

СООТНОШЕНИЕ ИНСТИТУТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

© 2016 Ашмарина Елена Михайловна
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой правового обеспечения экономической деятельности,
академик РАЕН

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69
E-mail: elena-mikhaylovna@ya.ru

Рассмотрены положения, согласно которым предпринимательское право, будучи комплексной отраслью российского права, рецепирует нормы финансового права Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере финансового контроля. Обращено внимание на то, что перераспределительные процессы в отношении частных фондов денежных средств регулируются в целом нормами предпринимательского права, которое включает институты как гражданского и финансового права, так и других отраслей российского права.

Ключевые слова: предпринимательское право, финансовое право, финансовый контроль, публичные финансы, частные децентрализованные фонды, публичная финансовая деятельность, публичный финансовый контроль, негосударственный финансовый контроль, самоконтроль.

Поскольку *предпринимательское право* является комплексной отраслью российского права, оно (будучи отраслью второго порядка) рецепирует нормы других отраслей российского права. Значительное число таких норм расположено в пределах финансового права Российской Федерации.

В данной связи рассмотрим подробнее отдельные финансово-правовые аспекты предпринимательской деятельности.

Финансовое право представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные финансово-экономические отношения в сфере финансовой деятельности. Финансовое право является публичной отраслью российского права (отрасль первого порядка), это предопределяет тот факт, что нормы финансового права в подавляющем своем большинстве характеризуются как императивные, т.е. выражают властную волю публичного субъекта (государства, органов местного самоуправления, органов специальной компетенции - Минфина, Федеральной налоговой службы и др.). Именно они (нормы финансового права) в ряде случаев направлены на урегулирование экономических процессов, осуществляемых субъектами предпринимательской деятельности. Примерами могут служить отдельные отношения в области финансового контроля (аудит и учет), а также в области налоговой деятельности.

Наука финансового права базируется на основных категориях финансовой (экономической) науки. Отметим сразу, что не все финансово-экономические отношения регулируются нормами финансового права, которые характеризуются как императивные (регламентируют отношения власти и подчинения). Так, финансы (основная категория финансовой науки), как и любая категория, рассматриваются двояко: с точки зрения *содержания и формы*. В данной связи финансы - это, с одной стороны (по содержанию), финансово-экономические отношения по поводу аккумуляции и перераспределения совокупного денежного фонда страны, а с другой стороны (по форме), финансы представляют собой указанный совокупный фонд денежных средств. Известно, что экономическая и финансовая науки указывают на необходимость разделения общей денежной массы (совокупного денежного фонда) на части, именуемые фондами денежных средств. Именно эти фонды (в качестве входящих элементов) формируют финансовую систему.

Финансовая система (как категория, производная от категории "финансы") по аналогии с категорией "финансы" должна быть рассмотрена с двух позиций. С одной стороны (в материальном смысле), как совокупность фондов (централизованных и децентрализованных, перераспределение которых происходит в процессе пред-

принимательской деятельности). Все денежные фонды, представляющие собой элементы финансовой системы в материальном смысле, можно дифференцировать по трем группам (звеньям) следующим образом:

1) государственные и муниципальные централизованные фонды;

2) государственные и муниципальные децентрализованные фонды;

3) частные (децентрализованные) фонды.

Частные фонды характеризуются тем, что ими непосредственно оперируют субъекты (участники) предпринимательской деятельности и правовое регулирование перераспределительных процессов в этой области находится в основном вне пределов финансового права (чаще всего это нормы гражданского права), за исключением отдельных императивно установленных органичений и установлений (например, обязательность создания резервных фондов в ряде случаев). Таким образом, *перераспределительные процессы в отношении частных фондов денежных средств регулируются в целом нормами предпринимательского права*, которое включает институты как гражданского и финансового права, так и других отраслей российского права.

Возвращаясь к положениям финансово-экономической науки, отметим, что финансовая система, с другой стороны, рассматривается как совокупность общественных финансово-экономических отношений.

Финансовые отношения в публичной сфере, будучи производными от экономических, возникают на более поздних этапах развития производственных отношений и производительных сил, когда государство как властный субъект, наделенный суверенитетом, стремится привести в состояние баланса свой публичный экономический интерес с частными интересами прочих субъектов, в частности в области предпринимательской деятельности. Именно процесс реализации и защиты публичного экономического интереса служит предпосылкой и основой публичных финансовых отношений, в которых одной из сторон (прямо или косвенно) является государство, как властный субъект, организующий стихийные экономические процессы в нужном для общества направлении. Дело в том, что объективные экономические отношения чаще всего опосредуют частные интересы субъектов пред-

принимательской деятельности. Так, на основании закона стоимости на рынке наблюдается тенденция самопроизвольного перераспределения капитала из наименее рентабельных (убыточных) отраслей экономики в наиболее рентабельные (прибыльные), что отвечает частным интересам инвесторов. Вместе с тем такого рода тенденция вступает в неизбежное противоречие с публичным экономическим интересом государства, которое, будучи заинтересовано, прежде всего, в обеспечении структурного равновесия и баланса экономического состояния страны, стремится поддержать наиболее убыточные (в том числе социальные) сферы, как то: здравоохранение, образование, наука, культура, - а также области, от которых зависят суверенитет государства (например, оборона), фундаментальные научные исследования (например, в области космоса).

Финансово-экономические публичные отношения можно разбить на две большие группы. В первую группу входят отношения, непосредственно связанные с перераспределением централизованных и опосредованно децентрализованных (в том числе частных) фондов денежных средств. Во вторую группу - публичные отношения, сопутствующие перераспределению указанных фондов (императивные отношения в сфере денежного обращения, валютного регулирования, учета, финансового контроля, финансовой ответственности и др.). Именно *эти публичные финансово-экономические отношения и являются предметом финансового права как отрасли российского права*.

Одновременно отношения, непосредственно связанные с перераспределением децентрализованных частных фондов денежных средств, так же как и диспозитивные отношения, сопутствующие образованию, распределению и использованию этих фондов (в сфере денежного обращения, валютного регулирования, учета, финансового контроля), *являются предметом гражданского, административного и предпринимательского права*.

Государство, активно используя финансовые механизмы, присущие рыночной экономике, законодательно закрепляет правила поведения, направленные на сочетание общегосударственных и частных экономических интересов в одной из самых чувствительных сфер человеческой деятельности, которая получила в науке финансового права название "финансовая деятельность"¹.

Финансовая деятельность, реализуемая государством и муниципальными образованиями посредством органов специальной компетенции, является публичной финансовой деятельностью.

Таким образом, *публичная финансовая деятельность* - это организационная деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по перераспределению централизованных денежных фондов, а также по созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для публичного субъекта направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных фондов денежных средств (в том числе частных фондов денежных средств субъектов предпринимательской деятельности).

Финансовая деятельность, направленная на перераспределение частных фондов денежных средств, осуществляемая субъектами предпринимательской деятельности, является, соответственно, частной финансовой деятельностью и может быть рассмотрена как одно из направлений предпринимательской деятельности в целом.

Таким образом, *предпринимательская деятельность, включая в себя в качестве одного из направлений частную финансовую деятельность, должна осуществляться ее субъектами в соответствии с финансовой деятельностью публичного субъекта, финансовая политика которого направлена на сбалансирование собственных публичных интересов с частными интересами субъектов предпринимательской деятельности*. Это положение ярко иллюстрируется актуальными сегодня положениями о социальной ответственности бизнеса перед обществом².

Финансовая политика реализуется публичным субъектом посредством норм финансового права, которые регулируют как финансово-экономические отношения в целом, так и блок отношений в области предпринимательской деятельности (например, положения о финансовом контроле, учете, налоговой деятельности).

Поскольку финансовое право характеризуется преобладанием императивного метода (метод власти и подчинения), именно *императивные нормы*, регулирующие отдельные финансово-экономические отношения в сфере предпринимательской деятельности (устанавливающие обязанность по уплате налогов и сборов в соответствующий бюджет, правила хранения налично-денежных средств в кассах субъектов предпринимательской

деятельности, запрет расчетов в иностранной валюте между резидентами Российской Федерации и др.), являются финансово-правовыми.

Таким образом в пределах предпринимательского права существует блок финансово-правовых норм, устанавливающих строго определенное правило поведения в частных финансовых отношениях, связанных с предпринимательской деятельностью, где закреплены юридические права и обязанности их участников, обеспеченные мерами государственного принуждения.

Следует помнить, что общественные отношения, регулируемые нормами финансового права, находятся в постоянном диалектическом развитии. Поэтому и система права, как и система финансов (в том числе частных), не является застывшей схемой, а отражает конкретную ситуацию в современной России. Данное положение распространяется и на финансово-правовые институты предпринимательского права.

Следует иметь в виду, что финансовое право, будучи отраслью первого порядка, традиционно состоит из Общей и Особенной частей. Общая часть закрепляет основные общие принципы публичной финансовой деятельности, ее правовые формы и методы; понятие и содержание финансовой системы, круг и полномочия органов государства, управляющих финансами в стране, виды и методы финансового контроля, общие положения о финансовой ответственности, денежное обращение, валютное регулирование, т.е. общие вопросы, касающиеся любого института Особенной части финансового права. Особенная часть, конкретизируя общую, состоит из нескольких разделов, интегрирующихся в самостоятельные подгруппы, регулирующие однородные финансовые отношения и группирующиеся аналогично финансовой системе РФ. Можно перечислить следующие подотрасли и институты финансового права: бюджетное право, налоговое право, централизованные внебюджетные фонды, неналоговые доходы, государственный и муниципальный кредит, обязательное страхование, банковское право.

Очевидно, что указанные отраслевые финансово-правовые образования содержат нормы, императивно регулирующие отношения, в том числе в сфере предпринимательской деятельности, и именно рецепция таких норм позволяет охарактеризовать предпринимательское право в качестве комплексной отрасли российского права.

Рассмотрим данное положение на примере финансового контроля.

Ведение рыночных отношений субъектами предпринимательской деятельности заставляет по-новому взглянуть на функцию контроля:

- во-первых, как на одного из важнейших элементов хозяйственного управления;

- во-вторых, как на предпринимательскую деятельность при передаче части избыточных публичных функций на уровень саморегулирования.

Контроль за состоянием экономики, развитием социально-экономических процессов в обществе в целом является важной сферой деятельности по управлению. Одним из звеньев системы контроля выступает финансовый контроль. Его назначение заключается в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов (как на макро-, так и на микроуровне).

Финансовый контроль выступает формой реализации контрольной функции финансов. Она (форма) определяет назначение и содержание финансового контроля. Содержание контроля, его направленность изменяются в зависимости от уровня развития производительных сил и производственных отношений в обществе.

Финансовый контроль - это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов.

Финансовый контроль можно первоначально определить как одну из разновидностей финансовой деятельности публичного субъекта. Содержание финансовой деятельности выражается в многочисленных и разнообразных функциях, которые действуют в трех общих направлениях: образовании, распределении и использовании денежных фондов. Финансовый контроль является неотъемлемым элементом каждого из них. И это закономерно, ибо финансам как экономической категории присуща не только распределительная, но и контрольная функция.

Объектом финансового контроля выступают денежные, распорядительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов. Непосредственным предметом проверок субъектов предпринимательской деятельности являются такие финансовые (стоимостные) показатели, как прибыль, доходы, налоги, отчисления на раз-

личные цели и в фонды. Данные показатели имеют синтетический характер, поэтому контроль за их выполнением, динамикой, тенденциями охватывает все стороны производственной хозяйственной и коммерческой деятельности организаций, а также механизм финансово-кредитных взаимосвязей.

Сфера финансового контроля охватывает практически все операции, совершаемые с использованием денег, а в некоторых случаях и без них (бартерные сделки). Но даже при совпадении конкретного предмета проверки и анализа финансовому контролю присуща особая направленность в оценке состояния этих объектов, соответствующих его назначению. Так, при осуществлении проверки эффективности менеджмента организаций, и особенно банков, аудиторские фирмы дают оценку размеров образуемых резервов, что непосредственно имеет отношение к определению конечной величины налогооблагаемого объекта.

К основным задачам финансового контроля можно отнести следующие:

1) содействие сбалансированности между потребностью в финансовых ресурсах и размерами денежных доходов бюджетов государства;

2) обеспечение своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед государственным бюджетом;

3) выявление внутрипроизводственных резервов роста финансовых ресурсов, в том числе по снижению себестоимости и повышению рентабельности;

4) содействие рациональному расходованию материальных ценностей и денежных ресурсов на предприятиях, в организациях и бюджетных учреждениях, а также правильному ведению бухгалтерского учета и отчетности;

5) обеспечение соблюдения действующего законодательства и нормативных актов, в том числе в области налогообложения организаций, относящихся к различным организационно-правовым формам;

6) содействие высокой отдаче внешнеэкономической деятельности организаций, в том числе по валютным операциям, и т.д.

Финансовый контроль тесно связан с ответственностью субъектов финансово-экономической (в том числе предпринимательской) деятельности за надлежащее выполнение финансовой дисциплины. Эта ответственность может быть

выражена как в административных, так и в финансовых (материальных) мерах воздействия на нарушителя финансовой дисциплины.

Финансовые меры воздействия конкретно проявляются через финансовые санкции, выступающие теми рычагами финансового механизма, которые содействуют повышению эффективности производства, его интенсификации, экологическому оздоровлению.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, финансовый контроль можно определить в целом как разновидность публичной финансовой деятельности, которая осуществляется всей системой органов государственной власти и управления, а также специальными контрольными органами и состоит в проверке законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования денежных фондов.

Однако часть избыточных функций по проведению мероприятий финансового контроля в настоящее время передается саморегулируемым организациям (СРО) и непосредственно субъектам предпринимательской деятельности (ведение бухгалтерского учета). Другими словами, наблюдается смещение акцента в направлении *самоконтроля* в финансовой сфере, что может быть проиллюстрировано на примере аудиторской деятельности, которая является одним из видов предпринимательской деятельности.

Финансовый контроль осуществляется на основании ряда принципов. Прежде всего, это принципы, изложенные в Лимской декларации ИНТОСАИ (международная организация контрольных органов). К этим принципам относятся независимость, объективность и компетентность, гласность.

Независимость финансового контроля должна быть обеспечена: а) финансовой самостоятельностью контрольного органа; б) более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов контроля; в) закреплением в конституции их статуса.

Объективность и компетентность финансового контроля подразумевает неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из указанных базовых принципов вытекают и другие, носящие более прикладной характер, в том числе: результативность; четкость и логичность предъявляемых контролерами требований; неподкупность субъектов контроля; обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность; презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц; согласованность действий различных контролирующих органов и др.³

Все перечисленные принципы характерны и для аудиторского контроля (условно - самоконтроля).

В литературе наблюдается различный подход к толкованию видов, форм и методов проведения финансового контроля. Согласно наиболее распространенной позиции, финансовый контроль подразделяется по следующим трем основным критериям.

1) по виду органов, осуществляющих финансовый контроль в рамках своих полномочий: государственный (в том числе общегосударственный, вневедомственный, ведомственный), негосударственный (внутрихозяйственный и независимый, т.е. аудит);

2) по формам: предварительный, текущий, последующий;

3) по методам: ревизия, проверка, обследование, счетная проверка.

Если рассматривать финансовый контроль в зависимости от *осуществляющих его субъектов* (классификация по *видам*), то различается государственный и негосударственный финансовый контроль.

Государственный контроль реализуется через общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль, осуществляемый органами государственной власти и управления. Очевидно, что в данном случае речь идет о *публичном финансовом контроле*.

Общегосударственный контроль имеет наивысшее значение в силу особого статуса этих органов и осуществляется в рамках всего государства. Общегосударственный финансовый контроль направлен на объекты, подлежащие контролю независимо от их ведомственной подчиненности. Законодательные органы страны осуществляют контроль при рассмотрении и утверждении государственного прогноза экономического и социального развития страны, проектов бюд-

жетов по всем звеньям бюджетной системы, отчетов по их исполнению. Контролируется законность и эффективность использования государственных средств, целесообразность осуществляемых расходов.

Вневедомственный финансовый контроль осуществляется специальными финансово-кредитными органами, такими как Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ и др. Нужно отметить, что финансовый контроль этих органов направлен на объекты независимо от их ведомственной принадлежности и имеет повседневный, систематический и регулярный характер.

Ведомственный финансовый контроль - это контроль министерств и других органов государственного управления за деятельностью входящих в их систему предприятий и организаций. Контроль осуществляется самостоятельными структурными контрольно-ревизионными подразделениями (управлениями, отделами, группами) министерств, ведомств, подчиненными непосредственно руководителям этих органов. Его объектом являются производственная и финансовая деятельность подведомственных предприятий и учреждений.

Негосударственный контроль - это внутрихозяйственный контроль и аудит (будет подробно рассмотрен в другой статье). Отметим, что *данный вид контроля не является публичным финансовым контролем и может реализовываться в ходе предпринимательской деятельности.*

Внутрихозяйственный контроль осуществляется в организациях и на предприятиях преимущественно бухгалтерскими службами, службами внутреннего аудита, т.е. (аналогично предыдущему) в этом случае речь не идет о публичном финансовом контроле. *Настоящий вид финансового контроля может быть уверенно охарактеризован в качестве самоконтроля субъекта предпринимательской деятельности.*

В зависимости от времени проведения (классификация по *формам*) финансовый контроль можно подразделить на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный финансовый контроль осуществляется на стадии составления, рассмотрения и утверждения финансовых планов, смет расходов и доходов, проектов бюджетов, текстов договорных соглашений, учредительных документов и т.д. Таким образом, он способствует предотвращению неправильного, нерационально-

го расходования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, а также отрицательных финансовых результатов деятельности хозяйственных органов в целом.

Текущий финансовый контроль производится в процессе исполнения финансовых планов в ходе осуществления хозяйственных или финансовых операций, когда проверяется соблюдение норм и нормативов расходования товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Последующий финансовый контроль осуществляется после завершения отчетного периода и финансового года в целом. Проверяется целесообразность расходования государственных денежных средств при исполнении бюджетов, реализация финансовых планов предприятий и организаций, смет бюджетных учреждений.

Указанные три вида контроля должны следовать один за другим, циклично приобретая качества предварительного, текущего и последующего. Эти формы свойственны как для публичного финансового контроля, так и в случаях негосударственного финансового контроля, а также для внутривозвратного самоконтроля субъектов предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что в настоящее время обозначилась тенденция постепенного снижения роли последующего контроля, при одновременном возрастании значимости текущего финансового контроля (мониторинга). Постоянный мониторинг (слежение) за ходом существенных экономических процессов признается более экономически эффективным рычагом, нежели последующие контрольные мероприятия, так как предполагает превенцию негативных последствий (в большинстве случаев).

Возможны и иные модели классификации финансового контроля. Можно, в частности, выделить постоянный (например, в процессе ведения бухгалтерского учета), систематический (дискретный) и эпизодический контроль (например, в ходе инициативного аудита).

Под *методами* контроля понимаются приемы и способы его осуществления.

Методы осуществления финансового контроля различны. Они могут подразделяться на ревизию, обследования хозяйственной деятельности, проверки, экономический анализ, наблюдение и др.

Так, наблюдение направлено на ознакомление с состоянием финансовой деятельности проверяемого субъекта.

Обследование, как правило, проводится для изучения отдельных сторон финансовой деятельности с использованием таких приемов, как анкетирование и опрос.

Анализ направлен на выявление нарушений финансовой дисциплины с помощью различных аналитических приемов и способов.

Проверка проводится на месте, в ходе ее используются балансовые, отчетные, расходные документы в целях выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий.

Ревизия - основной метод финансового контроля, она характеризуется тем, что в процессе ее проведения осуществляется всесторонняя, комплексная проверка, направленная на установление соблюдения финансовой дисциплины на конкретном объекте субъектом экономической деятельности. При проведении ревизий (плановых, внеплановых) может использоваться комплекс методов, таких как встречная проверка, восстановление количественного учета, контрольное сличение и т.д.

Существуют также специальные методы контроля, которые можно, в свою очередь, подразделить на методы документального и фактического контроля. Так, ревизии можно подразделить (по содержанию) на документальные и фактические⁴. Документальные ревизии включают в себя проверку различных финансовых документов. На основе их анализа можно определить законность и целесообразность расходования средств. В ходе фактической ревизии проверяется наличие денег, ценных бумаг и материальных ценностей.

Аналогично формам рассмотренные методы свойственны как публичному финансовому контролю, так и негосударственному финансовому

контролю, а также внутрихозяйственному самоконтролю субъектов предпринимательской деятельности.

В заключение можно отметить, что самоконтроль начинает играть все большую роль. Кроме того, можно отметить возрастающий интерес к вопросам экономического контроля, в рамках которого было бы обоснованно рассмотрение в совокупности правового регулирования как публичного финансового контроля, так и негосударственного, равно как и самоконтроля субъектов предпринимательской деятельности, а также вопросов правового обеспечения нефинансового экономического контроля⁵. Однако такое комплексное исследование предполагается проводить в рамках экономического права Российской Федерации, как мегаотрасли российского права⁶.

¹ См.: Соколова Э.Д. Современные проблемы науки финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права : сб. «Круглый стол», посвященный 75-летию академика Н.И.Химичевой. Тезисы выступлений (2-3 октября 2003 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 19.

² См.: Ручкина Г.Ф. Экономическое право Российской Федерации (раздел III. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций и экономическое право Российской Федерации) : монография. Москва, 2012. С. 297-311.

³ См.: Грачева Е.Ю. Финансовое право в вопросах и ответах. Москва, 2003. С. 42-43.

⁴ Там же. С. 45-46.

⁵ См.: Ашмарина Е.М. Экономический контроль: гипотеза или реальность? // Вопросы экономики и права. 2015. № 3.

⁶ См.: Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н. Экономическое право как мегаотрасль российского права: его предмет и система // Государство и право. 2015. № 7.

Поступила в редакцию 05.03.2016 г.