматриваемой области изучает лишь малая часть исследователей, несмотря на то, что одна из составляющих государственной финансово-правовой политики – инвестиционно-правовая политика.

Представляется необходимым ввести в научный оборот понятие «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности». «... следует отметить отсутствие в действующем бюджетном, валютном и таможенном законодательстве соответственно понятий «бюджетный контроль», «валютный контроль», «таможенный контроль». Использование в их отношении категории «финансовый контроль» не позволяет законодательно отразить специфику их проявления в соответствующей сфере финансового управления, а также не

---

<sup>1</sup> Орлова М., Ревзин Г. Спор из-за выеденного дворца // Коммерсантъ. Власть. 2000. № 12. С. 29.

<sup>2</sup> Гутцайт Е.М. О концепции финансового контроля // Аудитор. 2006. № 6. С. 44.

<sup>3</sup> Интернет-конференция с С.В. Степашиным «Проблемы правоприменительной практики в системе финансового контроля Российской Федерации». Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 12.02.2015).

позволяет четко разграничить, без пересечения и дублирования полномочий, компетенцию органов власти по отдельным видам финансового контроля»<sup>1</sup>.

Потребность в выражении самостоятельности и индивидуальности обусловила формирование нового направления финансового контроля – финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности, в связи с этим представляется необходимым провести аналогию и выступить с предложением о введении в научный оборот понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности». Для этого требуется раскрыть его правовую природу и содержание.

Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности – это процесс применения государственными и негосударственными органами проверочных методов с целью выявления соответствия инвестиционной деятельности нормам действующего законодательства, стимулирующий эффективность такой деятельности. Он применяется к юридическим лицам (предприятиям). Физические лица – граждане, осуществляющие инвестирование, например, в ценные бумаги, проводят финансовый контроль по своей инициативе. Следует отметить, акции представляют собой наиболее рискованные инвестиции, поэтому важен процесс контроля над акциями компании: отслеживание валютного курса, удачный и своевременный выбор момента покупки и продажи ценных бумаг. Можно говорить о непосредственном контроле, когда лицо (акционер) самостоятельно «вручную» управляет собственными денежными средствами, и опосредованном контроле, имеющем место при доверительном управлении или действии через брокера, биржу. Отсюда, видами финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности являются контроль непосредственный и контроль опосредованный. Указанная классификация проводится по такому основанию как степень участия в контрольных мероприятиях.

---

<sup>1</sup> *Самтарова Н.А.* К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2006. № 1. С. 3.

Таким образом, финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности представляет собой деятельность публичных образований, организаций и физических лиц по осуществлению различных форм проверочных мероприятий в отношении совершаемых операций по извлечению прибыли, получаемой от вложения средств в развитие объектов гражданских прав, и процесса обеспечения законности функционирования проверяемых субъектов, нацеленной на выявление и устранение нарушений в инвестиционной деятельности подконтрольного субъекта.

Организация финансового контроля предполагает систему, включающую такие элементы, как виды, формы, методы контроля. Необходимо рассмотреть указанные элементы финансового контроля, выделяемые учеными, и на основании полученных данных определить виды, методы, формы финансового контроля в сфере инвестиционного контроля.

«Для успешного решения задач государственного финансового контроля необходима его научная организация, а поскольку данный контроль принимает различные виды и формы, он нуждается в систематизации и классификации»<sup>1</sup>. «На практике классификация государственного финансового контроля необходима при разработке нормативно-правовых актов для определения состава и структуры контролирующих органов; функций, задач, полномочий органов финансового контроля; объектов контроля и их распределения между субъектами контроля; методик проведения контрольных действий; показателей эффективности финансового контроля»<sup>2</sup>.

В научной литературе отсутствует единое мнение относительно сущности понятий «вид финансового контроля», «метод финансового контроля», «форма финансового контроля». Причину отсутствия целостного понимания указанных понятий следует искать в первоисточнике: путаницу создает

---

<sup>1</sup> Рожкова Н. Виды, формы и принципы государственного финансового контроля // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 7. С. 61.

<sup>2</sup> Геймур О.Г. Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере России: организационно-правовое регулирование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 11.



неразграниченность схожих понятий. «В отдельных работах фактически допускаются смешение или отождествление форм, методов и видов финансового контроля, наблюдается терминологическое противоречие. Некоторые авторы под формами контроля понимают его виды – в зависимости от времени осуществления контрольных действий»<sup>1</sup>. В связи с этим необходимо установить соотношение указанных дефиниций. Об этом высказываются и некоторые исследователи. Так, И.Г. Гараев замечает, что «...должны быть определены виды и формы финансового контроля»<sup>2</sup>. Исходя из сказанного, необходимо полагать, что научные дискуссии, споры относительно принадлежности указанных определений либо к формам, либо к методам бессмысленны. Они не имеют основания, поскольку существует регламентация вопроса, излагаемая в норме права. Да, не всё законодательство совершенно, и многие положения, возведенные в ранг закона, являются неоднозначными. Вместе с тем это обстоятельство не мешает правоведам вести полемику в научных кругах и предлагать новые пути решения слабых сторон законодательства. Ведутся диспуты относительно вопроса, какие именно действия являются методами контрольного мероприятия, и существует множество противоположных мнений авторов. Однако методы контроля определены законодательно, и в связи с этим научные изыскания в сфере поиска конкретных способов осуществления контроля представляются исчерпанными.

Стоит подчеркнуть, что речь идет не о сущности, правовой природе категории «метод финансового контроля», соотношении граничащих с ней понятий «форма» и «вид», а о конкретных видах данного итератива. Когда законодательством вводится новое понятие либо существует необходимость его уточнения применительно к определенной сфере общественных отношений, не создается никаких препятствий к пониманию природы определения,

---

<sup>1</sup> *Титов А.С.* Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // *Финансовое право.* 2005. № 6. С. 34.

<sup>2</sup> *Гараев И.Г.* Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // *Финансовое право.* 2008. № 3. С. 3.

термина. Если же государство не дает ответы на спорные вопросы, как, например, в описываемом случае, то для правоприменителя создается сложная ситуация, при которой он опирается либо на собственные выводы, либо на толкование ученых. Однако исследователи, критикуя мнения друг друга, предлагают каждый свое, авторское решение. Существует необходимость выделения определяющего признака, призванного дифференцировать указанные термины. Такое законодательное «упущение» наблюдают многие специалисты в области финансового права<sup>1</sup>. Некоторые исследователи отмечают, что имеет место взаимозаменяемость терминов, которые лишь представляются синонимами. А.И. Украинцева пишет: «Многие авторы формы и методы контроля употребляют как взаимозаменяемые: трактуют формы контроля как слагаемые его метода либо методы контроля возлагают в основу классификации его форм»<sup>2</sup>.

Ученые представляют свои авторские определения. Так, О.В. Болтинова предлагает определять форму как способ выражения и организации контрольных действий, а метод – как конкретный прием осуществления контрольных мероприятий. А.В. Щепотьев, А.Б. Рожок подразумевают под формой финансового контроля «способы конкретного выражения и организации контрольных действий», под методами контроля – «приемы, способы или средства его осуществления»<sup>3</sup>. М.М. Прошунин приравнивает метод к способу осуществления финансового контроля<sup>4</sup>. М.Н. Садчиков полагает, что форма провер-

---

<sup>1</sup> См., например: *Болтинова О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2011. № 7. С. 12; *Демидов М.В.* Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: правовой статус и проблемы его унификации // *Конституционное и муниципальное право.* 2011. № 5. С. 35; *Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России* // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 2. С. 14.

<sup>2</sup> *Украинцева А.И.* Сущность, формы и методы налогового контроля // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 6. С. 82.

<sup>3</sup> См.: *Щепотьев А.В., Рожок А.Б.* Органы налогового контроля // *Право и экономика.* 2011. № 2. С. 37.

<sup>4</sup> См.: *Прошунин М.М.* К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // *Финансовое право.* 2010. № 10. С. 21.

ки – это требования, предъявляемые к порядку его проведения<sup>1</sup>. А.И. Украинцева судит о методе как о «способе (или совокупности способов) практического осуществления или познания изучаемых явлений»<sup>2</sup>. Автор, рассматривая один из видов финансового контроля – налоговый, указывает на «неразрывное, органичное единство» форм и методов налогового контроля<sup>3</sup>. Ю.В. Тютина под методами финансового (бюджетного) контроля понимает «приемы, способы и средства его осуществления»<sup>4</sup>. А.С. Титов отмечает, что «некоторыми авторами предлагается понимать под формами финансового контроля отдельные стороны проявления содержания контроля – в зависимости от времени совершения контрольных действий, выделяя при этом предварительную и последующую его формы»<sup>5</sup>. Автор не соглашается с позицией, высказанной в данном случае Е.В. Поролло, ввиду того, что «речь идет не о формах, а лишь о видах финансового (налогового) контроля в зависимости от времени его проведения»<sup>6</sup>.

С.В. Косолапов под методами финансового контроля понимает «приемы и способы его осуществления»<sup>7</sup>, А.С. Титов – «приемы, способы или средства его осуществления»<sup>8</sup>. Е.А. Барыкин считает необходимым рассматривать категорию «метод» в качестве конкретного приема или способа достижения цели государственного финансового контроля<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Садчиков М.Н.* Камеральные и выездные налоговые проверки как формы налогового контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Саратов, 2010. С. 14.

<sup>2</sup> *Украинцева А.И.* Сущность, формы и методы налогового контроля // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 6. С. 82.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Тютина Ю.В.* Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2010. № 1. С. 4.

<sup>5</sup> *Титов А.С.* Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // *Финансовое право.* 2005. № 6. С. 34.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> *Косолапов С.В.* Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ // *Финансовое право.* 2007. № 5. С. 7.

<sup>8</sup> *Титов А.С.* Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // *Финансовое право.* 2005. № 6. С. 35.

<sup>9</sup> См.: *Барыкин Е.А.* Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля // *Реформы и право.* 2008. № 3. С. 56.

Таким образом, под методом финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности будет верным понимать способ сопровождения контрольной процедуры, избираемый при осуществлении той или иной формы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Поскольку границы понимания сущности категорий «вид» и «форма» размыты, представляется необходимым обратиться к толковым словарям. «Вид – это внешний образ, наружность, все, что представляется глазу, каким предмет видится»<sup>1</sup>. «Форма – это способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением; внешний вид, видимость»<sup>2</sup>.

Вид финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – это внутреннее выражение характера финансового контроля. Виды финансового контроля можно представить в следующей классификации в зависимости:

от субъектов, его осуществляющих – государственный и негосударственный (внебюджетный и частный) контроль. Среди субъектов, осуществляющих государственный финансовый контроль, можно выделить Счетную палату РФ, Министерство финансов РФ, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство и др. Негосударственный финансовый контроль входит в компетенцию аудиторских организаций, ревизионных служб;

от времени проведения – предварительный, текущий, последующий;

от продолжительности действия – краткосрочный и долгосрочный;

от вида объекта – контроль объекта, для которого экспертиза инвестиционного проекта обязательна, контроль объекта, для которого экспертиза необязательна;

от объекта контроля – контроль в сфере ценных бумаг, капитального строительства, целевого (нецелевого) использования бюджетных средств и др.;

от контрольных мероприятий – комплексный, тематический;

---

<sup>1</sup> *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: избранные статьи / под ред. Л.В. Беловинского. М., 2004. С. 112.

<sup>2</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1989. С. 705.

от формы контроля – ревизионный, проверочный, с применением экспертизы, обследования либо санкционирования операций;

от происхождения контролируемых инвестиций – контроль отечественных инвестиций либо иностранных инвестиций;

от формы собственности контролируемых субъектов – контроль государственных органов, контроль государственных и негосударственных организаций;

от стадии инвестирования, на которой применяется контроль: контроль этапа начального инвестиционного (проектного) процесса, контроль этапа непосредственного инвестиционного процесса (инвестирования).

Форма финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности – это внешнее выражение характера финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, заключающееся в порядке проведения контрольной процедуры в зависимости от его вида, проявляющееся в проверке, ревизии, обследовании, санкционировании операций, экспертизе инвестиционного проекта.

Бюджетный кодекс РФ впервые на законодательном уровне закрепляет формы контроля, обозначая их как методы: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций<sup>1</sup>.

Представляется необходимым внести изменения в главу 26 Бюджетного кодекса РФ, изложив ст. 267.1 в следующей редакции:

«Статья 267.1. Формы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля

1. Формами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций, экспертиза».

Ревизия и проверка – схожие по содержанию контрольные мероприятия. Критерий их различия следует искать в объеме контрольных действий: при ревизии это все финансово-хозяйственные операции организации, при про-

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2014. № 43, ст. 5795.

верке – определенная их часть. Схожего мнения придерживаются большинство исследователей. «Суть отличия ревизии от проверки состоит в том, что при ревизии проверяют все операции экономического субъекта с использованием всех необходимых для этого приемов и способов – от сверки имеющихся на месте документов до встречных проверок в организациях, с которыми связан проверяемый объект финансовыми или другими отношениями. Проверка же представляет собой единичное контрольное действие или исследование конкретного вопроса на одном или нескольких участках деятельности»<sup>1</sup>. Итогом проверки может быть, например, выявление неправомерного использования бюджетных средств<sup>2</sup>, вынесение представления ввиду расходования средств федерального бюджета без достижения требуемого результата (эффективности)<sup>3</sup>. Следует отметить, что судебная практика представлена многочисленными примерами оспаривания итогов проверочных мероприятий (актов проверки)<sup>4</sup>.

Так, Администрация муниципального образования «Вельский муниципальный район» обратилось в Арбитражный суд Архангельской области о признании недействительным предписания контрольно-счетной палаты Архангельской области. Администрация посчитала, что могло быть вынесено представление, а не предписание, на это обратил внимание и суд, сославшись на вступление в силу ст. 270.2 Бюджетного кодекса РФ «Представления и предписания органов государственного (муниципального) финансового контроля»<sup>5</sup>.

Уместно предложение Е.Ю. Грачевой включить в Бюджетный кодекс РФ норм, «регламентирующих характер ревизии как формы финансового и бюд-

---

<sup>1</sup> Карпов Э.С. О разграничении проверки и ревизии как форм бюджетного контроля // Юридические науки: проблемы и перспективы: матер. Междунар. заочной науч. конф. (март 2012 г.). Пермь, 2012. С. 61.

<sup>2</sup> См.: Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 6 марта 2014 г. № А72-16880/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 05.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 20 августа 2014 г. № А58-3897/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.02.2015).

<sup>4</sup> См.: Решение Арбитражного суда Пермского края от 11 августа 2014 г. № А50-7183/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.01.2015); Решение Арбитражного суда Амурской области от 14 августа 2014 г. № А04-4279/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2015).

<sup>5</sup> Решение Арбитражного суда Архангельской области от 1 августа 2014 г. № А05-3961/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2013).

жетного контроля, а также порядок ее назначения, проведения...»<sup>1</sup>, и кроме того, «указать уполномоченные субъекты – Счетную палату и Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, их права и обязанности, а также права и обязанности проверяемых лиц, порядок оформления результатов ревизии – составления акта ревизии и ряд других процессуальных норм»<sup>2</sup>.

Мониторинг не предполагает осуществление практических действий по проверке финансовой деятельности предприятия, а представляет собой только процесс внешнего наблюдения. Наблюдение, в свою очередь, выступает формой контроля. Следовательно, мониторинг в некоторой степени можно отнести к контрольным действиям. Поэтому предложение Н.В. Неверовой о том, что «перспективным направлением в характеристике деятельности уполномоченных государством органов <...> должен стать отказ от определения данной деятельности как надзора или контроля и введение в научный оборот и нормативное регулирование понятия “мониторинг”»<sup>3</sup>, не имеет рациональной основы, поскольку отождествляются не только контроль и мониторинг, но и контроль, и надзор. Между тем деятельность по контролю за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства РФ в этой сфере осуществляет Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)<sup>4</sup>.

С понятием «мониторинг» связаны многие явления, особенно относящиеся к экономическим процессам. Неудивительно, что указанное понятие отождествляют с контролем. Например, соотношению финансового мониторинга и финансового контроля посвящена статья М.М. Прошунина, а также и

---

<sup>1</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2009. С. 149.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Неверова Н.В.* Современное состояние и перспективы развития финансово-правовой науки в области валютных правоотношений // *Финансовое право.* 2009. № 2. С. 16.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (с изм. от 21 декабря 2013 г. № 940; 20 января 2015 г. № 25) // *СЗ РФ.* 2012. № 25, ст. 3314; 2015. № 4, ст. 641.

другие работы<sup>1</sup>. Границу различия этих понятий трудно определить. Так, финансовый мониторинг банка функционирует в числе прочего в части направления запросов клиентам с просьбой разъяснить характер операций и указать источники происхождения денежных средств по регулярному пополнению счета с момента открытия счета<sup>2</sup>.

«Ни в финансово-правовой науке, ни в правоприменении не выделяется финансовый мониторинг как самостоятельная финансово-правовая категория, пронизывающая наряду с финансовым контролем все сферы общественных отношений, являющихся предметом финансово-правового регулирования»<sup>3</sup>. Рассматриваемое понятие основательно не изучено и рассматривается лишь в соотношении с однородными категориями.

Примечательно, что в Государственную Думу поступил на рассмотрение проект федерального закона о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, которым предлагается ввести новую форму налогового контроля – налоговый мониторинг<sup>4</sup>. В рамках законопроекта указанный институт предполагает взаимодействие между налогоплательщиком и налоговым органом по организации доступа к данным бухгалтерского и налогового учета налогоплательщика на основании соглашения о расширенном информационном

---

<sup>1</sup> См.: Прошунин М.М. Мониторинг операций и сделок в кредитной организации в целях противодействия легализации преступных доходов // Банковское право. 2010. № 3. С. 42; Принципы построения системы финансового мониторинга в финансовых институтах // Финансовое право. 2010. № 3. С. 32; К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 23; Матушкин А.В., Прошунин М.М. Сделка и финансовая операция как объекты финансового мониторинга // Финансовое право. 2010. № 6. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Письмо Банка России от 26 января 2005 г. № 17-Т «Об усилении контроля за операциями с наличными денежными средствами». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.02.2015); Письмо Банка России от 13 июля 2005 г. № 99-Т «О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 2005. № 37; Письмо Банка России от 26 декабря 2005 г. № 161-Т «Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций» // Вестник Банка России. 2005. № 70.

<sup>3</sup> Прошунин М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 23.

<sup>4</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 1 июля 2014 г. № 4689-6 ГД «О проекте федерального закона № 529630-6 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 27, ст. 3695.



взаимодействии. Однако данная процедура применима только к крупным компаниям, поскольку соглашение заключается с надежными, ответственными налогоплательщиками.

Думается, налоговый мониторинг не получит ожидаемого развития в финансовой системе государства, поскольку для начала необходимо создать устойчивую систему финансового контроля, определить место мониторинга в его структуре. Иначе, это очередной элемент итогов законотворчества, который приведет к еще большему хаосу на практике.

М.М. Прошунин считает, что «... финансовый мониторинг, являющийся по содержанию контрольной деятельностью, следует рассматривать как вид и как часть финансового контроля в зависимости от объема мер, осуществляемых в рамках финансового мониторинга. В настоящее время финансовый мониторинг представляет сформировавшуюся совокупность урегулированных, прежде всего финансово-правовыми нормами, общественных отношений в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>1</sup>. О.Н. Горбунова определяет мониторинг как «метод расширенного и углубленного финансового контроля»<sup>2</sup>.

Законодательное освещение категории «методы финансового контроля» можно проследить в Общих правилах проведения контрольного мероприятия<sup>3</sup>. Документ относит к таковым: ревизию, проверку, анализ, обследование, экспертизу «и другие методы, конкретное сочетание которых зависит от типа финансового контроля и целей контрольного мероприятия»<sup>4</sup>. Очевидно, в последнем случае речь идет о конкретной сфере, в которой проводится рас-

---

<sup>1</sup> Прошунин М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 23.

<sup>2</sup> Горбунова О.Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 3.

<sup>3</sup> См.: Стандарт государственного аудита СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 № 15К) (с изм. от 25 июля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2015).

<sup>4</sup> Там же.

смаатриваемый вид контроля (например, инвестиционная деятельность, рынок ценных бумаг, бюджет, налоги и др.).

Подобно тому, как одни исследователи представляют методы какого-либо контроля в качестве единой системы, состоящей из отдельных групп и подгрупп<sup>1</sup>, другие приводят методы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Так, В.В. Бурцев объединяет анализ, синтез, индукцию, дедукцию, аналогию, моделирование и абстрагирование в общенаучные методические приемы исследования объектов контроля; инвентаризацию, контрольные замеры работ, контрольные запуски оборудования, формальную и арифметические проверки, встречную проверку, способ обратного счета, сопоставление однородных фактов, логическую проверку, сканирование, письменный и устный опросы – в собственные эмпирические методические приемы<sup>2</sup>. М.М. Прошунин, проведя финансово-правовой анализ, пришел к выводу, что «основным методом или способом осуществления финансового контроля выступает проверка соблюдения финансового законодательства, в том числе локальных актов субъектов финансовых правоотношений»<sup>3</sup>. А.А. Ершов отмечает, что «Н.И. Химичева ревизии, проверки, рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов и финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др. относит не к формам, а к методам финансового контроля»<sup>4</sup>.

Ранее была обозначена позиция автора диссертации о необходимости принятия нормативного акта, регулирующего финансовый контроль и в сфере инвестиционной деятельности. Однако следует учитывать, что некоторую

---

<sup>1</sup> См., например: *Украинцева А.И.* Сущность, формы и методы налогового контроля // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 6. С. 81.

<sup>2</sup> См.: *Бурцев В.В.* Государственный финансовый контроль: методология и организация. М., 2000. С. 96.

<sup>3</sup> *Прошунин М.М.* К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // *Финансовое право.* 2010. № 10. С. 25.

<sup>4</sup> *Ершов А.А.* Аудит как вид финансового контроля // *Финансовое право.* 2010. № 10. С. 20.

процедурную часть проведения проверок в сфере инвестиционной деятельности законодательство все же регулирует<sup>1</sup>.

А.А. Ялбулганов, проанализировав региональное законодательство, считает проверки и ревизии «доминирующими формами реализации финансового контроля», а в ряде субъектов РФ дополнительно выделяет обследование и финансовую экспертизу. При этом он указывает на то, что экспертиза во многих законах – это направление деятельности Контрольно-счетной палаты, но не контрольное мероприятие<sup>2</sup>.

Т.Е. Гварлиани и С.В. Черемшанов говорят о «сложившейся многоуровневой системе методов финансового контроля», в которой выделяют три уровня, одним из которых является уровень методов воздействия на поведение проверяемых людей (убеждение, поощрение, принуждение, система штрафов и стимулов)<sup>3</sup>. С.В. Косолапов, понимая под методами финансового контроля приемы и способы его осуществления, выделяет наблюдение, проверку, обследование, анализ и ревизию<sup>4</sup>.

Интересным представляется мнение А.И. Украинцевой, раскрывающей суть понятий форм и методов финансового контроля в сфере налогов<sup>5</sup>: «Под формами предлагаю понимать налоговые проверки (выездную и камеральную) как таковые. Под методами – действия налоговых органов (комплекс мероприятий), осуществляемые при проведении налоговых проверок (выездной и камеральной): получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверка данных учета и отчетно-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» (с изм. от 25 сентября 2014 г. № 984) // СЗ РФ. 2008. № 34, ст. 3916; 2014. № 40, ч. 3, ст. 5434.

<sup>2</sup> См.: Ялбулганов А.А. Модернизация системы органов регионального финансового контроля (финансово-правовой аспект) / А. А. Ялбулганов, И. Б. Лагутин // Государство и право. 2010. № 12. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Гварлиани Т.Е., Черемшанов С.В. Исследование методологии финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2003. № 4. С. 6–7.

<sup>4</sup> См.: Косолапов С.В. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ // Финансовое право. 2007. № 5. С. 10.

<sup>5</sup> См.: Украинцева А.И. Сущность, формы и методы налогового контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 83.

сти, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), и другие»<sup>1</sup>. Таким образом, метод в представлении автора это совокупность процедур, сопровождающих проверку. Остается дискуссионным вопрос о том, к какой категории причислять другие формы контроля: проверка не единственное контрольное мероприятие. В связи с этим требуется ясность и в раскрытии термина «метод». Думается, невозможно трактовать понятие «метод» как конкретный вид контроля.

Представляется верным утверждение о том, что нельзя разграничивать методы контроля на наиболее и менее распространенные в зависимости от сферы применения. Превалирующий метод должен быть таковым для системы финансового контроля в целом, а не для его отдельных сфер. Соответственно, акцентирование внимания Э.Э. Эмирсултановой на проверке как «основном и наиболее распространенном методе контроля, применяемом в сфере финансового контроля над рынком ценных бумаг»<sup>2</sup> ошибочно. То же самое можно сказать и о выделении А.В. Щепотьевым и А.Б. Рожок проверки как «основной формы осуществления налогового контроля»<sup>3</sup>.

Результаты анализа взглядов исследователей относительно методов финансового контроля можно использовать в качестве фундамента при построении системы методов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Ошибочно называть методами контроля такие действия, как: ревизия, проверка и тому подобное. Здесь имеет место подмена понятий и речь идет о формах контроля. Как пишет О.Ю. Бакаева, «... форма отражает совокупность действий, осуществление которых влечет последствия юридического характера. Контроль и надзор всегда есть действие, выражающееся, напри-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Эмирсултанова Э.Э. Специфика финансового контроля над рынком ценных бумаг // Российский следователь. 2008. № 5. С. 33.

<sup>3</sup> Щепотьев А.В., Рожок А.Б. Органы налогового контроля // Право и экономика. 2011. № 2. С. 42.

мер, в проверке, экспертизе, аудите <...> и влекущее в определенных случаях негативные последствия для подконтрольного (поднадзорного) лица»<sup>1</sup>.

Методами контроля являются общенаучные методы познания: эксперимент, исследование, интервьюирование персонала, сбор и анализ документации, «юридическая оценка хозяйственных операций, отраженных в документах»<sup>2</sup>, экспертиза инвестиционного проекта, инвентаризация (некоторыми исследователями рассматривается как прединвестиционная подготовка предприятий<sup>3</sup>).

В ходе рассмотрения финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности установлена возможность введения в научный оборот понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности». Введение нового понятия продиктовано специфичностью выражения на практике рассматриваемого вида контроля. Достаточно острой проблемой остается систематизация финансового контроля. Это связано в первую очередь с неопределенностью в вопросе установления соотношения понятий «вид контроля», «метод контроля», «форма контроля». Урегулирование данного вопроса позволило нам провести классификацию указанных категорий относительно финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Следует полагать, что форма контроля отличается от его вида характером проявления контроля (внутренним либо внешним соответственно), причем первая находится в зависимости от второго. Метод же контроля представлен действием, направленным на достижение эффективности проверочных мероприятий.

Очередным шагом в развитии теоретической основы финансового контроля стало внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ, касающихся правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля и, таким образом, определивших на законодательном уровне круг кон-

---

<sup>1</sup> Бакаева О.Ю. Правовые подходы к понятию государственного контроля и надзора // Вопросы экономики и права. 2012. № 1. С. 27.

<sup>2</sup> Титов А.С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // Финансовое право. 2005. № 6. С. 37.

<sup>3</sup> См., например: Чинаев В.П. Корпоративная инвентаризация в рамках прединвестиционной подготовки предприятий // Материалы конференции «Управление в России: зачем мы нужны миру?»: сб. ст. конф. (ноябрь 2002 г.). СПб., 2002. С. 114.

тролируемых субъектов государственного (муниципального) финансового контроля, формы контроля.

## Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. Субъекты, осуществляющие финансовый контроль 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»<sup>1</sup>. Многие авторы вполне обоснованно указывают на размытость внешних границ системы государственного финансового контроля, объясняющуюся отсутствием легального определения данного понятия<sup>2</sup> и несогласованностью правовых норм федерального и регионального законодательства<sup>3</sup>.

А.С. Бурмистров «серьезную сдерживающую причину развития единой системы государственного финансового контроля в Российской Федерации» видит в «несовершенстве и недостаточности нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы государственного финансового контроля»<sup>4</sup>. Я.С. Клейменов связывает «проблемы взаимодействия органов финансового

---

<sup>1</sup> Левакин И.В., Абрамов А.М. Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Кочаненко Е.П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2011. № 12. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Финансовое право. 2011. № 5. С. 10.

<sup>4</sup> Бурмистров А.С. Государственный контроль финансов – проблемы правового и организационного обеспечения // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 2.

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»<sup>1</sup>. А.Б. Золотарева говорит об отсутствии «четких границ между сферами юрисдикции различных контролирующих органов»<sup>2</sup>. Н.А. Саттарова отмечает: «Бесспорно, многочисленность контролирующих органов не обеспечивает уменьшения правонарушений, а сами органы обладают ограниченными возможностями воздействия на правонарушителей»<sup>3</sup>.

Изучение современного состояния финансовой политики позволяет констатировать большое количество органов финансового контроля, обуславливающее позицию о сложности системы органов контроля<sup>4</sup>: наблюдается не только разрозненность самих органов, но и размытость их обязанностей. Анализ действующего законодательства позволяет перечислить некоторые из них: Счетная палата РФ<sup>5</sup>, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора<sup>6</sup>, Федеральное казначейство<sup>7</sup>, Федеральная налоговая служба<sup>8</sup>, Фе-

---

<sup>1</sup> Клейменов Я.С. Особенности взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 21.

<sup>2</sup> Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12. С. 74.

<sup>3</sup> Саттарова Н.А. К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2006. № 1. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Демидов М.В. Место и роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 24.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 11, ст. 1094.

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2013. № 49, ч. 7, ст. 6435.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном Федеральном казначействе» (с изм. от 18 июня 2014 г. № 558) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2014. № 26, ч. 2, ст. 3561.

<sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (с изм. от 3 июля 2014 г. № 615) // СЗ РФ. 2004. № 40, ст. 3961; 2014. № 28, ст. 4058.



деральная таможенная служба<sup>1</sup>, Центральный банк РФ<sup>2</sup>, Министерство финансов РФ<sup>3</sup>, аудиторские организации и др.

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 РФ<sup>4</sup>.

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 суды<sup>5</sup>.

Известно, что сама идея создания специального государственного органа для осуществления функции государственного контроля на рынке инвестиций возникла первоначально в США<sup>6</sup>. В настоящее время финансовый контроль в США осуществляет Генеральное отчетное управление<sup>7</sup>, в сфере инвестиций – Комитет по иностранным инвестициям<sup>8</sup>. В Канаде высшим орга-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» (с изм. от 8 сентября 2014 г. № 915) // СЗ РФ. 2013. № 38, ст. 4823; 2014. № 37, ст. 4971.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 4 октября 2014 г. № 287-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790; Российская газета. 2014. 8 октября.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (с изм. от 23 сентября 2014 г. № 972) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2014. № 40, ч. 3, ст. 5426.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Банка России от 30 апреля 2014 г. № Р-361 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за деятельностью субъектов рынка коллективных инвестиций в Банке России» (с изм. от 1 августа 2014 г.) // Вестник Банка России. 2014. № 43.

<sup>5</sup> См.: *Шегурова В.П., Желтова М.Ф.* Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2013. № 1. С. 210.

<sup>6</sup> См.: *Майфат А.В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. монография. М., 2007. С. 31.

<sup>7</sup> См.: *Головин К.* Контрольно-счетные органы иностранных государств // Финансовое право. 2006. № 7. С. 56.

<sup>8</sup> См.: *Арсюхин Е.* Закрыто на учет. URL: <http://www.rg.ru/2007/07/10/usa-investoryi.html> investoryi.html (дата обращения: 10.01.2015).

ном государственного финансового контроля является Управление генерального аудитора<sup>1</sup>. Высший орган государственного финансового контроля Испании – Счетная палата Испании<sup>2</sup>. 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 Аравии<sup>3</sup>.

Субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности, именуются контролирующими. Например, чёткое разграничение субъектов контроля на контролирующих и контролируемых представлено в работе А.В. Голубева<sup>4</sup>.

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»<sup>5</sup>. Я.С. Клейменов говорит, что ввиду отсутствия единого федерального закона о системе финансового контроля «организационная структура органов государственного финансового

---

<sup>1</sup> См.: *Козырин А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 121–130.

<sup>2</sup> См.: *Чхиквадзе В.В.* Правовые основы государственного финансового контроля в Испании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 4.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: *Голубев А.В.* Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 22–27.

<sup>5</sup> *Кузнеченкова В.Е.* Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // *Финансовое право.* 2010. № 3. С. 23.

контроля недостаточно отражает специфику государственного устройства 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 перекалывание 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, регулирующую соответствующей единой системой законодательных актов<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что законодательство также указывает на сложившийся пробел. Так, Правительство РФ своим Распоряжением от 2010 г. определяет следующее: необходимо компетенционное разделение субъектов финансового контроля<sup>2</sup>. 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.

Что касается муниципального финансового контроля, то некоторые авторы предлагают не включать его в систему органов государственного финансового контроля<sup>3</sup>. Если предположить, что муниципальный контроль представляет собой отдельную систему, то, с одной стороны, такое положение дел ведет к слаженной организации работы органов контроля, не создает путаницу в функциональных обязанностях, не образует перекалывание полномочий от одного субъекта к другому. С другой стороны, по общему прави-

---

<sup>1</sup> Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 71.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (с изм. от 7 декабря 2011 г. № 1013) // СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3720; 2011. № 51, ст. 7526.

<sup>3</sup> См., например: Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 72.

лу муниципальный уровень является составным элементом общегосударственных отношений, однако согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти<sup>1</sup>.

По итогам одной из научно-практических конференций «участники конференции отметили динамичное развитие системы государственного финансового контроля, но, тем не менее, они считают, что: принимаемые государством меры по обеспечению полноты поступления доходов в бюджеты и повышению эффективности бюджетных расходов требуют создания единой системы государственного финансового контроля, повышения его эффективности и совершенствования взаимодействия внешнего и внутреннего финансового контроля... . Создание современной эффективной системы государственного финансового контроля на единой теоретической основе с использованием единых стандартов при тесном взаимодействии внешнего и внутреннего финансового контроля позволят эффективнее использовать бюджетные средства, направленные на обеспечение безопасности государства, инновационное развитие экономики страны и человеческого капитала»<sup>2</sup>.

Из истории становления и развития финансового контроля известно о существовании в России должности государственного контролера. Сегодня указанный «пост» занимает Председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова<sup>3</sup>. С.В. Степашин<sup>4</sup>, ранее занимавший данную должность, в одном из интервью на вопрос о степени сформированности в настоящее время системы государственного контроля ответил: «Что греха таить, в стране существует слишком много проверяющих органов. Бюджетные расходы проверяют все –

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> *Савинский П.Ф.* Проблемы совершенствования государственного финансового контроля. URL: <http://bujet.ru/article/125299.php> (дата обращения: 16.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 сентября 2013 г. № 2859-6 ГД «О Председателе Счетной палаты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 38, ст. 4804.

<sup>4</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 января 2011 г. № 4785-5 ГД «О назначении Степашина Сергея Вадимовича на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 698.

начиная с участкового милиционера и заканчивая аудитором Счетной палаты. Необходимо разграничение внутреннего, внутриведомственного контроля и внешнего независимого финансового контроля. Внешний финансовый контроль – это Счетная палата, внутренний – это структура, которая работает и в Минфине, и в других министерствах и ведомствах. И самое главное, необходим единый план контрольных мероприятий. В исполнительной власти этот единый план контролирует Контрольное Управление Президента. Все проверки должны быть систематизированы, созданы единые стандарты. Так что проблем еще достаточно»<sup>1</sup>. Главное контрольное управление Президента РФ упоминается и в работе В.П. Беляева, который предлагает наделить его (управление) функциями высшего контрольного органа<sup>2</sup>.

О стандартах рассуждают и другие исследователи<sup>3</sup>. Интересным представляется предложение М.В. Васильевой о внедрении процедуры институциональной аккредитации контрольных органов, «предусматривающей оценку качества деятельности субъекта финансово-бюджетного контроля в целом или отдельных процедур контроля, с целью признания их соответствия стандартам и критериям, гармонизированным с международной практикой обеспечения качества государственного и муниципального финансового контроля»<sup>4</sup>. Автор полагает, что «стандартизация будет являться весьма важным фактором системности основных органов государственного финансового контроля, она создаст организационно-методическую основу их специализации и кооперирования, придаст их системе свойства самоорганизации. В то

---

<sup>1</sup> Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации. Интернет-конференция Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина. URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10206/> (дата обращения: 26.01.2015).

<sup>2</sup> См.: *Беляев В.П.* О проблемах эффективности государственного контроля // *Правоведение*. 2006. № 2. С. 69.

<sup>3</sup> См., например: *Филатова А.В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кониной. Саратов, 2009. С. 121; *Гараев И.Г.* Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // *Финансовое право*. 2008. № 3. С. 4.

<sup>4</sup> *Васильева М.В.* Институциональная аккредитация контрольных органов как инструмент повышения эффективности системы финансового контроля // *Управление экономическими системами [Электронный ресурс]*. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-34-342011/item/689-2011-10-14-08-58-50> (дата обращения: 06.01.2015).

же время, система органов государственного финансового контроля, обладая взаимосвязанными признаками целостности (стандартизация) и обособленности (для каждого органа свои задачи), будет иметь свойства, которыми не обладает ни один из органов, взятый в отдельности. Иными словами, базовые стандарты государственного финансового контроля обусловят так называемый синергетический эффект (или эффект взаимосвязи) в системе государственного финансового контроля, при котором суммарная отдача функционирования контрольных органов будет выше, чем сумма показателей отдачи каждого в отдельности, в силу унифицированности систем документации и терминологии, методической и информационной совместимости, единства измерений контрольных работ, а следовательно, возможности усиления взаимодействия, результатом которого будет объединение усилий, взаимозаменяемость (при необходимости), а также экономия всех видов ресурсов (в том числе от совмещения банков информации)»<sup>1</sup>.

Как и любое явление, стандарты в своей основе имеют как плюсы, так и минусы. Положительные стороны привела в своем исследовании М.В. Васильева<sup>2</sup>. Однако не стоит забывать о зависимости стандартов от внешних условий. Стандарт представляет собой правило, разрабатываемое на достаточно продолжительный период. С учетом этого при реализации программы стандартизации важно понимание необходимости создания такого плана системы органов финансового контроля, который будет устойчив и эффективен во времени. Требуется пересмотреть положение финансового контроля в Российской Федерации в целом. Следует учесть, что применяются так назы-

---

<sup>1</sup> *Васильева М.В.* Институциональная аккредитация контрольных органов как инструмент повышения эффективности системы финансового контроля // Управление экономическими системами [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-34-342011/item/689-2011-10-14-08-58-50> (дата обращения: 06.01.2015).

<sup>2</sup> Там же.

ваемые СФК – стандарты финансового контроля, регулирующие различные процедуры<sup>1</sup>.

При рассмотрении построения организационной конструкции контроля будет немаловажным указанием на мировой опыт. С.В. Степашин по этому поводу отметил: «Три момента есть, по которым мы отстаем. Нигде законодательно так и не прописано, что мы (Счетная палата. – примечание З.Х.) являемся высшим органом финансового контроля, хотя все Счетные палаты мира являются таковыми по Лимской декларации <...> Второе. На наш взгляд, Счетная палата должна финансироваться независимо от Министерства финансов России, только через Парламент. И третье. Это, конечно, дублирование, которое сегодня существует на поляне контроля за расходованием бюджетных средств...»<sup>2</sup>. Действительно, применение зарубежного опыта успешной реализации финансово-контрольной деятельности представляется необходимым и в Российской Федерации.

Следует согласиться с С.В. Степашиним относительно наличия правового пробела в вопросе статуса Счетной палаты РФ. Впрочем, не только указанный вопрос остался в законодательстве без ответа. Система органов финансового контроля четко не регламентирована. «Различных органов, имеющих контрольные полномочия в различных сферах, много, но системы, в которой был бы один главный орган, а компетенция других была бы четко разграничена, нет. В настоящее время на лидирующую роль среди органов фи-

---

<sup>1</sup> Стандарт финансового контроля СФК 102 «Проведение экспертно-аналитического мероприятия»: утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 16 июля 2010 г. (с изм. от 20 июля 2012 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01.2015); Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»: утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2015); Стандарт финансового контроля СФК 4702 «Порядок организации и проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации»: утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 7 июля 2006 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации. Интернет-конференция Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина. URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10206/> (дата обращения: 26.01.2015).

нансового контроля претендуют Счетная палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, однако ни один из этих органов не осуществляет (и не вправе осуществлять) руководство иными органами, реализующими финансовый контроль»<sup>1</sup>.

Таким образом, надо признать существование проблемы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, касающейся системы его органов, точнее, отсутствия таковой.

Для формирования единой системы органов финансового контроля необходимо особо рассмотреть классификации их видов в зависимости от субъектного состава, предлагаемые различными авторами.

В.Е. Кузнеченкова представляет следующую классификацию видов органов финансового контроля: парламентский (федеральные органы законодательной власти, законодательные органы субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления); независимый (внешний) (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и контрольные (контрольно-счетные) органы местного самоуправления)); административный (внутренний) (финансовые органы исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня, т.е. органы, исполняющие бюджет)<sup>2</sup>. Целесообразно сказать отдельно о последнем виде контроля. Его название «административный вид финансового контроля» вызывает некоторые затруднения в понимании, поскольку указанный вид представляет две совершенно разные отрасли права с самостоятельными предметами регулирования. Считается некорректным выражение «административный финансовый контроль». Если автор предполагал таким образом указать на управленческий характер контроля, то он мог применить другой термин – «хозяйственный финансовый контроль».

---

<sup>1</sup> Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. 2009. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 01.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Кузнеченкова В.Е. Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3. С. 22.



Представляется возможным расширить рассмотренную классификацию видами, предложенными другими исследователями.

Так, М.В. Демидов упорядочивает субъектов, осуществляющих парламентский контроль, подразделяя их на два подвида – коллективные и индивидуальные<sup>1</sup>. Первый подвид представлен представительными (законодательными) и исполнительными органами власти, местного самоуправления. Сюда же включены «имущественно-хозяйственные органы и организации различной организационно-правовой формы, пользующиеся финансовыми ресурсами государства и государственной собственностью в том случае, если они имеют статус юридического лица; предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, пользуются государственной собственностью либо управляют ею, а также имеют предоставленные законами льготы по налогам в соответствующие бюджеты»<sup>2</sup>. Указанные подвиды, в свою очередь, имеют группы, представленные конкретными органами. Кажется неоправданным столь мелкое «дробление» субъектов, что, в свою очередь, может привести к правовому хаосу. Однако следует отдать должное автору, выделившему такой подвид парламентского контроля, как «индивидуальный», не замеченный другими исследователями<sup>3</sup>. Его субъектами являются «физические лица, которые могут быть субъектами права контроля – депутаты законодательных органов государственной власти; физические лица, которые могут быть субъектами права получения государственных финансовых ресурсов – индивидуальные предприниматели»<sup>4</sup>. Автор подошел к установлению видов парламентского контроля всесторонне, поскольку субъек-

---

<sup>1</sup> См.: Демидов М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 37.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

ектами выступают не только юридические лица, организации, то есть группы индивидуумов, но и индивидуальные участники, физические лица.

Отличной от иных ученых обозначена позиция В.В. Бурцева<sup>1</sup>, выраженная в систематизации органов финансового контроля в зависимости от объема полномочий: общей (например, Счетная палата РФ), отраслевой (Департамент инспектирования кредитных организаций Банка России<sup>2</sup>), межотраслевой (Федеральная налоговая служба России<sup>3</sup>) и специальной компетенции (Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления)<sup>4</sup>.

Большинство авторов дифференцируют субъекты финансового контроля в зависимости от уровня власти: государственные и негосударственные. Э.Д. Соколова в числе субъектов государственного финансового контроля выделяет подвид специальных субъектов, для которых финансовый контроль является основной функциональной задачей (Федеральная служба по финансовому мониторингу<sup>5</sup>). Кроме того, в рассматриваемом подвиде обозначены субъекты ведомственного и внутрихозяйственного контроля<sup>6</sup>. В числе субъектов негосударственного контроля автор среди прочего называет субъектов контроля аудиторского (независимого) и общественного<sup>7</sup>. М.С. Першин такое деление именуется соответственно «верхним» и «нижним»

---

<sup>1</sup> См.: Бурцев В.В. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. № 2. С. 76.

<sup>2</sup> Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» (с изм. от 24 апреля 2014 г. № 3241-У) // Вестник Банка России. 2004. № 7; 2014. № 63.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (с изм. от 3 июля 2014 г. № 615) // СЗ РФ. 2004. № 40, ст. 3961; 2014. № 28, ст. 4058.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Банка России от 30 апреля 2014 г. № Р-361 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за деятельностью субъектов рынка коллективных инвестиций в Банке России» (с изм. от 1 августа 2014 г.) // Вестник Банка России. 2014. № 43.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (с изм. от 21 декабря 2013 г. № 940) // СЗ РФ. 2012. № 25, ст. 3314; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7137.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

уровнями<sup>1</sup>, очевидно подчеркивая «статусность» органов. Однако придание государственному финансовому контролю положения более значительного, нежели негосударственного, не должно умалять значение последнего.

Т.В. Конюхова, кроме того, что проводит похожую классификацию органов негосударственного контроля, подразделяя их в зависимости от уровня органов власти на федеральные и органы субъектов РФ<sup>2</sup>.

Подобную классификацию финансового контроля в зависимости от контролируемых объектов представляют С.М. Зубарев, Т.В. Конюхова, А.А. Ялбулганов, С.В. Запольский. Ученые подразделяют его на: вневедомственный и внутриведомственный<sup>3</sup>; общегосударственный (межведомственный контроль) и ведомственный (внутриведомственный)<sup>4</sup>; государственный (надведомственный) и внутриведомственный<sup>5</sup>; государственный и ведомственный (внутриведомственный)<sup>6</sup>.

Ряд исследователей обозначают и некоторые иные виды субъектов финансового контроля. Так, И.В. Рукавишникова рассматривает коммерческие организации как субъектов финансового контроля: «Достаточно обширный круг субъектов – коммерческих организаций, уполномоченных осуществлять финансово-контрольные мероприятия, позволяет говорить об усиливающейся тенденции перенесения части властных полномочий государственных органов на иных хозяйствующих субъектов»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Першин М.С.* Правовой статус коммерческих банков в системе субъектов государственного финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 26.

<sup>2</sup> См.: *Конюхова Т.В.* К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 17–18.

<sup>3</sup> См.: *Зубарев С.М.* Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

<sup>4</sup> См.: *Конюхова Т.В.* К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 18.

<sup>5</sup> См.: *Ялбулганов А.А.* Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2015).

<sup>6</sup> См.: *Запольский С.В.* Финансовое право: учебник. М., 2011. С. 107.

<sup>7</sup> *Рукавишникова И.В.* Коммерческие организации как субъекты финансового контроля: международно-правовой аспект // Финансовое право. 2010. № 6. С. 37.

В литературе отдельными авторами выделяется и такой вид финансового контроля, как общественный<sup>1</sup>. Следует отметить, что профессор А.А. Ялбулганов подразумевает под рассматриваемым понятием не только негосударственный контроль, но и контроль «отдельных групп лиц, представляющих общественность»<sup>2</sup>. Возможно, такое же значение придавал М.В. Демидов индивидуальному контролю<sup>3</sup>. Однако А.А. Ялбулганов не посчитал необходимым выделять его в отдельный вид. Представляется возможным в целом поддержать позицию не только указанного автора, но и других исследователей, не загромождающих классификацию субъектов финансового контроля часто надуманными видами. Однако, ввиду того, что стагнация института финансового контроля является общепризнанным фактом, установление малоизвестной формы может иметь важное значение.

Некоторое сходство с классификацией, представленной В.Е. Кузнеценковой, имеет разделение субъектов, предложенное Е.А. Долгополовой<sup>4</sup>. Параллелизм прослеживается в распределении субъектов в зависимости от принадлежности к той или иной ветви власти. Например, Е.А. Долгополова различает контроль: представительных органов государственной власти и местного самоуправления; Президента РФ; исполнительных органов власти общей компетенции; финансово-кредитных органов; ведомственный и внутрихозяйственный; общественный; аудиторский<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009. С. 115; *Ялбулганов А.А.* Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2015).

<sup>2</sup> *Ялбулганов А.А.* Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2015).

<sup>3</sup> См.: *Демидов М.В.* Субъекты и объекты парламентского финансового контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 39.

<sup>4</sup> См.: *Долгополова Е.А.* Основные тенденции развития системы государственного финансового контроля в России в период 1985–2005 гг. // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 25.

<sup>5</sup> См.: *Долгополова Е.А.* Основные тенденции развития системы государственного финансового контроля в России в период 1985–2005 гг. // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 25.

Итак, проведя обзор и анализ различных подходов к систематизации органов финансового контроля, изложенных в научной литературе, необходимо представить авторскую классификацию субъектов финансового контроля. Для начала надо выделить виды органов контроля в зависимости от тех или иных оснований. Далее из представленного круга субъектов необходимо выбрать те, которые осуществляют финансовый контроль в инвестиционной сфере.

Следует разделить особую точку зрения Е.Ю. Грачевой, рассматривающей судебный контроль как форму финансового контроля<sup>1</sup>. Так, Президиум Совета судей РФ изложил свою позицию следующим образом: «Верховный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ являются главными распорядителями бюджетных средств и осуществляет финансовый контроль за использованием бюджетных средств судами в части обеспечения их целевого использования и представления отчетности»<sup>2</sup>.

Несмотря на возможность проведения финансово-контрольной деятельности законодательными органами, непосредственный финансовый контроль все же входит в компетенцию исключительно исполнительных органов власти.

Надо отметить важность не только перечисления тех или иных органов финансового контроля, но и, действительно, субъектов права.

Глава 26 Бюджетного кодекса РФ «Основы государственного (муниципального) финансового контроля» подлежит редакции. Так, ст. 266.1, указывая на субъекты контроля, неверно определяет последних как объекты. Однако в качестве объектов финансового контроля выступает документация, отчетность, деятельность органа (организации), но не само лицо (физиче-

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю.Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 483.

<sup>2</sup> Постановление Президиума Совета судей РФ от 8 февраля 2007 г. № 111 «О финансовом контроле за использованием средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование судов Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2015).

ское или юридическое)<sup>1</sup>. Представляется необходимым внести изменения в главу 26 Бюджетного кодекса РФ, изложив ст. 266.1 в следующей редакции:

«Статья 266.1. Контролируемые субъекты государственного (муниципального) финансового контроля.

1. Контролируемыми субъектами государственного (муниципального) финансового контроля (далее – субъекты контроля) являются...».

Дальнейшую классификацию субъектов финансового контроля 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 органы, осуществляющие в числе прочих функциональных задач инвестиционный контроль. Данную классификацию можно представить, исходя из характера компетенции органов – общей и специальной. К органам специальной компетенции относятся в первую очередь: 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. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ)<sup>2</sup>; Управление контроля иностранных инвестиций Федеральной антимонопольной службы; Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления ЦБ РФ; 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»<sup>3</sup>. Действительно, общепризнанным фактом, но не в

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 1940; 2014. № 11, ст. 1094.

<sup>3</sup> Гараев И.Г. Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // Финансовое право. 2008. № 3. С. 4.

законодательном плане, является придание Счетной палате РФ статуса высшего финансово-контрольного органа. 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 органы друг с другом и в зависимости от принадлежности органа к той или иной классификации закрепить за каждым определенный круг обязанностей. Задачи одного контрольного органа не должны пересекаться с задачами другого контрольного органа во избежание их дублирования. Только при такой ситуации возможно действенное функционирование высшего контрольного органа – Счетной палаты РФ.

С одной стороны, Закон о Счетной палате РФ несколько сузил круг компетенционного влияния и воздействия рассматриваемого органа на подконтрольные субъекты. Его принятие согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов ориентировано на создании внешнего государственного финансового контроля, преследующего цель обеспечения эффективности использования бюджетных средств<sup>1</sup>. С другой стороны, трактовка «аудита» в Законе отсутствует, и это придает двойной смысл полномочиям Счетной палаты, то есть не исключается возможность осуществления ею контроля и над частными субъектами, что означает придание контрольному органу больших полномочий. Об этом говорит и А.А. Ялбулганов<sup>2</sup>.

Подобно тому, как отдельные авторы предлагают не разукрупнять существующий аппарат контроля, а лишь усилить действующий, можно высказаться и по поводу предложения В.В. Бурцева о разработке и принятии зако-

---

<sup>1</sup> См.: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 11.

на о системе государственного финансового контроля<sup>1</sup>. Ранее была отмечена мысль ученых о необходимости создания на федеральном уровне закона о финансовом контроле, предусматривающем различные разделы, в том числе и о системе контроля. Можно предположить, что будет принят отдельный нормативный акт, регламентирующий «строевой порядок» органов контроля. Этот прецедент даст основание для принятия, например, закона о принципах финансового контроля и так далее, то есть возникнет 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 присутствующих им функциональных обязанностей. Так, законодателю следует выделить органы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Однако необходимо помнить о том, что действуют как органы, в задачи которых входит в числе прочего инвестиционная деятельность, так и специализированные органы, целью которых является только указанная область.

Допустимо разграничение контроля 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 капитальное строительство.

По объему властных полномочий контроля можно выделить федеральные, региональные, местные органы контроля.

По ведомственной принадлежности контролируемых субъектов к подконтрольной организации финансовый контроль в сфере инвестиционной де-

---

<sup>1</sup> См.: *Бурцев В.В.* Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности // *Менеджмент в России и за рубежом.* 2001. № 2. С. 78.



тельности делится на внешний (если проверку инициирует и проводит стороннее лицо) и внутренний (если проверку организует и проводит организация, инициирующая проверку).

В научной литературе значительные разногласия вызывает вопрос о сущности аудита<sup>1</sup>. Ошибочно мнение некоторых исследователей, полагающих, что аудит является государственным контролем. Единственное исключение из данного положения составляет государственный аудит, проводимый Счетной палатой РФ. Например, собственный контроль частного предприятия является частным аудитом, а проверочные мероприятия Счетной палаты РФ в пределах акционерного общества представляют собой государственный аудит<sup>2</sup>. Предприятия могут самостоятельно в пределах своей деятельности создавать органы финансового контроля, преследуя цель развития.

Таким образом, система субъектов, осуществляющих в числе прочего контроль в сфере инвестиционной деятельности, включает в себя следующие органы: Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Центральный банк Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, Федеральная антимонопольная служба и некоторые другие.

Следует отметить, что в 2014 г. Министерство финансов РФ возложило на Федеральное казначейство решение главной задачи – усовершен-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 15; 2014. № 10, ст. 954.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 11, ст. 1094.

ствование системы контроля за бюджетными расходами, «в первую очередь за инвестициями»<sup>1</sup>.

Аудиторские организации, за исключением аудита Счетной палаты РФ, представляют негосударственный сектор инвестиционного контроля.

Органы, для которых инвестиционный контроль является основной функцией, это: Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ<sup>2</sup>, Федеральная антимонопольная служба<sup>3</sup>.

Что касается перенесения зарубежного опыта в Россию, то видится возможным учредить органы финансового контроля, ранее не известные системе органов власти РФ. Так, интересна практика функционирования в Австралии Комитета по изучению зарубежных инвестиций<sup>4</sup>, он дает свои заключения Министерству финансов по тем или иным крупным сделкам с иностранным капиталом<sup>5</sup>. Кроме того, отечественные специалисты высказываются за формирование в стране новых учреждений. Так, С.В. Степашин предлагает создание Координационного совета руководителей органов государственного контроля при Президенте РФ. Интересным является мнение Ю.М. Литвиновой по поводу создания финансовой полиции и наделения ее статусом органов валютного контроля<sup>6</sup>.

Таким образом, анализ современного состояния финансово-правовой политики позволяет констатировать наличие большого количества органов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в Российской Фе-

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетные кредиты, контрактная система и контроль госинвестиций – задачи Казначейства в 2014 году. URL: <http://www.bujet.ru/article/244061/php> (дата обращения: 26.01.2015).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 июля 2008 г. № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 28, ст. 3382.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (с изм. от 3 июля 2014 г. № 615) // СЗ РФ. 2004. № 40, ст. 3961; 2014. № 28, ст. 4058.

<sup>4</sup> См.: *Кирьянов О.* Австралия испугалась китайских инвестиций // Российская газета. 2009. 27 сентября.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> См.: *Литвинова Ю.М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 15.

дерации. Однако такое количество не обеспечивает достойное 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 объектов не успевает справляться с потоком проверочных мероприятий, другая остается вне зоны контроля. Для решения проблемы необходимо систематизировать финансово-контрольные субъекты по различным основаниям. Относительно вопроса образования единого контролирующего субъекта обосновано мнение об отсутствии необходимости в нем, что подтверждается вновь принятым Федеральным законом «О Счетной палате РФ», наделяющим данный государственный орган особыми контрольными полномочиями.

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

Наряду с государственным финансовым контролем в сфере инвестиционной деятельности реализуется негосударственный финансовый контроль. Важно упомянуть о существовании проблемы, касающейся соотношения указанных видов контроля с понятием «аудиторский контроль». Данная проблема стала особенно актуальной в свете принятия нового Закона, регулирующего деятельность Счетной палаты РФ, оперирующий таким термином, как «государственный аудит»<sup>1</sup>. Государственный аудит проводится по инициативе Счетной палаты РФ. Анализ этого Федерального закона<sup>2</sup> позволяет констатировать, что новое наименование контрольной деятельности Счетной палаты РФ не отменяет проведение им государственного финансового контроля.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 11, ст. 1094.

<sup>2</sup> Там же.

Аудит, за исключением описанного ранее, относится к негосударственному финансовому контролю.

Аудит проводит по собственной инициативе организация, которая либо подлежит в будущем проверке (предварительный контроль), либо руководство которой желает иметь информацию о финансовом состоянии предприятия. Руководитель организации, которая подлежит проверке на основании гражданско-правового договора, заинтересован в том, чтобы контроль показал действительные результаты: на их основе он определит область с нарушениями, сотрудников, допустивших ошибки. Независимость аудитора от подконтрольной организации при таких условиях играет значительную роль.

Сущность любого вида контроля, в том числе инвестиционного, заключается в проверке соответствия деятельности запрашиваемым требованиям, функционирующим стандартам. Внешний и внутренний контроль преследуют одинаковую цель, имея при этом некоторые различия в процедуре проведения проверочных мероприятий. Ввиду изложенного не представляется возможным согласиться с высказыванием В.В. Бурцева об «информационной прозрачности объекта управления для возможности принятия эффективных решений как цели внутреннего контроля»<sup>1</sup>. Объект управления может и должен быть «информационно прозрачным». Однако свободный доступ к документации еще не означает, что её содержание соответствует требованиям закона, а соблюдение условий законности является одним из основных принципов финансового контроля.

В научной литературе отсутствует единство мнений ученых относительно сущности рассматриваемых категорий. Исследователи вносят путаницу в определение внешнего и внутреннего контроля, давая авторское понимание указанным понятиям. Так, не представляется возможным согласиться с утверждением О.Б. Шемякиной о том, что контрольные органы, созданные законодательными органами финансового контроля, образуют «подсистему

---

<sup>1</sup> Бурцев В.В. Система внутреннего финансового контроля коммерческой организации // Аудит и финансовый анализ. 2004. № 1. С. 83.

внешнего государственного финансового контроля», а органы, созданные исполнительными органами, – внутреннего<sup>1</sup>. Автор поясняет: «Так как органы исполнительной власти осуществляют функции по исполнению бюджетов, финансовый контроль исполнительных органов финансового контроля <...> следует считать внутренним <...> А контроль, осуществляемый органом финансового контроля, созданным законодательным (представительным) органом власти, является внешним, так как представительный орган власти не принимает непосредственного участия в исполнении бюджета, а следовательно, контроль осуществляется органом, не находящимся в подчинении у проверяемого органа, что значительно повышает степень объективности и эффективности такого финансового контроля»<sup>2</sup>. Представленные критерии разграничения рассматриваемых правовых явлений сводятся к бюджетному контролю. Однако финансовый контроль разнообразен по своей природе.

Значение понятия «внешний» О.В. Болтинова объясняет следующим образом: «Для высших контрольных органов функция государственного финансового контроля является основной, поэтому этот контроль называют внешним финансовым контролем»<sup>3</sup>.

Ю.А. Крохина совершенно верно указывает на то, что «в действующем законодательстве отсутствуют нормы, четко определяющие различия между государственным аудитом и государственным финансовым контролем, между полномочиями органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля»<sup>4</sup>.

Следует согласиться с Е.Г. Писаревой в том, что «внешний контроль в области финансовой деятельности учреждения направлен на обеспечение

---

<sup>1</sup> См.: *Шемякина О.Б.* Внешний финансовый контроль как необходимый элемент и подсистема государственной системы финансового контроля // *Финансовое право.* 2007. № 5. С. 15.

<sup>2</sup> См.: *Шемякина О.Б.* Внешний финансовый контроль как необходимый элемент и подсистема государственной системы финансового контроля // *Финансовое право.* 2007. № 5. С. 15.

<sup>3</sup> *Болтинова О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2011. № 7. С. 14.

<sup>4</sup> *Крохина Ю.А.* Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // *Финансовое право.* 2011. № 5. С. 12.

эффективного и результативного и целевого использования финансовых ресурсов государственного образования и государственного имущества для повышения доступности и качества государственных услуг»<sup>1</sup>.

Классификация финансового контроля в зависимости от субъектов, осуществляющих контрольно-финансовую деятельность, предложенная А.С. Пышкиным, внешне похожа на систематизацию органов контроля на внешние и внутренние, при этом автор по указанному основанию классифицирует органы контроля на публичные и частные<sup>2</sup>.

В настоящем диссертационном исследовании высказывалась точка зрения автора о недостаточной изученности финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, и как следствие, об отсутствии научных работ, направленных на изучение указанного вопроса. Исключением является работа Е.В. Тереховой, но из нее неясно, о каком виде финансового контроля идет речь<sup>3</sup>. В рассматриваемой области контрольные мероприятия могут быть как государственного, так и негосударственного характера. Е.В. Терехова пишет: «... помимо внутреннего и внешнего негосударственного финансового контроля в инвестиционной деятельности большое значение имеет развитие государственного финансового контроля»<sup>4</sup>. Смысл предложения можно трактовать следующим образом: негосударственный финансовый контроль имеет внутреннюю и внешнюю формы. Подобное понимание приводит к некоторому недоразумению, поскольку иные исследователи в области финансового права утверждают об обратном: можно говорить о внутреннем и внешнем финансовом контроле именно государства. Такого же мнения придерживается и Е.И. Бондаренко: «... не все исследователи согласны с такой концепцией (об осуществлении государственного финансового контроля в двух формах – внутренний и внешний контроль. – Уточнено авто-

---

<sup>1</sup> Писарева Е.Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Пышкин А.С. Финансово-правовые аспекты аудиторской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. № 8. С. 30.

<sup>4</sup> Там же.

ром)<sup>1</sup>. Совершенно верно подмечено автором, что «на пути к повышению роли государственного финансового контроля существует ряд препятствий <...> Следствием этого (отсутствие соответствующей реалиям правовой и методологической базы государственного финансового контроля) становится проблема четкости используемого в теории и практике понятийного аппарата, что приводит к определённом недопониманию и двусмысленности»<sup>2</sup>. Речь идёт о смешении таких понятий, как: «государственный финансовый контроль», «внешний государственный финансовый контроль», «внутренний государственный финансовый контроль».

Существует необходимость законодательного определения сущности внешнего и внутреннего финансового контроля. Представляется верным определять внешний контроль как государственный, региональный, муниципальный контроль, а также контроль аудиторских организаций. Объединяет перечисленные виды проверка именно сторонних органов (организаций). Очевидно, именно данное обстоятельство дает основание некоторым исследователям объединять указанные выше виды контроля в одну группу, называемую «государственный аудит». В частности, С.В. Степашин выступает с такой идеей: «Понятие “государственный аудит” охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами»<sup>3</sup>.

Аудиту придается немалая роль: «... повышению эффективности и качества финансового контроля в значительной мере способствует аудиторский

---

<sup>1</sup> См.: *Бондаренко Е.И.* К вопросу о соотношении понятий «внутренний финансовый контроль», «внешний финансовый контроль», «аудит» // Государство и право: теория и практика: матер. Междунар. заоч. науч. конф. (апрель 2011 г.). Челябинск, 2011. С. 107.

<sup>2</sup> См.: *Бондаренко Е.И.* К вопросу о соотношении понятий «внутренний финансовый контроль», «внешний финансовый контроль», «аудит» // Государство и право: теория и практика: матер. Междунар. заоч. науч. конф. (апрель 2011 г.). Челябинск, 2011. С. 107.

<sup>3</sup> *Степашин С.В.* Государственный аудит: введение в специальность // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2010. № 9. С. 3.

контроль, который был внедрен в годы перестройки в нашу экономику и является частью финансового контроля»<sup>1</sup>.

Представляется неверным отождествлять государственный аудит с внешним контролем. Схожее мнение представлено А.Н. Зевайкиной: «У аудита и государственного и муниципального финансового контроля разные объекты и задачи»<sup>2</sup>.

Внутренний контроль проводится органами учреждения, организации<sup>3</sup>, в которых требуется его проведение, то есть самой организацией в лице ее контрольных подразделений.

Законодательство в части регулирования контрольной деятельности, инициируемой со стороны государства, имеет более обширную базу в отличие от законодательства по регулированию вопросов внутреннего контроля. Компаниям, организующим отделы контроля, следует разрабатывать собственные локальные нормативные акты по подготовке положений о внутреннем контроле (внутреннем аудите).

В этом заключается главное отличие внутреннего контроля от внешнего, проводимого сторонней организацией (органом), то есть извне. Кроме того, внешний контроль, являющийся обязательным в отличие от внутреннего (обязателен по локальному нормативному акту), может стать поводом для проведения предварительного контроля. Это мероприятие носит предупредительный характер, если руководитель обладает всей полнотой информации, касающейся состояния финансовых документов. Внутренний контроль также позволяет охватить различные формы проверки, тогда как внешний ограничен определенным его видом.

---

<sup>1</sup> Асадов А.М., Бахрах Д.Н. Некоторые вопросы формирования косвенных (особых) административных отношений в аудиторской деятельности // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 5.

<sup>2</sup> Зевайкина А.Н. Правовая природа аудиторской деятельности: предпринимательство или финансовый контроль? // Аудитор. 2004. № 4. С. 18.

<sup>3</sup> См.: Лиходаева Н.Г. Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 12.



Подробная классификация субъектов внутреннего контроля представлена В.В. Бурцевым<sup>1</sup>.

В пользу создания подразделения внутреннего контроля говорят некоторые факты: затраты на его создание и функционирование существенно меньше затрат на проведение аудита на основе договора с соответствующей организацией; заинтересованность в эффективности деятельности предприятия внутренним контролером.

Внутренний финансовый контроль направлен в первую очередь на контроль соблюдения в организации действующего законодательства. В его задачи входят также проверка документации бухгалтерского учета и отчетности, установление соответствия осуществляемых финансовых операций деятельности организации функциональным обязанностям его служащих, инвентаризация.

Вслед за многими исследователями надо признать неустойчивый характер внутреннего контроля в отношении его независимого проведения. Принято считать, что внешний контроль независим по отношению к подконтрольным организациям, поскольку отсутствует связь «руководитель–подчиненный», наличествующая при проведении контроля внутреннего.

В научной литературе наблюдается смешение понятий «внутренний контроль» и «внутренний аудит». Понятие «контроль» имеет более широкое толкование по сравнению с понятием «аудит». Однако в научной литературе распространено мнение о том, что «понятие «аудит» значительно шире таких понятий, как «ревизия» и «контроль». «Аудит обеспечивает не только проверку достоверности финансовых показателей, но и – а это не менее важно – разработку предложений по оптимизации хозяйственной деятельности в целях рационализации расходов и увеличения прибыли»<sup>2</sup>. Аудит представляет собой способ контроля, а «разработка предложений» не явля-

---

<sup>1</sup> См.: Бурцев В.В. Система внутреннего финансового контроля коммерческой организации // Аудит и финансовый анализ. 2004. № 1. С. 89–90.

<sup>2</sup> Аудит: учебник / под общ. ред. В.И. Подольского. М., 2010. С. 15.

ется целью последнего, что не может являться причиной для признания аудита более широким понятием.

Несмотря на условный характер внутреннего вида финансового контроля, обязательно соблюдение процедурных правил его реализации. «Мероприятия, проводимые в рамках внутреннего финансового контроля, должны быть взаимозависимыми и последовательными»<sup>1</sup>. По итогам проверки составляется акт. В указанном документе должны быть отражены применявшиеся процедуры (форма и метод контроля), обнаруженные нарушения или несоответствия, результаты мероприятия с описанием нарушений, которые следует устранить. Работники учреждения, допустившие недостатки, искажения и нарушения, в письменной форме обязаны представить руководителю учреждения объяснения по вопросам, относящимся к результатам проведения контроля<sup>2</sup>. Необходимо указать и на ответственность аудиторских организаций, допустивших нарушение правил аудиторской деятельности<sup>3</sup>.

В случае, если в организации «нет ни отдела (сектора, бюро, группы и т.п.) внутреннего аудита, ни ревизионной комиссии (ревизора)», В.В. Бурцев предлагает ввести термин «“структурно-функциональная форма внутреннего контроля организации”», который отражает необходимые контрольные взаимодействия единиц оргструктуры ...»<sup>4</sup>. Например, осуществление контроля непременно входит в должностные обязанности любого руководителя, а также должно включаться в функции любого ответственного лица. Очевидно, что данная форма, соответствующая содержанию первичной ступени развития внутреннего контроля, применяется всеми организациями, в том числе крупными, наряду с более развитыми формами и независимо от них.

---

<sup>1</sup> Фисенко Т.И. Организуем внутренний контроль в учреждении. URL: <http://e.budgetnik.ru/primo.aspx> (дата обращения: 21.01.2015).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Порядок применения Росфиннадзором мер воздействия в отношении аудиторских организаций: одобрен Советом по аудиторской деятельности от 19 июня 2014 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2015).

<sup>4</sup> Бурцев В.В. Система внутреннего финансового контроля коммерческой организации // Аудит и финансовый анализ. 2004. № 1. С. 121.

По мнению В.А. Федорцовой, «созрела необходимость выделения единого понятия для государственного и независимого аудита, аудит – это информационный процесс сбора, регистрации и обработки данных целесообразного и эффективного использования финансов путем предварительного, текущего и последующего контроля деятельности субъектов финансовых правоотношений»<sup>1</sup>.

Внешний инвестиционный аудит касается проверки объекта инвестирования. Например, предприятие желает инвестировать капитал в дело. У первого есть возможность проверить целесообразность таких инвестиций, объем возможной прибыли. Такую важную информацию может предоставить компания, занимающаяся проведением инвестиционного аудита. В задачи подобных компаний входят проверка и анализ учредительной документации, изучение возможных рисков финансовой деятельности предприятия, платежеспособности предприятия, достоверности финансовых операций, отражаемых в бухгалтерских учетах. Итогом аудиторской проверки служит отчет с описанием выявленных нарушений и рекомендациями их устранения.

Необходимо рассмотреть различия внутреннего и внешнего инвестиционного контроля.

Из анализа Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» остается нерешенным вопрос, какой именно вид контроля регулирует данный документ. Понятия «внутренний контроль», «внешний контроль» отсутствуют. Исходя из определения аудиторской деятельности (аудиторских услуг), данного в Законе, можно предположить, что речь идет о внешнем контроле.

Согласно законодательной трактовке аудит – это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности<sup>2</sup> (очевидно, выражение мнения осуществляется по отношению к инициатору контроля). Иными словами, целью внешнего контроля, исходя из Закона, является составление мнения о

---

<sup>1</sup> Федорцова В.А. Роль и место аудита в системе финансового контроля // Теория и практика налогообложения и финансового права. 2012. № 5. С. 270.

<sup>2</sup> Там же.

достоверности финансового положения организации, отраженного в финансовых отчетах. Однако данное положение нельзя отнести к деятельности государственного контроля, целью которого является обеспечение соблюдения «правильной» с точки зрения закона деятельности, отвечающей всем принципам инвестиционной деятельности. Соответственно, государственный контроль и аудит, преследующие различные цели, необходимо различать. Кроме того, аудиторская организация является коммерческой. В виду этого нельзя согласиться с мнением А.Н. Зевайкиной о наличии у аудита и государственного и муниципального финансового контроля «одной конечной цели – укрепление финансовой дисциплины»<sup>1</sup>. Это можно утверждать по отношению к государственному контролю. Аудитор же выполняет проверку в силу своих полномочий или в рамках предпринимательской деятельности и не заботится о состоянии «финансовой дисциплины» подконтрольного объекта.

Практика показала, что органы государственного финансового контроля и независимые аудиторы, аудиторские фирмы отнюдь не являются конкурентами, а, наоборот, квалифицированный и добросовестный аудит может быть весомым подспорьем в работе государственных органов финансового контроля и оказывать существенное позитивное влияние на повышение эффективности их работы, на полноту и качество выполнения их функций и поставленных перед ними задач<sup>2</sup>.

Цель внутреннего контроля определяется руководством предприятия, цель внешнего контроля в большей степени зависит от показателей экономики, состояния финансов в государстве. Направление контроля, постановка задач при внутреннем контроле исходят от руководства, при внешнем контроле круг обязанностей очерчен законодательством, которым определяется область проверочных мероприятий.

---

<sup>1</sup> Зевайкина А.Н. Правовая природа аудиторской деятельности: предпринимательство или финансовый контроль? // Аудитор. 2004. № 4. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Шохин С.О. Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: перспективы взаимодействия // Аудиторские ведомости. 2002. № 7. С. 3.

Что касается ответственности контролера, то аудитор несет ответственность в случае разглашения аудиторской тайны, «при обнаружении некачественного проведения аудиторской проверки, приведшей к убыткам для государства или для экономического субъекта»<sup>1</sup>, при «нарушении аудитором условий договора и гражданского законодательства, связанное с небрежностью при оказании услуг»<sup>2</sup> прежде всего перед заказчиком контроля. Ответственность внутреннего контролера определяется локальным актом, регламентирующим его деятельность.

Внешний инвестиционный контроль относится к компетенции исполнительных органов власти, а внутренний – к предпринимательской деятельности. Кроме того, проведение внешнего инвестиционного контроля опирается на нормативные акты, регулирующие деятельность исполнительных органов власти при осуществлении функции финансового контроля, на Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности<sup>3</sup>, внутренние стандарты, Кодекс профессиональной этики аудиторов. Внутренние контролеры используют в основе деятельности разработанное ими Положение о проведении внутреннего контроля.

Контролирующими субъектами выступают исполнительные органы, аудиторы, должностные лица организаций. Аудитором является лицо, получившее надлежащий квалификационный аттестат. Внутренний контроль не предполагает обязательность его осуществления профессиональным лицом, имеющим специальные навыки.

Отличительные особенности внутреннего и внешнего аудита раскрываются в следующем. «... функции внутренних аудиторов, как правило, шире. Внешний аудит традиционно занимается прежде всего подтверждением достоверности бухгалтерской отчетности компании. Внутренний аудит направ-

---

<sup>1</sup> *Перелетова И.В.* Ответственность аудиторов и консалтинговых компаний за свои рекомендации // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2008. № 4. С. 6.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 696 «Об утверждении Федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности» (с изм. от 22 декабря 2011 г. № 1095) // СЗ РФ. 2002. № 39, ст. 3797; 2012. № 1, ст. 139.

лен еще и на оценку существующих систем контроля и управления рисками компании. Еще одним отличием является то, что внешние аудиторы в рамках оказания аудиторских услуг не делают оценку экономической обоснованности управленческих решений и эффективности деятельности компании, что обычно является одной из задач внутреннего аудита»<sup>1</sup>. Некоторые авторы разделяют внешний аудит от внутреннего по признаку субъекта его проведения. Интересно мнение К.К. Арабян относительно отсутствия признака независимости проверки при проведении внутреннего аудита<sup>2</sup>.

Общепринятым выступает мнение, согласно которому аудит может быть внешним и внутренним. Внешний аудит осуществляется аудиторской организацией, внутренний – субъектом, уполномоченным к проверке руководством. Однако не стоит забывать и о том, что существует понятие «внутренний контроль». Возникает вопрос, тождественны ли внутренний контроль и внутренний аудит либо обозначают разную деятельность.

О существующей путанице упоминают многие исследователи. «Для понимания разграничения компетенции внутреннего контроля и внутреннего аудита в организации логично, на наш взгляд, начать с сопоставления содержания понятий «внутренний контроль» и «внутренний аудит», которые часто применяются в литературе и хозяйственной практике как синонимы. Общим для этих понятий является то, что оба они представляют собой производные от «контроля» как функции управления, а также то, что и в первом, и во втором случае функция контроля реализуется внутри организации»<sup>3</sup>.

В.В. Бурцев предлагает понимать под внутренним аудитом «способ организации внутреннего контроля функционирования всех звеньев управления организацией, осуществляемого сотрудниками специализированного подразделения с целью помочь административному аппарату организации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Шилкин С. Внутренний аудит, или Контроль для своих. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Арабян К.К. Теория и методология финансового контроля: моногр. М., 2012. С. 96.

<sup>3</sup> Головач А.М. Внутренний контроль и внутренний аудит в организации: разграничение компетенции // Аудиторские ведомости. 2007. № 1. С. 34.

<sup>4</sup> Бурцев В.В. Принципы внутреннего аудита // Бухгалтерский учет. 1998. № 2. С. 80.

Порядок проведения внутреннего контроля, осуществляемого главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета, регулируется Постановлением Правительства<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что указанное Постановление среди некоторых других<sup>2</sup> оперирует понятием «финансовый аудит», что представляется неверным. Аудит согласно Закону представляет собой проверку финансовой отчетности<sup>3</sup>. Следовательно, законодатель допускает тавтологию в оперировании понятием «аудит». Однако, возможно, имеется в виду «финансовый контроль». Для избежания подобных домыслов законодателю следует оперировать более точными понятиями; в общих положениях рассматриваемого Постановления необходимо указать на то, что понимается под финансовым аудитом. Вместе с тем такое определение содержится в Стандарте Счетной палаты РФ<sup>4</sup>: финансовый аудит (контроль) – документальные проверки Счетной палатой ведения бухгалтерского (бюджетного) учета, достоверности бюджетной и иной финансовой отчетности, законности и целевого использования государственных средств и федеральной собственности, обоснованности и полноты формирования (поступления) доходов бюджетов.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Стандарт финансового контроля СФК 4701 «Порядок проведения Счетной палатой РФ совместных и параллельных контрольных мероприятий с органами государственного финансового контроля зарубежных стран» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 28 октября 2005 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 15; 2014. № 10, ст. 954.

<sup>4</sup> См.: Стандарт Счетной палаты РФ СФК 103 «Проведение финансового аудита» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 9 ноября 2012 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2015).

Определение внутреннего контроля, которое законодатель трактует для банковской деятельности, имеет следующее содержание: «Внутренний аудит является независимой службой, занимающейся объективной оценкой и консультационной деятельностью, предназначенной для создания добавленной стоимости и улучшения операций организации. Он помогает организации достичь своих целей путем привнесения системного, дисциплинирующего подхода к оценке и улучшению эффективности процессов управления рисками, контроля и управления»<sup>1</sup>.

Внутренний инвестиционный контроль представляет собой организуемый предприятием процесс проверки исполнения и обеспечения реализации всех управленческих решений в области инвестиционной деятельности с целью реализации инвестиционной стратегии.

Думается, содержательная часть дефиниций имеет сходства. Вместе с тем аудит – частный случай контроля. Ввиду этого представляется правильным использовать понятие «внутренний контроль», в который может быть включен и внутренний аудит. Не стоит забывать о том, что аудит может быть и внешним.

В некоторых актах законодательства внутренний аудит и внутренний контроль отождествляются. Так, Базельский комитет по банковскому надзору предписывает кредитным организациям создание службы внутреннего аудита<sup>2</sup>, но вместе с тем предлагает функционирование эффективной системы внутреннего контроля<sup>3</sup>. Однако не только о тождественности рассматриваемых понятий можно говорить по итогам анализа рекомендаций Базельского комитета. Очевидно, в соответствии со смыслом нормы аудит входит в систему контроля, то есть является его частью.

---

<sup>1</sup> Письмо Банка России от 13 мая 2002 г. № 59-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» // Вестник Банка России. 2002. № 33.

<sup>2</sup> См.: Письмо Банка России от 6 февраля 2012 г. № 14-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления» // Вестник Банка России. 2012. № 7.

<sup>3</sup> Там же.



Таким образом, рассмотрение внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности позволяет сделать следующие выводы.

Инвестиционный контроль в рамках организации, проводимый по инициативе руководства, является внутренним. В рамках внутреннего инвестиционного контроля осуществляется и внутренний аудит. Аудит может выступать и как внешний контроль в том случае, если инициатором его выступает Счетная палата РФ (государственный аудит), а также если он проводится, хотя и по инициативе руководства предприятия, но сторонней организацией (аудиторской).

Основное различие внешнего и внутреннего контроля заключается в относимости контролирующего субъекта к контролируемому: либо первый состоит в структуре последнего, либо находится вне этой структуры, не связывающей его отношением подчиненности, а также в целях их проведения. Когда уровень итоговых показателей внутреннего контроля достигнет уровня таких же показателей внешнего контроля, экономика государства будет защищена от факторов, влияющих на его стабилизационный уровень. Тогда вся деятельность предприятий, организаций будет соответствовать закону. Для исполнения закона все же необходим единый правовой акт, регулирующий в числе прочего негосударственный инвестиционный контроль.

Внешний финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности представляет собой инициируемый контролирующим субъектом в лице государственных и муниципальных органов власти процесс проверки обеспечения и исполнения реализации всех управленческих решений в области инвестиционной деятельности с целью реализации эффективной инвестиционно-правовой политики.

Внутренний финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности предлагается определять как организуемый силами контролируемого субъекта процесс проверки реализации исполнения и обеспечения всех

управленческих решений в области инвестиционной деятельности с целью осуществления эффективной инвестиционно-правовой политики.

Таким образом, при осуществлении финансового контроля инвестиционной деятельности следует учитывать особенности его организации и реализации. Трудность, с которой сталкиваются специалисты уже в самом начале проведения контроля, заключается в его внешнем проявлении, что связано с неопределенностью в формах и используемых методах контроля. Необходимо закрепление процедуры проведения рассматриваемого вида финансового контроля по каждой его форме. При установлении налаженной системы процесса инвестиционного контроля будет прослеживаться его эффективность. Речь идет не только о государственных органах контроля. Руководство частных структур будет заинтересовано в применении в пределах организации соответствующих стандартов. От степени контрольной деятельности, ее объемов и качества на государственном уровне зависит прежде всего финансово-экономическая стабильность государства, на негосударственном – дальнейшее функционирование предприятия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее диссертационное исследование представляет собой комплексный анализ научной литературы и обзор законодательства, проведенные с целью изучения правовой природы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

В результате проведенного исследования представляется возможным сформулировать ряд выводов.

Анализ теоретических и практических проблем правового регулирования понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности» позволил разработать его терминологическую основу. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности – это деятельность публичных образований, организаций и физических лиц по осуществлению различных форм проверочных мероприятий в отношении совершаемых операций по извлечению прибыли, получаемой от вложения средств в развитие объектов гражданских прав, и процесса обеспечения законности функционирования проверяемых субъектов, нацеленной на выявление и устранение нарушений в инвестиционной деятельности подконтрольного субъекта.

Исследование сущности понятия «контроль» показало, что понятия «контроль» и «надзор» разнятся в зависимости от цели проведения, субъектов проведения, используемых проверочных форм: контроль – это деятельность публичных образований, юридических и физических лиц по осуществлению различных форм проверочных мероприятий, нацеленная на выявление и устранение нарушений финансовых показателей подконтрольного субъекта; надзор – это деятельность государственных органов власти по реализации процесса обеспечения законности деятельности проверяемых объектов (предприятий, организаций, учреждений).

По итогам анализа генезиса и формирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности резюмируется наличие 8 этапов, каж-

дый из которых может быть охарактеризован соответствующей правовой базой и государственными органами, реализующими финансово-контрольные функции. С течением времени, расширением сфер государственной деятельности сформировались различные виды финансового контроля (в зависимости от объекта воздействия): в сфере денежного обращения, рынка ценных бумаг, таможенного регулирования и так далее. Одним из новых видов является финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности.

Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности как правовой институт финансового права на протяжении своего существования – от становления до настоящего времени – претерпел различные изменения. Стабильности реализации финансового контроля препятствовали некоторые нерешенные правовые вопросы, урегулированию которых были посвящены многочисленные научные труды. В частности, это вопросы отнесения финансового контроля к общей или особенной части, к подотрасли или институту в системе финансового права. Вместе с тем важной задачей на первоначальном этапе модернизации института финансового контроля является его определение на законодательном уровне: лицо должно четко представлять сущность контроля, его легальную трактовку, для того чтобы не нарушать законность своей деятельности в целом.

Большинство проблем, которые складываются на практике, возникают вследствие отсутствия их теоретического осмысления. Например, отсутствие определения понятия «финансовый контроль» порождает сомнения в его верном толковании, а следовательно, легитимности осуществляемой контрольной деятельности. Однако закрепление понятия в законе не гарантирует его правильное понимание и применение. Важно, чтобы система контроля руководствовалась единой терминологией. Для этого необходимо ее законодательное закрепление. Отсутствие законодательно закрепленной дефиниции понятия «контроль» порождает дублирование контрольных функций уполномоченных органов, проблему соотношения государственного и муниципального финансового контроля и др.

Поправки в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования финансового контроля считаются представителями власти заключительным этапом в формировании единой системы финансового контроля. Тем не менее тщательный анализ изменений не позволяет сделать вывод о решении задачи определения основ финансового контроля. Данное заключение основывается на констатации отсутствия определения понятия «финансовый контроль», что не только порождает различное его толкование в научной литературе, но и затрудняет осуществление контрольных функций на практике. Поэтому важнейшей задачей представляется упорядочивание норм, регулирующих финансово-контрольную деятельность. Это позволит исключить дублирование полномочий соответствующих органов, закрепить за каждым из них стандарты деятельности при проведении той или иной формы контроля, используемые при этом методы контроля.

В ходе исследования сделан вывод о том, что в правовых нормах отсутствует осмысление некоторых теоретических категорий. Так, не разграничены понятия «субъект» и «объект». Дифференциация их проводится, исходя из функций субъекта в правоотношении, наделенного определенным статусом: контролирующий и контролируемый. Следовательно, изменений требуют некоторые статьи Бюджетного кодекса РФ. Так, в ст. 266.1 Бюджетного кодекса РФ имеет место подмена понятий «субъект»—«объект», в связи с чем предложена иная формулировка названия рассматриваемой нормы права, а именно, «Контролируемые субъекты государственного (муниципального) финансового контроля».

Решение вопроса законодательного закрепления финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности невозможно без формулирования его основных положений. Научная литература характеризуется большим количеством принципов финансового контроля. Сложность их применения диктуется отсутствием основ, отвечающих современным реалиям. Кроме того, недостаток принципов наблюдается и в различных сферах деятельности проведения финансового контроля, в том числе в инвестиционной.

В системе финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности предлагается выделить и закрепить две группы принципов: общие (законность, гласность, объективность и другие) и особенные (специальные) (защита прав и законных интересов инвестора).

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 иницируемости 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.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты

1. Конвенция «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами других государств» (г. Вашингтон, 18 марта 1965 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.01.2015).

2. Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме (Республика Перу) 17 октября 1977 г. – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2015).

3. Конвенция о защите прав инвестора (г. Москва, 28 марта 1997 г.) // Вестник ВАС РФ. – 1997. – № 8.

4. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (с изм. от 16 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6615.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. (с изм. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617 (утратила силу в связи с принятием Соглашения от 8 декабря 1991 г. «О создании содружества независимых государств» // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1991. – № 51. – Ст. 1798).

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2014. – № 43. – Ст. 5799.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 26 декабря 2014 г. № 450-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Российская газета. – 2014. – 29 декабря.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2014 г. № 480-ФЗ) // СЗ РФ. – № 31. – 1998. – Ст. 3824; Российская газета. – 2014. – 31 декабря.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 532-ФЗ; 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1; Российская газета. – 2015. – 12 января; 6 февраля.

11. Кодекс профессиональной этики аудиторов (одобрен Советом по аудиторской деятельности 22 марта 2012 г., протокол № 4) (с изм. от 27 июня 2013 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2015).

12. Федеральный закон РФ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167 (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; 2014. – № 45. – Ст. 6151.

13. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 29 декабря 2014 г. № 484-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492; 2015. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 37.

14. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1096; 2013. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6961.

15. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (с изм. от 5 мая 2014 г. № 106-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3493; 2014. – № 19. – Ст. 2311.

16. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 505-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ч. 1. – Ст. 3418; 2015. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 58.

17. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 29 декабря 2014 г. № 484-ФЗ, 451-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790; 2015. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 37, 4.

18. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 344-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859; 2014. – № 45. – Ст. 6154.

19. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2014 г. № 451-ФЗ, 461-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5029; 2015. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 4; 14.

20. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 35-ФЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3283; 2014. – № 11. – Ст. 1100.

21. 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. от 4 ноября 2014 г. № 343-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 1940; 2014. – № 45. – Ст. 6153.

22. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6249; 2015. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 72.

23. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 403-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 15; 2014. – № 49. – Ч. 6. – Ст. 6912.

24. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 4 октября 2014 г. № 291-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5711; 2014. – № 40. – Ч. 2. – Ст. 5322.

25. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; 2014. – № 45. – Ст. 6151.

26. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191.

27. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изм. от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 49. – Ч. 5. – Ст. 6350; 2014. – № 26. – Ч. 1, 2. – Ст. 3407.

28. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» // СЗ РФ. – 2014. – № 26. – Ч. 1. – Ст. 3393.

29. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» // ВВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 840 (утратил силу в связи с принятием Постановления ВС СССР от 16 мая 1991 г. № 2162-1 // ВСНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 23. – Ст. 650).

30. Закон СССР от 16 мая 1991 г. № 2161-1 «О Контрольной палате СССР» // ВСНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 23. – Ст. 649 (фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 167).

31. Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (с изм. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1005; СЗ РФ. – 2011. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 4596.

32. Полное собрание законов Российской Империи.– 1830. – Т. 1.

33. Свод законов Российской империи. – СПб., 1892. – Т. 1. – Ч. 2.

34. Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (с изм. от 18 июля 2001 г. № 872) // СЗ РФ. – 1996. – № 31. – Ст. 3696; 2001. – № 30. – Ст. 3156.

35. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 10 сентября 2014 г. № 627) // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290; 2014. – № 37. – Ст. 4938.

36. Указ Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация» (с изм. от 9 июня 2010 г. № 696) // СЗ РФ. – 2007. – № 13. – Ст. 1532; 2010. – № 24. – Ст. 3018.

37. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (с изм. от 10 августа 2012 г. № 1156) // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277; 2012. – № 33. – Ст. 4633.

38. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (с изм. от 21 декабря 2013 г. № 940) // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3314; 2013. – № 52. – Ч. 2. – Ст. 7137.

39. Распоряжение Президента РФ от 14 февраля 2006 г. № 65-рп «О праздновании 350-летия установления Государственного финансового контроля в России» // СЗ РФ. – 2006. – № 8. – Ст. 916.

40. Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» // Солидарность. – 2013. – № 23.

41. Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 696 «Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности» (с изм. от 22 декабря 2011 г. № 1095) // СЗ РФ. – 2002. – № 39. – Ст. 3797; 2012. – № 1. – Ст. 139.

42. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (с изм. от 23 сентября 2014 г. № 972) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258; 2014. – № 40. – Ч. 3. – Ст. 5426.

43. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (с изм. от 25 декабря 2014 г. № 1489). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2015).

44. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (с изм. от 3 июля 2014 г. № 615) // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3961; 2014. – № 28. – Ст. 4058.

45. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. от 18 июня 2014 г. № 558) // СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4908; 2014. – № 26. – Ч. 2. – Ст. 3561.

46. Постановление Правительства РФ от 6 июля 2008 г. № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 28. – Ст. 3382.

47. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» (с изм. от 25 сентября 2014 г. № 984) // СЗ РФ. – 2008. – № 34. – Ст. 3916; 2014. – № 40. – Ч. 3. – Ст. 5434.

48. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1086 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 991» (с изм. от 10 марта 2009 г. № 208) // СЗ РФ. – 2009. – № 3. – Ст. 389; № 11. – Ст. 1308.

49. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 166 «О порядке представления органами и агентами валютного контроля в орган валютного контроля, уполномоченный Правительством Российской Федерации, необходимых для осуществления его функций документов и информации» // СЗ РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1129.

50. Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» (с изм. от 8 сентября 2014 г. № 915) // СЗ РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 4823; 2014. – № 37. – Ст. 4971.

51. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. – 2013. – № 49. – Ч. 7. – Ст. 6435.

52. Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (с изм. от 18 июня 2014 г. № 558) // СЗ РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 591; № 26. – Ч. 2. – Ст. 3561.

53. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

54. Постановление ВС РФ от 7 февраля 1992 г. № 2299/1-1 «О создании Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации» // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 887.

55. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (с изм. от 7 декабря 2011 г. № 1013) // СЗ РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3720; 2011. – № 51. – Ст. 7526.

56. Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» // СЗ РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1061.

57. Манифест от 28 января 1811 г. «О устройстве Главного Управления ревизии Государственных счетов» // Полное собрание законов Российской Империи. – Собр. 1. – Т. XXXI. – № 24502.

58. Указ от 30 декабря 1836 г. «Высочайше утвержденное образование Государственного контроля» // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. XI. – № 9812.

59. Указ Президиума ВС СССР от 6 сентября 1940 г. «Об образовании Народного комиссариата государственного контроля СССР» // ВВС СССР. – 1940. – № 31.

60. Декрет СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях» // СУ РСФСР. – 1918. – № 18. – Ст. 264 (утратил силу в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25 января 1928 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2015).

61. Приказ Министерства финансов РФ от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» // Российская газета. – 2009. – 4 марта.

62. Распоряжение Банка России от 30 апреля 2014 г. № Р-361 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за деятельностью субъектов рынка коллективных инвестиций в Банке России» (с изм. от 1 августа 2014 г.) // Вестник Банка России. – 2014. – № 43.

63. Письмо Банка России от 13 мая 2002 г. № 59-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» // Вестник Банка России. – 2002. – № 33.



64. Письмо Банка России от 26 января 2005 г. № 17-Т «Об усилении контроля за операциями с наличными денежными средствами». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.02.2015).

65. Письмо Банка России от 13 июля 2005 г. № 99-Т «О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. – 2005. – № 37.

66. Письмо Банка России от 26 декабря 2005 г. № 161-Т «Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций» // Вестник Банка России. – 2005. – № 70.

67. Письмо Банка России от 6 февраля 2012 г. № 14-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления» // Вестник Банка России. – 2012. – № 7.

68. Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» (с изм. от 24 апреля 2014 г. № 3241-У) // Вестник Банка России. – 2004. – № 7; 2014. – № 63.

69. Письмо Федеральной налоговой службы России от 26 декабря 2013 г. № ГД-4-3/23489 «О налоговых льготах для участников региональных инвестиционных проектов». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.02.2015).

70. Порядок применения Росфиннадзором мер воздействия в отношении аудиторских организаций: одобрен Советом по аудиторской деятельности от 19 июня 2014 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2015).

71. Закон Самарской области от 16 марта 2006 г. № 19-ГД «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самар-

ской области» (с изм. от 3 октября 2013 г. № 85-ГД) // Волжская коммуна. – 2006. – № 45; 2013. – № 332.

72. Постановление Губернатора Самарской области от 10 апреля 2013 г. № 85 «Об утверждении Инвестиционной декларации Самарской области» (с изм. от 26 мая 2014 г. № 297) // Волжская коммуна. – 2013. – № 134.

73. Постановление Правительства Самарской области от 25 марта 2009 г. № 140 «О создании государственного автономного учреждения Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве» путем изменения типа существующего государственного учреждения Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве» (с изм. от 19 августа 2009 г. № 396) // Волжская коммуна. – 2009. – № 105; № 303.

74. Постановление Администрации городского округа Самара от 1 июля 2011 г. № 748 «Об утверждении долгосрочной целевой программы городского округа Самара «Комплексное развитие застроенных территорий» на 2012–2020 годы» // Самарская газета. – 2011. – № 120.

75. Постановление Сызранской городской Думы Самарской области от 30 июня 2004 г. № 42 «Об итогах социально-экономического развития города Сызрани за 2003 год». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2015).

76. Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 10 «Консолидированная финансовая отчетность» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 18 июля 2012 г. № 106н (с изм. от 7 мая 2013 г.)). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2015).

77. Стандарт государственного аудита СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К) (с изм. от 25 июля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2015).

78. Стандарт финансового контроля СФК 102 «Проведение экспертно-аналитического мероприятия»: утвержден Коллегией Счетной палаты РФ от 16 июля 2010 г. (с изм. от 20 июля 2012 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01.2015).

79. Стандарт Счетной палаты РФ СФК 103 «Проведение финансового аудита»: утвержден Коллегией Счетной палаты РФ от 9 ноября 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2015).

80. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»: утвержден Коллегией Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2015).

81. Стандарт финансового контроля СФК 4701 «Порядок проведения Счетной палатой РФ совместных и параллельных контрольных мероприятий с органами государственного финансового контроля зарубежных стран»: утвержден Коллегией Счетной палаты РФ от 28 октября 2005 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2015).

82. Стандарт финансового контроля СФК 4702 «Порядок организации и проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации»: утвержден Коллегией Счетной палаты РФ от 7 июля 2006 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2015).

83. Регламент или инструкция Ревизион-коллегии от 7 мая 1733 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. IX. – № 6391.

84. Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов строительства РДС 11-201-95 от 24 апреля 1995 г. № 18-39 (с изм. от

29 января 1998 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

85. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений от 22 мая 1862 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. 37. – № 38309; Свод государственных законов Российской империи.

86. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2015).

87. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О государственном архитектурно-строительном надзоре в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

88. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

### **Нормативные правовые акты, регламентирующие работу Федерального Собрания**

89. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 января 2011 г. № 4785-5 ГД «О назначении Степашина Сергея Вадимовича на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 5. – Ст. 698.

90. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 сентября 2013 г. № 2859-6 ГД «О Председателе Счетной палаты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 4804.

91. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 1 июля 2014 г. № 4689-6 ГД «О проекте федерального закона № 529630-6

«О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 27. – Ст. 3695.

### **Акты судебной власти**

92. Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1678-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белого Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 3.

93. Постановление Президиума Совета судей РФ от 8 февраля 2007 г. № 111 «О финансовом контроле за использованием средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование судов Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2015).

94. Решение Арбитражного суда Амурской области от 14 августа 2014 г. № А04-4279/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2015).

95. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 1 августа 2014 г. № А05-3961/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2015).

96. Решение Арбитражного суда Вологодской области от 20 января 2014 г. по делу № А13-12532/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

97. Решение Арбитражного суда Пермского края от 11 августа 2014 г. № А50-7183/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.01.2015).

98. Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 20 августа 2014 г. № А58-3897/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.02.2015).

99. Решение Арбитражного суда Саратовской области от 12 ноября 2012 г. по делу № А57-15765/2012. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2014).

100. Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 6 марта 2014 г. по делу № А72-16880/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.02.2015).

### **Монографии, комментарии, учебники, учебные пособия**

101. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина, 2009. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 01.02.2014).

102. *Антипова, О.М.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем) [Текст] / О.М. Антипова. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 236 с.

103. *Арабян, К.К.* Теория и методология финансового контроля: монография [Текст]. – М.: МЭСИ, 2012. – 115 с.

104. Аудит: учебник [Текст] / под общ. ред. В.И. Подольского. – М.: Юнити-Дана, 2010. – 672 с.

105. *Бехтерева, Е.В.* Управление инвестициями. – М.: ГроссМедиа, 2008. – 216 с.

106. *Бочаров, В.В.* Финансово-кредитные методы регулирования рынка инвестиций [Текст] / В.В. Бочаров. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 142 с.

107. *Бурцев, В.В.* Государственный финансовый контроль: методология и организация [Текст] / В.В. Бурцев. – М.: Маркетинг, 2000. – 391 с.

108. *Виткалова, А.П.* Бюджетирование и контроль затрат в организации [Текст] / А.П. Виткалова, Д.П. Миллер. – М.: Омега-Л, 2006. – 128 с.

109. *Грачева, Е.Ю.* История науки финансового права // История юридических наук в России: сб. ст. [Текст] / Е.Ю. Грачева. – М.: Изд-во МГЮА, 2009. – С. 475–476.

110. *Грачева, Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст] / Е.Ю. Грачева. – М.: Норма, Инфра-М, 2000. – 192 с.
111. *Гущин, В.В.* Инвестиционное право: учеб. пособ. [Текст] / В.В. Гущин, А.А. Овчинников. – М.: Эксмо, 2009. – 624 с.
112. *Даев, В.Г.* Основы теории прокурорского надзора [Текст] / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 136 с.
113. *Ежов, М.В.* История государственного управления и государственной службы России: учеб. пособ. [Текст] / М.В. Ежов, Г.В. Ежова. – СПб.: ИВЭСЭП, 2004. – 236 с.
114. *Ершова, И.В.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации [Текст] / И.В. Ершова, А.А. Ершов. – М.: Проспект, 2011. – 280 с.
115. *Запольский, С.В.* Финансовое право: учебник [Текст] / С.В. Запольский. – М.: Контракт, Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
116. Защита прав потребителей финансовых услуг [Текст] / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. – М.: Норма, Инфра-М, 2009. 720 с.
117. *Козырин, А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах [Текст] / А.Н. Козырин. – М.: ЦППИ, 2009. – 182 с.
118. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Текст] / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009. – 288 с.
119. *Конин, Н.М.* Административное право России: учебник [Текст] / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – Саратов: Велби, 2006. – 650 с.
120. *Котляревский, С.А.* Финансовое право СССР [Текст] / С.А. Котляревский – Л.: Госиздат, 1926. – 347 с.
121. *Кочерин, Е.А.* Контроль как функция управления [Текст] / Е.А. Кочерин – М.: Знание, 1982. – 64 с.
122. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России [Текст] / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 717 с.

123. *Кунц, Н.З.* Государственный финансовый контроль в Российской Федерации [Текст] / Н.З. Кунц. – М.: Финуниверситет, 2010. – 64 с.
124. *Лаутс, Е.Б.* Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности: монография [Текст] / Е.Б. Лаутс. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 280 с.
125. *Майфат, А.В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография [Текст] / А.В. Майфат. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 328 с.
126. *Манохин, В.М.* Российское административное право: учебное пособие [Текст] / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2000. – 416 с.
127. *Мась, Л.В.* Коммерческое право [Текст] / Л.В. Мась. – СПб.: Питер, 2004. – 240 с.
128. *Матузов, Н.И.* Теория государства и права: учебник [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
129. Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / А.А. Ялбулганов. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2015).
130. Общая теория права и государства: учебник [Текст] / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд. перераб. и доп. – М., 2001. – С. 113.
131. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права [Текст] / Е.В. Покачалова. – Саратов, 2007. – С. 222–223.
132. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития / Е.В. Покачалова, Ф.В. Маркелов, С.В. Журавлева, О.В. Тагашева [Текст] / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – 240 с.
133. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года [Текст] / под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2010. – 49 с.
134. *Ример, М.И., Касатов, А.Д., Матиенко, Н.Н.* Экономическая оценка инвестиций [Текст] / под общ. ред. М. Римера. СПб., 2006. – 480 с.



135. Российская правовая политика: курс лекций [Текст] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: НОРМА, 2003. – 528 с.
136. *Серебрякова, Т.А.* Финансовое право: учеб. пособ. [Текст] / Т.А. Серебрякова, О.А. Таренкова. – Самара: СФ ГОУ ВПО МГПУ, 2010. – 404 с.
137. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2009. – 264 с.
138. *Студеникина, М.С.* Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.
139. *Таганцев, Н.С.* Пережитое. Учреждение Государственной Думы в 1905–1906 гг. [Текст] / Н.С. Таганцев. – Пг.: 18-ая Гос. типография, 1919. – 224 с.
140. Теория государства и права: учеб. пособ. / под ред. А.В. Малько, В.А. Пономаренкова [Текст]. – Самара: СФ ГОУ ВПО МГПУ, 2008. – 232 с.
141. *Фархутдинов, И.З.* Инвестиционное право: учеб.-практ. пособ. [Текст] / И.З. Фархутдинов, В.А. Трапезников. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 432 с.
142. *Филатова, А.В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) [Текст] / под ред. Н.М. Кониная. – Саратов: Науч. книга, 2009. – 280 с.
143. Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю.Грачева, Г.П. Толстопятенко [Текст]. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004. – 536 с.
144. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. [Текст]. – М.: Юристъ, 2001. – 600 с.
145. Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязевой, К.В. Маркиной [Текст]. – М.: Финансы, кредит, 2004. – 504 с.
146. Финансовый контроль: учеб. пособ. / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова [Текст]. – М.: Камерон, 2004. – 272 с.

147. *Халфина, Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права [Текст] / Р.О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 182–214.

148. *Химичева, Н.И.* Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательное закрепление // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д.ю.н., профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой [Текст]. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. – 148 с.

149. *Худяков, А.И.* Основы теории финансового права [Текст] / А.И. Худяков. – Алматы: Жети Жаргы, 1995. – 288 с.

### **Научные статьи и сборники научных трудов**

150. *Акопян, О.А.* Законодательство в области инвестирования в капитальные вложения [Текст] / О.А. Акопян // Журнал российского права. – 2010. – № 2. – С. 13–22.

151. *Андреев, А.Г.* Из истории развития государственного финансового контроля в России [Текст] / А.Г. Андреев, Д.В. Никольский // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2006. – № 10. – С. 232–233.

152. *Андреева, Ю.А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» [Текст] / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. – 2009. – № 2. – С. 6–8.

153. *Асадов, А.М.* Некоторые вопросы формирования косвенных (особых) административных отношений в аудиторской деятельности [Текст] / А.М. Асадов, Д.Н. Бахрах // Административное право и процесс. – 2010. – № 2. – С. 4–8.

154. *Ахполов, А.А.* Без квалифицированного финансового контроля не может быть эффективной государственной власти [Текст] / А.А. Ахполов // Финансы. – 2003. – № 9. – С. 3–7.

155. *Бакаева, О.Ю.* Правовые подходы к понятию государственного контроля и надзора [Текст] / О.Ю. Бакаева // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 1. – С. 26–30.

156. *Барыкин, Е.А.* Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля [Текст] / Е.А. Барыкин // Реформы и право. – 2008. – № 3. – С. 54–69.

157. *Беляев, В.П.* Надзор и контроль как формы юридической деятельности [Текст] / В.П. Беляев // Право и политика. – 2002. – № 5. – С. 24–30.

158. *Беляев, В.П.* О проблемах эффективности государственного контроля [Текст] / В.П. Беляев // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 67–73.

159. *Болоцких, А.А.* Принцип независимости Центрального банка как актуальная проблема конституционной экономики Российской Федерации [Текст] / А.А. Болоцких // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 18–20.

160. *Болтинова, О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации [Текст] / О.В. Болтинова // Финансовое право. – 2011. – № 7. – С. 10–16.

161. *Бондаренко, Е.И.* К вопросу о соотношении понятий «внутренний финансовый контроль», «внешний финансовый контроль», «аудит» [Текст] / Е.И. Бондаренко // Государство и право: теория и практика: матер. Междунар. заочной науч. конф. (апрель 2011 г.). – Челябинск, 2011. – С. 106–109.

162. *Бубенчиков, А.Д.* Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности [Текст] / А.Д. Бубенчиков // Финансовое право. – 2005. – № 3. – С. 5–8.

163. *Бурмистров, А.С.* Государственный контроль финансов – проблемы правового и организационного обеспечения [Текст] / А.С. Бурмистров // Российская юстиция. – 2010. – № 6. – С. 2–3.

164. *Бурцев, В.В.* Концептуальный подход к процедурам государственного финансового контроля [Текст] / В.В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 2. – С. 79–96.

165. *Бурцев, В.В.* Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях [Текст] / В.В. Бурцев // Финансовый менеджмент. – 2005. – № 2. – С. 21–25.
166. *Бурцев, В.В.* Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности [Текст] / В.В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 2. – С. 75–80.
167. *Бурцев, В.В.* Принципы внутреннего аудита [Текст] / В.В. Бурцев // Бухгалтерский учет. – 1998. – № 2. – С. 80.
168. *Бурцев, В.В.* Система внутреннего финансового контроля коммерческой организации [Текст] / В.В. Бурцев // Аудит и финансовый анализ. – 2004. – № 1. – С. 83–132.
169. *Бычкова, С.М.* История развития контроля в России [Текст] / С.М. Бычкова // Аудиторские ведомости. – 1999. – № 10. – С. 5–7.
170. *Винницкий, Д.В.* Предмет и система финансового права на современном этапе [Текст] / Д.В. Винницкий // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 30–42.
171. *Владимиров, В.В.* Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).
172. *Власова, А.Ю.* Категория «инвестиции» в российском законодательстве [Текст] / А.Ю. Власова // Внешнеторговое право. – 2007. – № 1. – С. 34–36.
173. *Гараев, И.Г.* Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России [Текст] / И.Г. Гараев // Финансовое право. – 2008. – № 3. – С. 2–4.
174. *Гварлиани, Т.Е.* Исследование методологии финансового контроля [Текст] / Т.Е. Гварлиани, С.В. Черемшанов // Аудит и финансовый анализ. – 2003. – № 4. – С. 5–17.
175. *Гильманов, Э.М.* Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации [Текст] / Э.М. Гильманов // Финансовое право. – 2007. – № 10. – С. 13–17.

176. *Головач, А.М.* Внутренний контроль и внутренний аудит в организации: разграничение компетенции [Текст] / А.М. Головач // Аудиторские ведомости. – 2007. – № 1. – С. 33–39.
177. *Головин, А.* Понятие принципа права: некоторые вопросы // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4. – С. 4.
178. *Головин, К.* Контрольно-счетные органы иностранных государств [Текст] / К. Головин // Финансовое право. – 2006. – № 7. – С. 54–59.
179. *Горбунова, О.Н.* Значение понятия «коррупция» в финансовом праве [Текст] / О.Н. Горбунова // Финансовое право. – 2012. – № 5. – С. 2–7.
180. Государственный контроль. 1811–2011 [Текст]: сб. науч. тр., посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. – Курск: Курск. гос. ун-т.; М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – 205 с.
181. *Грачева, Е.Ю.* Финансовый контроль – подотрасль финансового права [Текст] / Е.Ю. Грачева // Финансовое право. – 2002. – № 2. – С. 57–63.
182. *Гутцайт, Е.М.* Независимость финансового контроля и его качество [Текст] / Е.М. Гутцайт // Аудиторские ведомости. – 2007. – № 9. – С. 7–10.
183. *Гутцайт, Е.М.* О концепции финансового контроля [Текст] / Е.М. Гутцайт // Аудитор. – 2006. – № 6. – С. 36–46.
184. *Данилевский, Ю.А.* Государственный финансовый контроль в России [Текст] / Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников // Бухгалтерский учет. – 2002. – № 16. – С. 3–5.
185. *Демидов, М.В.* Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России [Текст] / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2. – С. 12–16.
186. *Демидов, М.В.* Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: правовой статус и проблемы его унификации [Текст] / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 32–38.

187. *Демидов, М.В.* Место и роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля России [Текст] / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 1. – С. 24–29.

188. *Демидов, М.В.* Субъекты и объекты парламентского финансового контроля [Текст] / М.В. Демидов // Российская юстиция. – 2009. – № 5. – С. 36–41.

189. *Долгополова, Е.А.* Основные тенденции развития системы государственного финансового контроля в России в период 1985–2005 гг. [Текст] / Е.А. Долгополова // Административное право и процесс. – 2007. – № 5. – С. 24–26.

190. *Доронина, Н.Г.* Инвестиционное законодательство и модернизация экономики [Текст] / Н.Г. Доронина // Журнал российского права. – 2011. – № 1. – С. 46–54.

191. *Ершов, А.А.* Аудит как вид финансового контроля [Текст] / А.А. Ершов // Финансовое право. – 2010. – № 10. – С. 17–21.

192. *Запольский, С.В.* К вопросу о роли финансового права в правовой системе России [Текст] / С.В. Запольский // Финансовое право. – 2010. – № 8. – С. 2–7.

193. *Зевайкина, А.Н.* Правовая природа аудиторской деятельности: предпринимательство или финансовый контроль? [Текст] / А.Н. Зевайкина // Аудитор. – 2004. – № 4. – С. 17–22.

194. *Зенькович, Е.В.* Контроль и надзор на финансовом рынке [Текст] / Е.В. Зенькович // Рынок ценных бумаг. – 2005. – № 10. – С. 7–8.

195. *Золотарева, А.Б.* Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля [Текст] / А.Б. Золотарева // Современное право. – 2008. – № 12. – С. 73–79.

196. *Зубарев, С.М.* Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2015).

197. *Ильин, А.Ю.* Теоретико-правовой аспект налогового контроля [Текст] / А.Ю. Ильин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 52–58.

198. Интернет-конференция с С.В. Степашиним «Проблемы правоприменительной практики в системе финансового контроля Российской Федерации». Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 12.02.2015).

199. *Карпов, Э.С.* О разграничении проверки и ревизии как форм бюджетного контроля [Текст] / Э.С. Карпов // Юридические науки: проблемы и перспективы: матер. Междунар. заочной науч. конф. (март 2012 г.). – Пермь, 2012. – С. 61–63.

200. *Кирьянов, О.* Австралия испугалась китайских инвестиций [Текст] / О. Кирьянов // Российская газета. – 2009. – 27 сентября.

201. *Клейменов, Я.С.* Особенности взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / Я.С. Клейменов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 2. – С. 21–23.

202. *Клейменов, Я.С.* Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / Я.С. Клейменов // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 69–72.

203. *Коломытцева, О.Н.* История зарождения государственного контроля в дореволюционной России [Текст] / О.Н. Коломытцева // История государства и права. – 2007. – № 7. – С. 19–20.

204. *Комиссарова, Т.Ю.* Контроль и надзор по новому закону [Текст] / Т.Ю. Комиссарова // Отдел кадров коммерческой организации. – 2009. – № 9. – С. 46–50.

205. *Конюхова, Т.В.* К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» [Текст] / Т.В. Конюхова // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 16–27.

206. *Конюхова, Т.В.* Правовое регулирование бюджетных инвестиций [Текст] / Т.В. Конюхова // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 114–119.

207. *Конюхова, Т.В.* Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации [Текст] / Т.В. Конюхова // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 48–58.

208. *Косолапов, С.В.* Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ [Текст] / С.В. Косолапов // Финансовое право. – 2007. – № 5. – С. 6–12.

209. *Кочаненко, Е.П.* Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации [Текст] / Е.П. Кочаненко // Законодательство и экономика. – 2011. – № 12. – С. 5–20.

210. *Кошелев, Д.А.* Федеральная инспекция труда: государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства [Текст] / Д.А. Кошелев // Трудовое право. – 2009. – № 12. – С. 108–110.

211. *Крохина, Ю.А.* Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2011. – № 5. – С. 10–14.

212. *Кузнеченкова, В.Е.* Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля [Текст] / В.Е. Кузнеченкова // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 21–24.

213. *Кузьмин, И.Ю.* Бюджетно-финансовый контроль за рубежом [Текст] / И.Ю. Кузьмин // Аудиторские ведомости. – 2007. – № 10. – С. 65–72.

214. *Лагутин, И.Б.* Виды, формы и методы финансового контроля: общие вопросы теории и практика правового регулирования на региональном уровне [Текст] / И.Б. Лагутин // Российская юстиция. – 2012. – № 6. – С. 10–14.

215. *Лайченкова, Н.Н.* Налоговые стимулы: разделяй и властвуй [Текст] / Н.Н. Лайченкова // Налоговая политика и практика. – 2009. – № 10. – С. 58–61.

216. *Левакин, И.В.* Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита [Текст] / И.В. Левакин, А.М. Абрамов // Российская юстиция. – 2011. – № 1. – С. 2–5.



217. *Литягин, Н.Н.* Организационно-правовые формы инвестиционной деятельности. Инвестиционный процесс [Текст] / Н.Н. Литягин // Правовые вопросы строительства. – 2011. – № 2. – С. 36–38.

218. *Литягин, Н.Н.* Частноправовое и публично-правовое регулирование инвестиций в Российской Федерации: гражданско-правовой и финансово-правовой аспекты [Текст] / Н.Н. Литягин // Государство и право. – 2012. – № 4. – С. 39–47.

219. *Логвинов, М.* Дело – труба [Текст] / М. Логвинов // Компания. – 2012. – № 6. – С. 9–12.

220. *Львов, Д.М.* Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие [Текст] / Д.М. Львов // Счетоводство. – 1889. – № 17. – С. 2–54.

221. *Максимов, М.В.* Особенности правового регулирования контроля и надзора в сфере банковской деятельности в Российской Федерации [Текст] / М.В. Максимов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2002. – № 3. – С. 420–478.

222. *Малько, А.В.* Правовая политика и российское законодательство XXI века [Текст] / А.В. Малько // Законодательство России в XXI веке: матер. науч.-практ. конф. (октябрь 2000 г.). – М., 2002. – С. 30.

223. *Мамина, О.И.* Проблемы реализации принципов правосудия как показатель отношения граждан Российской Федерации к состоянию правосудия в России на современном этапе [Текст] / О.И. Мамина // Российская юстиция. – 2008. – № 10. – С. 47–51.

224. *Матвеев, В.Ю.* Регионализм как принцип правовой политики государства [Текст] / В.Ю. Матвеев // Юридический мир. – 2009. – № 5. – С. 27–31.

225. *Матушкин, А.В.* Сделка и финансовая операция как объекты финансового мониторинга [Текст] / А.В. Матушкин, М.М. Прошунин // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 24–27.

226. *Медведев, В.Н.* Модернизация Российского государства и государственный финансовый контроль [Текст] / В.Н. Медведев, О.Е. Томазова // Государство и право. – 2011. – № 2. – С. 99–102.

227. *Мурина, Г.Н.* Финансовый контроль в системе финансового права Российской Федерации [Текст] / Г.Н. Мурина // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 1. – С. 77–88.

228. *Назаров, В.Н.* Финансовое право и финансовый кризис [Текст] / В.Н. Назаров // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 24–28.

229. *Неверова, Н.В.* Современное состояние и перспективы развития финансово-правовой науки в области валютных правоотношений [Текст] / Н.В. Неверова // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 16–19.

230. *Неретин, М.С.* Понятие и правовые основы банковского надзора в Российской Федерации [Текст] / М.С. Неретин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 49–51.

231. *Никандрова, Л.Ю.* Методологические аспекты инвестиционной привлекательности региона [Текст] / Л.Ю. Никандрова, В.В. Смирнов // Аудит и финансовый анализ. – 2009. – № 1. – С. 34–45.

232. *Нилов, К.Н.* Правовые гарантии осуществления иностранных инвестиций по законодательству Российской Федерации [Текст] / К.Н. Нилов // Балтийский регион. – 2011. – № 3. – С. 6–12.

233. *Овсянников, Л.Н.* Финансовый контроль как система [Текст] / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2000. – № 12. – С. 66–68.

234. *Опенышев, С.П.* Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля [Текст] / С.П. Опенышев, В.А. Жуков // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2000. – № 4. – С. 19–23.

235. *Орлова, М.* Спор из-за выеденного двorca [Текст] / М. Орлова, Г. Ревзин // Коммерсантъ. Власть. – 2000. – № 12. – С. 29.

236. *Осляков, В.Г.* История становления и развития государственного контроля в России [Текст] / В.Г. Осляков // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2010. – № 3. – С. 60–66.

237. *Пастушенко, Е.Н.* Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации [Текст] / Е.Н. Пастушенко // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 5–6.

238. *Пастушенко, Е.Н.* О развитии форм финансового контроля в банковской сфере на современном этапе [Текст] / Е.Н. Пастушенко, Е.Ф. Быстрова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4. – С. 181–183.

239. *Пастушенко, Е.Н.* Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития [Текст] / Е.Н. Пастушенко, Д.С. Пастушенко // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 24–26.

240. *Перелетова, И. В.* Ответственность аудиторов и консалтинговых компаний за свои рекомендации [Текст] / И.В. Перелетова // Финансовые и бухгалтерские консультации. – 2008. – № 4. – С. 5–7.

241. *Пиняскина, О.В.* О правовой природе инвестиционной деятельности [Текст] / О.В. Пиняскина // Банковское право. – 2010. – № 2. – С. 15–22.

242. *Погосян, Н.Д.* Государственный финансовый контроль как государственно-правовой институт: историко-теоретический аспект [Текст] / Н.Д. Погосян // Право и жизнь. – 1998. – № 13. – С. 26–49.

243. *Подколзина, В.* Квартира без риска [Текст] / В. Подколзина // эж-Юрист. – 2011. – № 50. – С. 10.

244. *Покачалова, Е.В.* Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России [Текст] / Е.В. Покачалова // Финансовое право. – 2005. – № 7. – С. 19–22.

245. *Покачалова, Е.В.* Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права [Текст] / Е.В. Покачалова // Финансовое право. – 2010. – № 4. – С. 19–23.

246. *Покачалова, Е.В.* Финансовый контроль как фактор преодоления кризисных явлений на рынке ценных бумаг [Текст] / Е.В. Покачалова, О.В.

Тагашева / Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4. – С. 184–188.

247. *Прошунин, М.М.* К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля [Текст] / М.М. Прошунин // Финансовое право. – 2010. – № 10. – С. 21–25.

248. *Прошунин, М.М.* Принципы построения системы финансового мониторинга в финансовых институтах [Текст] / М.М. Прошунин // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 31–35.

249. *Прошунин, М.М.* Мониторинг операций и сделок в кредитной организации в целях противодействия легализации преступных доходов [Текст] / М.М. Прошунин // Банковское право. – 2010. – № 3. – С. 42–45.

250. *Рожкова, Н.* Виды, формы и принципы государственного финансового контроля [Текст] / Н. Рожкова // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 7. – С. 61–67.

251. *Рукавишников, И.В.* Коммерческие организации как субъекты финансового контроля: международно-правовой аспект [Текст] / И.В. Рукавишников // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 37–38.

252. *Савченко, Н.А.* Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX – начало XX в.) [Текст] / Н.А. Савченко // История государства и права. – 2010. – № 18. – С. 12–15.

253. *Саттарова, Н.А.* К вопросу о государственном финансовом контроле [Текст] / Н.А. Саттарова // Финансовое право. – 2006. – № 1. – С. 2–3.

254. *Сергеев, Л.И.* Противоречия финансов как сущность природы и содержания финансового контроля в обществе [Текст] / Л.И. Сергеев // Финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 5–13.

255. *Смирнов, Д.А.* О понятии принципов налогового права [Текст] / Д.А. Смирнов // Правоведение. – 2009. – № 5. – С. 50–69.

256. *Сокол, П.В.* Инвестиции в жилищное строительство: понятие и правовые формы [Текст] / П.В. Сокол // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2011. – № 1. – С. 23–29.

257. *Соколова, Т.В.* Характеристика правового регулирования иностранных инвестиций в России [Текст] / Т.В. Соколова // *Международное публичное и частное право.* – 2005. – № 3. – С. 40–41.

258. *Соколова, Э.Д.* Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.01.2015).

259. *Спирин, Д.В.* Финансы и инвестиции [Текст] / Д.В. Спирин // *Финансы.* – 2007. – № 2. – С. 77.

260. *Степашин, С.В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее [Текст] / С.В. Степашин // *Государственная власть и местное самоуправление.* – 2006. – № 5. – С. 13–17.

261. *Степашин, С.В.* Государственный аудит: введение в специальность [Текст] / С.В. Степашин // *Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации.* – 2010. – № 9. – С. 3–11.

262. *Струсь, К.А.* Принципы правовой политики в сфере формирования гражданского общества [Текст] / К.А. Струсь // *Российская юстиция.* – 2009. – № 6. – С. 8–10.

263. *Сусликов, В.Н.* Правовое стимулирование в сфере недвижимости [Текст] / В.Н. Сусликов // *Правовые вопросы недвижимости.* – 2007. – № 1. – С. 8–11.

264. *Терехова, Е.В.* Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями [Текст] / Е.В. Терехова // *Финансовое право.* – 2008. – № 8. – С. 25–30.

265. *Тихомиров, Ю.А.* Правовое государство: модели и реальность [Текст] / Ю.А. Тихомиров // *Журнал российского права.* – 2011. – № 12. – С. 5–20.

266. *Титов, А.С.* Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание [Текст] / А.С. Титов // *Финансовое право.* – 2005. – № 6. – С. 33–37.

267. *Товмасын, Р.Э.* Механизм финансово-правового регулирования платежной системы Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств [Текст] / Р.Э. Товмасын // Финансовое право. – 2010. – № 4. – С. 23–25.

268. *Томкович, Р.Р.* Регулирование банковской деятельности и надзор за ее осуществлением в Беларуси: правовые аспекты [Текст] / Р.Р. Томкович // Банковское право. – 2009. – № 5. – С. 36–40.

269. *Трегубова, Е.В.* Административный запрет в сфере осуществления финансовой деятельности [Текст] / Е.В. Трегубова // Российская юстиция. – 2008. – № 10. – С. 27–29.

270. *Трубников, В.М.* Становление финансового контроля в России [Текст] / В.М. Трубников // Финансовое право. – 2013. – № 7. – С. 42.

271. *Тюпакова, Н.Н.* Проблемы налогового регулирования инвестиционных процессов в экономике России [Текст] / Н.Н. Тюпакова // Теория и практика общественного развития: науч. журнал. – 2011. – № 2. – С. 276–279.

272. *Тютин, Ю.В.* Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации [Текст] / Ю.В. Тютин // Финансовое право. – 2010. – № 1. – С. 3–9.

273. *Украинцева, А.И.* Сущность, формы и методы налогового контроля [Текст] / А.И. Украинцева // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 79–84.

274. *Уткина, М.* За «нецелевку» накажут дисквалификацией. Интервью заместителя директора Департамента бюджетной методологии Минфина России Татьяны Саакян [Текст] / М. Уткина // Казенные учреждения: учет, отчетность, налогообложение. – 2013. – № 11. – С. 7–8.

275. *Фадеев, Д.Е.* Инвестиции, налоги и «дедушкина оговорка» [Текст] / Д.Е. Фадеев // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 1. – С. 8–13.

276. *Федорцова, В.А.* Роль и место аудита в системе финансового контроля [Текст] / В.А. Федорцова // Теория и практика налогообложения и финансового права. – 2012. – № 5. – С. 267–273.

277. *Филатова, А.В.* Перспективы становления государственного контроля (надзора) в Российской Федерации [Текст] / А.В. Филатова, И.В. Митякина // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 3–7.

278. *Хабриева, Т.Я.* Создание Международного финансового центра: системный подход к решению правовых проблем [Текст] / Т.Я. Хабриева, Н.Г. Доронина // Журнал российского права. – 2010. – № 11. – С. 5–17.

279. *Химичева, Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания [Текст] / Н.И. Химичева // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4–6.

280. *Химичева, Н.И.* Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского государства [Текст] / Н.И. Химичева // Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 26–29.

281. *Цинделиани, И.А.* Актуальные проблемы системы финансового права [Текст] / И.А. Цинделиани // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 17–18.

282. *Чернявский, В.С.* Государственный финансовый контроль: проблемы эффективности [Текст] / В.С. Чернявский // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 53–64.

283. *Чинаев, В.П.* Корпоративная инвентаризация в рамках прединвестиционной подготовки предприятий [Текст] / В.П. Чинаев // Управление в России: зачем мы нужны миру?: сб. ст. конф. (ноябрь 2002 г.). – СПб., 2002. – С. 112–115.

284. *Шегурова, В.П.* Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля [Текст] / В.П. Шегурова, М.Ф. Желтова // Молодой ученый. – 2013. – № 1. – С. 209–212.

285. *Шемякина, О.Б.* Внешний финансовый контроль как необходимый элемент и подсистема государственной системы финансового контроля [Текст] / О.Б. Шемякина // Финансовое право. – 2007. – № 5. – С. 14–19.

286. *Шепенко, Р.А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права [Текст] / Р.А. Шепенко // Финансовое право. – 2011. – № 5. – С. 23–29.

287. *Шилкин, С.А.* Внутренний аудит, или Контроль для своих. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2015).

288. *Шилкина, В.* Довесок к налоговой проверке. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 11.01.2015).

289. *Шмараев, В.В.* Субъект финансового контроля в системе МВД России [Текст] / В.В. Шмараев // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 75–81.

290. *Шохин, С.О.* Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: перспективы взаимодействия [Текст] / С.О. Шохин // Аудиторские ведомости. – 2002. – № 7. – С. 3–9.

291. *Шутагин, Е.О.* Повышение эффективности финансового контроля в условиях кризиса [Текст] / Е.О. Шутагин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С. 60–64.

292. *Щепотьев, А.В.* Органы налогового контроля [Текст] / А.В. Щепотьев, А.Б. Рожок // Право и экономика. – 2011. – № 2. – С. 35–43.

293. *Эмирсултанова, Э.Э.* Специфика финансового контроля над рынком ценных бумаг [Текст] / Э.Э. Эмирсултанова // Российский следователь. – 2008. – № 5. – С. 31–35.

294. *Эсаулова, И.А.* Для чего нужны стимулы? Анализ действующей системы мотивации персонала [Текст] / И.А. Эсаулова // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 39–47.

295. *Ялбулганов, А.А.* Модернизация системы органов регионального финансового контроля (финансово-правовой аспект) [Текст] / А.А. Ялбулганов, И.Б. Лагутин // Государство и право. – 2010. – № 12. – С. 42–50.

296. *Ялбулганов, А.А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля [Текст] / А.А. Ялбулганов // Финансовое право. – 2014. – № 8. – С. 10–15.



297. *Ялбулганов, А.А.* Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития [Текст] / А.А. Ялбулганов // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 84–91.

### Диссертации, авторефераты диссертаций

298. *Ашмарина, Е.М.* Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.М. Ашмарина. – М., 2005. – 387 с.

299. *Геймур, О.Г.* Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере России: организационно-правовое регулирование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.Г. Геймур. – Тюмень, 2011. – 15 с.

300. *Голубев, А.В.* Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Голубев. – М., 2009. – 28 с.

301. *Голубитченко, М.А.* Финансово-правовое регулирование банковского надзора (российский и международно-правовой опыт): автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.А. Голубитченко. – Саратов, 2013. – 32 с.

302. *Грачева, Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Ю. Грачева. – М., 2000. – 37 с.

303. *Ефимова, Д.А.* Правовое регулирование финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации и проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.А. Ефимова. – СПб., 2007. – 25 с.

304. *Жирнова, Н.А.* Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.А. Жирнова. – Саратов, 2013. – 25 с.

305. *Замятин, В.В.* Предварительный финансово-бюджетный контроль в системе государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Замятин. – Челябинск, 2013. – 19 с.

306. *Конюхова, Т.В.* Система институтов бюджетного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.В. Конюхова. – М., 2012. – 36 с.

307. *Литвинова, Ю.М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.М. Литвинова. – Саратов, 2011. – 26 с.

308. *Лиходаева, Н.Г.* Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.Г. Лиходаева. – Саратов, 2013. – 26 с.

309. *Малько, А.В.* Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.В. Малько. – Саратов, 1995. – 40 с.

310. *Мирошник, С. В.* Теория правового стимулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / С.В. Мирошник. – Ростов н/Д, 2003. – 39 с.

311. *Першин, М.С.* Правовой статус коммерческих банков в системе субъектов государственного финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.С. Першин. – М., 2003. – 270 с.

312. *Писарева, Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Г. Писарева. – Саратов, 2011. – 47 с.

313. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. [Текст] / Е.В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 66 с.

314. *Попов, В.В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / В.В. Попов. – Саратов, 2012. – 54 с.

315. *Пышкин, А.С.* Финансово-правовые аспекты аудиторской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.С. Пышкин. – Саратов, 2006. – 26 с.

316. *Резина, Н.А.* Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.А. Резина. – Омск, 2003. – 24 с.

317. *Садчиков, М.Н.* Камеральные и выездные налоговые проверки как формы налогового контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.Н. Садчиков. – Саратов, 2010. – 26 с.

318. *Серебрякова, Т.А.* Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.А. Серебрякова. – Саратов, 2002. – 210 с.

319. *Серебрякова, Т.А.* Финансово-правовое регулирование инвестиционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Т.А. Серебрякова. – Хабаровск, 2010. – 50 с.

320. *Слотюк, А.А.* Финансовый контроль в системе государственного управления: автореф. дис. ... канд. эконом. наук [Текст] / А.А. Слотюк. – М., 2002. – 24 с.

321. *Смирнов, Д.А.* Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Д.А. Смирнов. – Саратов, 2011. – 58 с.

322. *Тагашева, О.В.* Финансовый контроль в сфере рынка ценных бумаг: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.В. Тагашева. – Саратов, 2009. – 26 с.

323. *Фролова, Е.Е.* Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Е. Фролова. – М., 2011. – 54 с.

324. *Химичева, Н.И.* Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.И. Химичева. – М., 1980. – 38 с.

325. *Чхиквадзе, В.В.* Правовые основы государственного финансового контроля в Испании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Чхиквадзе. – М., 2013. – 22 с.

326. *Ялбулганов, А.А.* Организационно-правовые основы финансового контроля в Российской армии XIX – начало XX в.: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.А. Ялбулганов. – М., 1999. – 523 с.

### Справочные издания

327. *Азимов, Э.Г.* Словарь методических терминов (теория и практика преподавания языков) [Текст] / Э.Г. Азимов, А.И. Щукин. – СПб.: Златоуст, 1999. – 472 с.

328. Большая советская энциклопедия: в 30 т. 3-е изд. [Текст]. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 1. – 623 с.

329. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2011. – 702 с.

330. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.

331. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В.И. Даль. – М.: АСТ, 2006. – 752 с.

332. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Избранные статьи [Текст] / под ред. Л.В. Беловинского. – М.: Олма-Пресс, 2004. – 704 с.

333. *Кожевников, А.Ю.* Большой синонимический словарь русского языка. Речевые эквиваленты: практический справочник: в 2 т. [Текст] / А.Ю. Кожевников. – СПб.: Нева, 2003. – Т. 1. – 448 с.

334. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азъ, 1992. – 955 с.

335. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка [Текст] / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1987. – 543 с.

336. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1989. – 924 с.

337. *Райзберг, Б.А.* Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 494 с.

338. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений [Текст] / под ред. Н. Абрамова. – М.: Русские словари, 1999. – 638 с.

339. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Астрель, 2000. – 320 с.

340. *Ушаков, Д.Н.* Большой толковый словарь современного русского языка: 180000 слов и словосочетаний [Текст] / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт, 2008. – 1239 с.

341. Юридический словарь / сост. А.Ф. Никитина. – М.: Олма-Пресс, 2004. – 640 с.

### Электронные ресурсы

342. Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации. Интернет-конференция Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина. URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10206/> (дата обращения: 26.01.2015).

343. *Арсюхин, Е.* Закрыто на учет. URL: <http://www.rg.ru/2007/07/10/usa-investoryi.html> (дата обращения: 10.01.2015).

344. Белый слон // Ведомости. Словарь бизнеса. URL: <http://www.vedomosti.ru/glossary/business/Белый%20слон> (дата обращения: 03.02.2015).

345. *Бутрин, Д., Нетреба, П.* Дмитрий Медведев атаковал Закон «Об иностранных инвестициях». URL: <http://www.ma-journal.ru/news/91956/> (дата обращения: 16.01.2015).

346. Бюджетные кредиты, контрактная система и контроль госинвестиций – задачи Казначейства в 2014 году. URL: <http://www.bujet.ru/article/244061/php> (дата обращения: 26.01.2015).

347. *Васильева, М.В.* Институциональная аккредитация контрольных органов как инструмент повышения эффективности системы финансового контроля // Управление экономическими системами (электронный научный журнал). URL: <http://www.uecs.ru/uecs-34-342011/item/689-2011-10-14-08-58-50> (дата обращения: 06.01.2015).

348. *Гаврилов, М.В.* Контроль и анализ выполнения работ инвестиционного проекта. URL: [http://www.ingn.ru/publishing/lekc3\\_4.php](http://www.ingn.ru/publishing/lekc3_4.php) (дата обращения: 08.01.2015).

349. Доклад Председателя Счетной палаты, Председателя Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации С.В. Степашина «Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее». URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015).

350. *Егоров, Д.Е.* Мониторинг инвестиционной деятельности. URL: [http://www.cfin.ru/finanalysis/invest/inv\\_monitoring.shtml](http://www.cfin.ru/finanalysis/invest/inv_monitoring.shtml) (дата обращения: 24.01.2015).

351. *Клейменов, Я.С.* Значение государственного финансового контроля в условиях кризиса. URL: <http://deliktor.ru/article/18-znachenie-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-usloviyah-krizisa.html> (дата обращения: 21.01.2015).

352. Краткий экономический словарь. URL: <http://www.ekoslovar.ru/397.html> (дата обращения: 17.01.2015).

353. *Кузьмин, В.* 2014 год – это скоро. URL: <http://www.rg.ru/2007/07/10/olimpiada.html> (дата обращения: 10.07.2014).

354. *Лагутин, И.Б.* Финансовый контроль: вопросы теории // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. URL: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/sa23.pdf> (дата обращения: 15.02.2015).

355. Нужны инвестиции! Поиск инвесторов/партнеров. URL: <http://www.investclub.ru/> (дата обращения: 24.01.2015).

356. *Паймакова, М.* Не все астероиды подходят для добычи полезных ископаемых. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1165459> (дата обращения: 10.02.2015).

357. *Савинский, П.Ф.* Проблемы совершенствования государственного финансового контроля. URL: <http://bujet.ru/article/125299.php> (дата обращения: 16.02.2015).

358. *Соловьев, С.М.* История России с древнейших времен. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/history1.htm> (дата обращения: 23.01.2015).

359. Финансово-технический контроль над капитальным строительством или капитальными инвестициями. URL: <http://www.buhuchetnsk.ru/buhgalterskie-uslugi/finansovo-tehnicheskij-kontrol.html> (дата обращения: 03.02.2015).

360. Финансовый контроль в строительстве. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 01.02.2015).

361. *Фисенко, Т.И.* Организуем внутренний контроль в учреждении. URL: <http://e.budgetnik.ru/promo.aspx> (дата обращения: 21.01.2015).

362. Частные инвесторы никогда не смогут заработать на Олимпиаде в Сочи. URL: <http://www.newsru.com/finance/23nov2011/olimp.html> (дата обращения: 20.01.2015).