

УДК 336:657.6

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО КОНТРОЛЯ КАК ВИДА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

© 2012 З.М. Хайруллаева*

Ключевые слова: финансовый контроль, инвестиционная деятельность, инвестиционный контроль.

Отражена общая характеристика финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Затронуты некоторые проблемные вопросы, в том числе касающиеся системы органов финансового контроля.

Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности призван обеспечивать, в первую очередь, эффективность ресурсов, которые включены в оборот инвестиционного процесса. Это продиктовано прибылью как главным результатом и одновременно стимулом инвестиционной деятельности. Эффективность представляет собой ожидаемую продуктивность (рентабельность) от вложения ресурсов в дело. К тому же, контрольные мероприятия проводятся с задачей соответствия деятельности букве закона. 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»¹.

Оборотной стороной несоблюдения правовых норм выступают деликты: «К характерным для сферы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля прочим нарушениям относятся: нарушения правил ведения бухгалтерского и бюджетного учета, составления и представления бухгалтерской и бюджетной отчетности; несоблюдение установленной периодичности и порядка проведения инвентаризаций имущества и обязательств; принятие денежных обязательств с превышением установленных лимитов; нарушения установленного порядка осуществления инвестиционной деятельности и т.д.»².

Одной из целей финансового контроля является установление в государстве высокого уровня экономического развития и финансовой безопасности. Даже несмотря на большое количество органов контроля, любая система не будет функционировать без должного управления. Руководящим механизмом должно служить законодательство, регламентирующее вопросы финансового контроля. С этим предложением выступают многие исследователи³.

Многие факторы (например, «в условиях финансового кризиса финансовый контроль позволяет выявить внутренние резервы производства»⁴) свидетельствуют о высокой ценности финансового контроля, функционирование которого имеет общегосударственное значение. Без финансового контроля в сфере инвестиций невозможно их эффективное использование.

Проблема финансового контроля в Российской Федерации имеет достаточно оснований для существования. Законодательство об инвестиционной деятельности слабо связано «с финансовым контролем и другими инструментами управления финансовыми рынками, что приводит к нарушению единого регулирования общих процессов глобализации финансовых потоков»⁵.

Несовершенство нормативно-правовой базы доказывается наличием многих обстоятельств. Во-первых, отсутствует комплексный закон о финансовом контроле. Во-вторых, действующие нормативные акты не содержат ответов на вопросы, возникающие в силу функционирования экономики, оборота финансов, развития государства в целом. Напри-

* Хайруллаева Зарина Мухаматнуровна, соискатель, Самарский филиал Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования г. Москвы «Московский городской педагогический университет». E-mail: zarsam005@mail.ru.

мер, “что понимать под финансовым контролем в сфере инвестиционной деятельности”, “какие органы осуществляют проверку инвестиций”. В-третьих, наблюдается разбросанность контрольных функций по полномочиям многочисленных органов, а также их тождественность. В целом исследователи отмечают “несогласованность и разобщенность” органов финансового контроля⁶.

Контрольную деятельность указанных органов регулируют многочисленные законы, постановления, указы. Такое количество 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 зачастую дублируются полномочиями другого (например, на федеральном и региональном уровнях). Как результат - отсутствие скоординированности в действиях органов финансового контроля. Такое положение в системе финансового контроля сигнализирует о несформированности этой системы, об отсутствии ее целостности⁷.

Следующим пунктом в обосновании вышеуказанного утверждения следует отметить высказывание Я.С. Клейменова о “проблемах, связанных с недостатками работы органов финансового контроля. К этой группе относятся такие проблемы, как: 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”⁸.

Отдельным является вопрос о контроле собственно контрольных органов, в особенности вышестоящих. Препятствием финансового контроля на пути к совершенному функционированию является проблема контроля за деятельностью Счетной палаты. Так, в 2000 г.

в ходе проверки Эрмитажа аудиторами Счетной палаты был выявлен ряд нарушений, с которыми первый был не согласен: “... 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 прокуратура, она занимается бюджетом... Счетная палата опубликовала отчет об Эрмитаже через полгода после проверки...”⁹.

Действительно, отлаженный механизм контроля необходим и за самой Палатой. В данном случае может иметь место система самоконтроля, когда 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”¹⁰. 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. Степашин¹¹. Указанные задачи подлежат решению. Урегулирование проблемных вопросов кроится в принятии Федерального закона “О финансовом контроле”.

Существует большое количество видов финансового контроля, в том числе в сфере инвестиционной деятельности. Важно отметить, что финансовый контроль в рассматриваемой области называет лишь малая часть исследователей, несмотря на то, что одна из составляющих государственной финансовой политики - инвестиционная политика.

Представляется необходимым ввести в научный оборот понятие “финансовый контроль инвестиционной деятельности”. Известно, что, к примеру, контроль в сфере валютных правоотношений называется валютным, в сфере таможенного дела - таможенным и т.д. “...особо 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 позволяет четко разграничить, без пересечения и дублирования полномочий, компетенцию органов власти по отдельным видам финансового контроля”¹², - считает Н.А. Саттарова.

Потребность в выражении самостоятельности и индивидуальности обусловила формирование нового направления государственного финансового контроля - инвестиционного контроля.

Ввиду вышесказанного представляется необходимым провести аналогию и выступить с предложением о введении в научный оборот понятия “инвестиционный контроль”.

Инвестиционный контроль - это процесс применения государственными и негосударственными органами проверочных методов с целью соотнесения инвестиционной деятельности с нормами действующего законодательства, чтобы стимулировать эффективность такой деятельности.

Инвестиционный контроль применим не только к юридическим лицам, но и к физическим лицам - гражданам, осуществляющим инвестирование, например, в ценные бумаги. Немаловажным будет указание на то, что акции представляют собой наиболее рискованные инвестиции. В последнем случае важен процесс контроля над акциями компании: отслеживание валютного курса, удачный и своевременный выбор момента покупки и продажи ценных бумаг. В данном случае можно говорить о контроле непосредственном, когда лицо (акционер) самостоятельно “вручную” управляет собственными денежными средствами, и контроле опосредованном, имеющем место при доверительном управлении или действии через брокера, биржу. Отсю-

да, видами инвестиционного контроля являются контроль непосредственный и контроль опосредованный. Указанная классификация проводится по такому основанию, как степень участия в контрольных мероприятиях.

Таким образом, обозначение финансового контроля инвестиционной деятельности как “инвестиционный контроль” продиктовано и теорией, и практикой. Последний как вид финансового контроля также имеет в своем правовом регулировании нерешенные вопросы, ответы на которые должны быть прописаны законодательством.

¹ Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. □ 8. С. 25-30.

² Голубев А.В. Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

³ Клеймнов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. □ 6. С. 69-72.

⁴ Клеймнов Я.С. Значение государственного финансового контроля в условиях кризиса // Науч. тр. Моск. гуманит. ун-та. 2010. Вып. 121. С. 35-41.

⁵ Петрова Г.В. О приведении норм российского финансового законодательства в соответствие с международно-правовыми нормами // Журн. рос. права. 2000. □ 12. С. 86-96.

⁶ Клеймнов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля ...

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Орлова М., Ревзин Г. Спор из-за выеденного двorca // Коммерсантъ. Власть. 2000. □ 12 (363). С. 29.

¹⁰ Гутцайт Е.М. О концепции финансового контроля // Аудитор. 2006. □ 6. С. 36-46.

¹¹ Проблемы правоприменительной практики в системе финансового контроля Российской Федерации : интернет-конференция с С.В. Степашиным / ИА “Гарант”.

¹² Саттарова Н.А. К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2006. □ 1. С. 2-3.

Поступила в редакцию 28.08.2012 г.