

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Самара – 2015

Работа выполнена в Самарском филиале государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования города Москвы «Московский городской педагогический университет».

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Серебрякова Татьяна Александровна

Официальные оппоненты: **Ручкина Гульнара Флюоровна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», заведующая кафедрой

Тагашева Ольга Валентиновна
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Курский государственный
университет», заведующая кафедрой

Ведущая организация ФГБОУ ВПО «**Ростовский
государственный экономический
университет (РИНХ)**»
(юридический факультет)

Защита состоится 30 октября 2015 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/diss.phtml>).

Автореферат разослан «__» _____ 2015 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 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 стороны, 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 вопросы 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. Тютинина, 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. Ялбуганова 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. Бубенчиков, 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», «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об аудиторской деятельности», 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-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 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 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 льготы); 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, Управление контроля иностранных инвестиций Федеральной антимонопольной службы, Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления Центрального банка РФ 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 контролирующих 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 иницируемый контролирующим субъектом в лице государственных и муниципальных (исполнительных, представительных) органов процесс проверки обеспечения и исполнения реализации всех управленческих 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 города Москвы «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, РОСИ, 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 юридических 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** аргументируется актуальность темы диссертации; определяются степень ее научной разработанности, цель и задачи, объект и предмет исследования, его теоретическая и методологическая основы, а также нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования; обосновываются научная новизна и практическая значимость результатов работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

В **главе первой «Теоретические основы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности»**, состоящей из четырех параграфов, анализируются основные этапы возникновения и развития финансового контроля в России; исследуется генезис финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права; систематизируются принципы финансового контроля в системе инвестиционно-правовой политики; инвестиционная деятельность исследуется через призму объекта финансового контроля; рассматривается общая характеристика финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

В *первом параграфе «Основные этапы возникновения и развития финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в России»* проводится анализ развития финансового контроля во времени посредством определения органов, ведомств, учреждений, ведение которых составлял финансовый контроль, в том числе в сфере инвестиционной деятельности, а также исследование их функций и полномочий.

Исследование вопроса, касающегося образования первых органов, ведущих финансово-контрольную деятельность, зависит от придания того или иного смысла понятию «контроль». Отмечается, что ему может придаваться несколько значений: контроль как общественное явление, контроль как функция государственного органа.

В результате исследования выражена авторская позиция по определению 8 этапов генезиса финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права.

Анализ развития финансового контроля в течение XX века позволяет говорить о хаотичном формировании контрольных органов государства за указанный период, в результате чего можно сделать вывод о непостоянном характере политики государства, о

невозможности государственного аппарата справиться со своими функциональными обязанностями.

Современный период развития финансового контроля в Российской Федерации характеризуется тем, что на сегодняшний день отсутствует должное законодательное урегулирование рассматриваемой сферы. Непосредственно финансовому контролю в сфере инвестиций не уделено достаточного внимания субъектами законодательной инициативы.

Второй параграф «Генезис понятия и формирование финансово-правового института финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в системе финансового права» посвящен анализу сущности понятия финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, его содержания, места в финансово-правовой системе.

Понятие контроля рассматривается на основании исследования энциклопедических источников, различных подходов ученых, исследователей финансового права. Сделан вывод об отсутствии единого определения контроля в финансово-правовой науке и в действующем законодательстве, в результате чего определена проблема расстановки границ дефиниций «финансовый контроль» и «финансовый надзор». Анализ основных подходов к пониманию указанных категорий позволил сформулировать их авторские определения.

Формулируется вывод о том, что финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности представляет собой вид финансового контроля, являющегося, в свою очередь, институтом финансового права, которому присущи все характерные черты финансового контроля. Предметом правового регулирования данного финансово-правового института являются общественные отношения 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, нацеленной на выявление и устранение нарушений в их инвестиционной деятельности.

Третий параграф «Принципы финансового контроля в системе инвестиционно-правовой политики» связан с исследованием основополагающих идей финансового контроля в рамках инвестиционно-правовой политики.

Автор приходит к выводу о том, что инвестиционно-правовая политика является разновидностью финансово-правовой политики. Особо отмечается важность инвестиционно-правовой политики в

системе правовой политики, являющейся составной частью государственной политики.

Нормативное регулирование финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности предполагает разработку базовых принципов данного правового института.

Принципы финансового контроля как важнейшей подотрасли финансового права тождественны принципам большинства отраслей права, но всё же им присуща своя специфика.

Выявляются основополагающие идеи, определяющие сущность правового регулирования финансового контроля в целом и финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности в частности. В системе принципов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности предлагается выделить две группы: общие и особенные (специальные).

Авторская классификация принципов финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности предполагает выделение принципа защиты прав и законных интересов инвестора, выражающегося в предоставлении последнему льгот, преимуществ, привилегий.

Одной из проблем развития финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности представляется отсутствие единого порядка его проведения. Ситуация, складывающаяся при проведении неоднократных проверочных мероприятий одного подконтрольного субъекта подрывает конституционно-правовые основы взаимоотношений личности и государства. Частота проверок напрямую зависит не только от их регламентации, но и от количества контрольных структур. В таких условиях важное значение приобретает принцип периодичности финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, то есть нормативное закрепление контрольных органов и их полномочий в указанной сфере.

На фоне нестабильной финансово-экономической ситуации, сложившейся в период отзыва Центральным банком РФ лицензий кредитных организаций, возрастает актуальность принципа целесообразности или разумности проводимых контрольных процедур. Осуществление такой масштабной политики требует разработки комплекса мероприятий по восстановлению потерянной части вкладов населения, не покрытых системой обязательного страхования, осуществляемого Агентством по страхованию вкладов. Это говорит не о нецелесообразности деятельности Банка России, а лишь о соблюдении некоторых принципов проводимого контроля: своевременности, актуальности, прогнозирования возможных результатов.

В четвертом параграфе «Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности: общая характеристика, понятие, виды» исследуется правовая природа инвестиций; инвестиционная деятельность как объект финансового контроля. С целью всестороннего комплексного подхода к раскрытию темы диссертационного исследования указанная категория анализируется не только с правовой, но и с экономической позиции. Более того, автор полагает, что сущность инвестиции имеет экономическую основу, а правовое обличье обретает посредством регулирования инвестиционной деятельности законодательством.

Внесено предложение о необходимости доработки законодательного определения термина «инвестиции», содержащегося в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», в части детального пояснения объектов, выступающих инвестициями, поскольку недостаточно определенными в рассматриваемой дефиниции являются понятия «иное имущество», «имущественные права», «иные права».

С целью уяснения вопроса, непосредственно над каким объектом должен осуществляться финансовый контроль, анализируются нормативно-правовые акты в части сравнения данных в них определений понятий «инвестиция» и «инвестиционная деятельность». Итогом такого анализа стала необходимость авторского формулирования следующих дефиниций.

Инвестиции – 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 извлечения прибыли.

Инвестиционная деятельность – это совершение операций по извлечению прибыли, получаемой от вложения средств в развитие объектов гражданских прав.

Предлагается конкретизировать в законодательстве норму о социальной или иной эффективности, достигаемой как одной из целей инвестиции, поскольку достижение иного положительного социального эффекта наряду с извлечением прибыли вызывает активные дискуссии.

Аргументируется вывод о том, что инвестиционный процесс как форму инвестиционной деятельности следует рассматривать в качестве деятельности, порядок осуществления которой подразумевает две

важнейшие стадии: финансовый контроль начальной инвестиционной (проектной) стадии и финансовый контроль непосредственно инвестиционной стадии (инвестирования). В работе автором подробно разрабатывается содержание указанных стадий, что находит отражение в положениях, выносимых на защиту.

Обосновывается необходимость введения в научный и практический оборот понятия «финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности», которое также формулируется как самостоятельное положение, выносимое на защиту.

Необходимость введения понятия продиктована специфичностью реализации на практике рассматриваемого вида финансового контроля.

Определена роль финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, его значение в развитии экономики государства, его финансовой безопасности. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности призван обеспечивать эффективность использования ресурсов, которые включены в оборот инвестиционного процесса.

Подчеркивается, что достаточно острой проблемой является дифференциация финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. В первую очередь это связано с неопределенностью в вопросе установления соотношения понятий «вид контроля», «метод контроля», «форма контроля». В связи с этим указанные термины соотнесены с понятием финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Диссертантом проанализированы новеллы бюджетного законодательства и предложено законодательное закрепление методов финансового контроля: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций, экспертиза.

С целью установления верного соотношения категорий «форма» и «метод» в диссертации представлено авторское определение понятий: «форма финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности», «метод финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности», «вид финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности».

В главе второй «Правовое регулирование организации и осуществления финансового контроля при реализации инвестиционной деятельности», состоящей из двух параграфов, выявляются субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности; анализируется правовая природа внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

Первый параграф «Субъекты, осуществляющие финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности» посвящен классификации финансово-контрольных субъектов по различным основаниям.

В настоящее время функционирует значительное количество органов финансового контроля в Российской Федерации. Однако такая численность не гарантирует качество проводимых ими процедур, поскольку идет дублирование функциональных обязанностей. Для решения проблемы финансово-контрольные субъекты классифицируются по ряду оснований: в зависимости от объема полномочий; по характеру компетенции органов; в зависимости от объекта контроля; по уровню власти; по принадлежности контролирующих субъектов к подконтрольной организации.

Во *втором параграфе «Правовые особенности внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности»* устанавливается необходимость законодательного определения сущности внешнего и внутреннего финансового контроля.

Рассматривается соотношение понятий «аудит» и «государственный аудит», «внешний контроль» и «внутренний контроль» применительно к инвестиционным правоотношениям. Выделяются особенности внешнего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, отличающие его от внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности: обязательность проведения; предшествование предварительного контроля внешнему контролю; инициативность внутреннего контроля; законодательное ограничение форм проведения внешнего контроля; законодательная основа осуществления внешнего контроля; проведение внутреннего контроля на основании локальных нормативных актов; определение цели внутреннего контроля руководством предприятия, внешнего – показателями экономической ситуации, состоянием финансов в государстве; установление направлений внутреннего контроля на основании локальных документов; проведение при внешнем контроле области контрольных мероприятий на основании закона.

Аргументировано создание в рамках предприятий подразделений внутреннего контроля. Затраты на их создание существенно меньше затрат на проведение аудита на основании гражданско-правового договора с соответствующей организацией.

Определяются задачи внутреннего контроля: контроль соблюдения в организации действующего законодательства; проверка документации бухгалтерского учета и отчетности; установление соответствия осуществляемых финансовых операций деятельности

организации и функциональным обязанностям его работников; инвентаризация.

Аргументируется положение о том, что трудность проблемы, с которой сталкиваются специалисты при проведении финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, заключается в неопределенности его форм и методов. Поэтому необходимо нормативное закрепление единой процедуры проведения финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности.

В **заключении** приводятся основные итоги проведенного исследования; формулируются выводы; обобщаются предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере правового регулирования финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

**Основные положения и выводы диссертационного исследования
опубликованы в следующих работах автора:**

***Статьи в рецензируемых научных изданиях, перечень которых
утвержден ВАК при Министерстве образования и науки РФ***

1. *Хайруллаева, З. М.* К вопросу о соотношении видов, форм и методов инвестиционного контроля [Текст] / З. М. Хайруллаева // Аспирантский вестник Поволжья. – 2012. – № 7–8. – С. 104–108 (0,3 п.л.).

2. *Хайруллаева, З. М.* К вопросу о формировании инвестиционного контроля как вида финансового контроля [Текст] / З. М. Хайруллаева // Вестник Самарского государственного экономического университета. Серия: Экономика и управление. 2012. – № 12. – С. 112–114 (0,4 п.л.).

3. *Хайруллаева, З. М.* Субъекты инвестиционного контроля [Текст] / З. М. Хайруллаева // Вестник Самарского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2012. – № 10. – С. 147–150 (0,3 п.л.).

4. *Хайруллаева, З. М.* Формирование финансового контроля как правового института [Текст] / З. М. Хайруллаева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 1. – С. 158–162 (0,4 п.л.).

Статьи в иных научных изданиях

5. *Хайруллаева, З. М.* Контроль и надзор: соотношение понятий [Текст] / З. М. Хайруллаева // Проблемы эффективности права : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Курск, 26–27 ноября 2010 г.). – Курск : РОСИ, 2011. – С. 282–290 (0,2 п.л.).

6. *Хайруллаева, З. М.* Правовая характеристика понятия «стимул» [Текст] / З. М. Хайруллаева // Право и его реализация в XXI веке (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.). – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 89–90 (0,4 п.л.).

7. *Хайруллаева, З. М.* К вопросу об этимологии понятия «финансовый контроль» [Текст] / З. М. Хайруллаева // Проблемы теории и юридической практики в России : матер. 8-й междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых, специалистов и студентов (г. Самара, 19–20 мая 2011 г.). – Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2011. – Ч. 1. – С. 240–244 (0,2 п.л.).

8. *Хайруллаева, З. М.* Инвестиции как правовая категория [Текст] / З. М. Хайруллаева // Вопросы современного права : матер. междунар. заоч. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 5 марта 2012 г.). – Новосибирск : Изд-во «Сибирская ассоциация консультантов», 2012. – С. 183–189 (0,4 п.л.).

9. *Хайруллаева, З. М.* Правовая природа инвестиционного контроля [Текст] / З. М. Хайруллаева // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 85-летию доктора юридических наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой (г. Саратов, 18 сентября 2013 г.). – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – С. 360–364 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 03.04.2015 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.