

На правах рукописи

В. Кулажников

Кулажников Вадим Владимирович

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
УЧАСТИЯ МИЛИЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**Специальность 12.00.14 – финансовое право,
административное право, информационное право**

**Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

ТЮМЕНЬ 2009

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного
права Омского юридического института

Научный руководитель – кандидат юридических наук,
доцент Опарин Виталий Николаевич

Научный консультант – доктор юридических наук,
профессор Плесовских Виктор Данилович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Сунцов Александр Павлович
кандидат юридических наук,
доцент Костылев Анатолий Кронидович

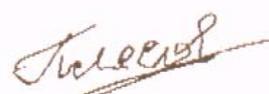
Ведущая организация – ГОУ ВПО «Тюменский юридический институт МВД Рос-
сии»

Защита состоится "27" июня 2009 г., в 12 час. на заседании диссертационного
совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по
адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, дом 38, в ауд. № 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский го-
сударственный университет».

Автореферат разослан " __ " мая 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета, доктор юридических наук,
профессор



В.Д. Плессовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется современным состоянием экономики и финансовой системы Российской Федерации, количеством преступлений и иных правонарушений в финансово-экономической сфере. В условиях перехода к рыночным методам хозяйствования одним из важнейших элементов государственного управления является контроль, так как сопутствующая экономическим реформам нестабильность хозяйственной деятельности, стремление предпринимателей любым путём получить максимальную выгоду порождают большое количество правонарушений. Уклонение от уплаты налогов и сборов, нецелевое расходование бюджетных средств, незаконный оборот алкогольной и контрафактной продукции представляют реальную угрозу финансово-экономической безопасности государства. В этот период огромное значение приобретает государственный контроль в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства, муниципальных образований, а также хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства и органов государственного управления (финансовый контроль).

В ходе осуществления финансового контроля выявляются преступления и иные правонарушения в финансово-экономической сфере, количество которых в Российской Федерации ежегодно неуклонно растёт. В 2002 г. в России было выявлено 375000 преступлений экономической направленности, в 2003 г. – 376800, в 2004 г. – 402400, в 2005 г. – 437700¹, в 2006 г. – 489554, в 2007 г. и в 2008 г. отмечено незначительное снижение – 459198 и 448832². Такое состояние преступности в сфере экономики обуславливает необходимость немедленной реакции на противоправное поведение, обязательность его пресечения, а также неотвратимость привлечения нарушителей к юридической ответственности. Государственные контролирующие органы не имеют для этого достаточных сил и средств, поэтому в деятельности по осуществлению финансового контроля должны быть задействованы правоохранительные органы, имеющие право применять меры при-

¹ См.: *Состояние преступности в России за январь-декабрь 2005 года.* – М., 2006. – С. 40.

² См.: *Сведения за 12 месяцев 2008 г. о выявленных преступлениях экономической направленности в Российской Федерации. Форма "Оперативно-статистической информации о состоянии преступности и результатах расследования преступлений"* – Форма 1-а.

нуждения, проводить оперативно-розыскные мероприятия, обеспечивать безопасность сотрудников контролирующих органов при исполнении ими своих обязанностей.

С 1990-го года в России, в связи с отказом от административно-командной системы управления, значительно уменьшилась роль контролирующего воздействия государства в финансово-экономической сфере. Призывы полностью устранить государственный контроль в сфере экономики, финансовой и предпринимательской деятельности звучат и в настоящее время. Бесспорно, государственное воздействие не должно ущемлять свободу осуществления экономической деятельности и превращаться в сдерживающий административными барьерами фактор. Однако, слабость государственного финансового контроля, вызванная отсутствием регламентированной системы его осуществления и правовой неопределенностью содержания работы его органов, ведет к неэкономному использованию государственных средств, а иногда приводит к их прямому расхищению, что подтверждается неуклонным ежегодным ростом преступлений в сфере экономики как в масштабе всей страны, так и в отдельных регионах. Так, в 2003 году органами внутренних дел Дальневосточного федерального округа зарегистрировано 9732 экономических преступления, в 2004 г. – 11053, в 2005 г. – 14505, в 2006 г. – 24038, в 2007 г. – 23300¹.

Количество административных правонарушений и преступлений в области предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов неуклонно растёт, однако результативность деятельности контролирующих и надзорных органов по их выявлению и пресечению не высока, что объясняется наличием ряда проблем правового и организационного характера. Одним из условий успешной борьбы с правонарушениями в финансово-экономической сфере является определение места подразделений милиции в системе органов государственного финансового контроля.

Участие милиции в осуществлении государственного финансового контроля до недавнего времени постоянно возрастало, что нашло свое отражение в нормативных

¹ См.: *Данные* ГУ МВД России по Дальневосточному федеральному округу.

правовых актах различной юридической силы. Однако, 26 декабря 2008 года был принят Закон, лишаящий милицию внепроцессульных прав проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности¹. Такое решение, на наш взгляд, может привести к непоправимым последствиям, оно не способствует обеспечению финансово-экономической безопасности России.

Участие милиции в осуществлении финансового контроля требует четкой правовой регламентации, которая предполагает поиск механизмов целостности системы органов финансового контроля, путей взаимодействия государственных органов, законодательного обеспечения их функционирования, четкого закрепления координационных связей между ними. Кроме того, правовое регулирование деятельности милиции в финансовой сфере должно учитывать особенности интенсивного развития экономических отношений в России.

В представленном диссертационном исследовании рассматривается участие милиции в осуществлении финансового контроля как правоохранительного органа, выполняющего свои специфические функции по проверке соответствия требованиям законодательства финансово-хозяйственной деятельности организаций и физических лиц. Действия сотрудников милиции направлены на предупреждение правонарушений, выявление и пресечение противоправных действий, обеспечение привлечения виновных к юридической ответственности.

Для обеспечения правопорядка в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств подразделения милиции применяют меры административного принуждения к лицам, нарушающим предписания правовых норм. Большое значение для законного и эффективного применения мер принуждения имеет всесторонний анализ оснований использования принудительных мер, применяемых при участии милиции в финансовом контроле, а также их классификация. Полномочия по применению сотрудниками милиции мер непосредственного принуждения обусловили возложение на них обязанности по обеспечению

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

безопасности сотрудников контролирующих органов при осуществлении ими мероприятий финансового контроля.

Наконец, актуальность настоящего исследования обусловлена усилением роли милиции в обеспечении экономической безопасности государства, передачей ей части функций упраздненной налоговой полиции, потребностью осмысления происходящих изменений в финансово-экономической сфере в современных условиях и совершенствованием правового регулирования участия в государственном финансовом контроле универсального правоохранительного органа.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды советских и российских специалистов по теории права, административному праву и управлению, финансовому праву, экономической науке. В частности: Л.И. Абалкина, О.Ю. Бокаевой, А.В. Брызгалова, М.А. Бухтеревой, А.Б. Венгерова, Э.А. Вознесенского, С.В. Гвоздева, Л.Н. Древаль, Л.А. Дробозиной, Ю.В. Друговой, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, Ю.А. Крохиной, А.В. Леженина, А.А. Лукашева, И.В. Максимова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, М.В. Романовского, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, Ю.С. Рябова, Н.В. Сердюковой, Ю.Н. Стариловым, М.С. Студеникиной, В.А. Тюрина, О.И. Юстуса и др.

Проблемы финансового контроля разрабатывали такие ученые, как Т.А. Ашомко, Н.Т. Белуха, В.В. Бурцев, С.В. Гвоздев, А.Ю. Головин, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Данилевский, В.А. Жуков, М.В. Карасева, С.А. Кодинцев, Р.Х. Мусов, С.П. Опенышев, Н.И. Химичева, С.О. Шохин и др.

Вопросы административной деятельности милиции рассматривались А.П. Алехиным, Д.Н. Бахрахом, В.М. Безденежных, О.И. Бекетовым, К.С. Бельским, М.И. Еропкиным, А.А. Кармолицким, Ю.М. Козловым, А.П. Корневым, К.А. Новокшеновым, В.Н. Опариным, Л.И. Поповым, В.Н. Прокопенко, Д.В. Ривманом, Б.В. Россинским, Ю.П. Соловьем, В.В. Черниковым, В.Ф. Щербаковым и др.

Вместе с тем до настоящего времени остаются малоисследованными и нерешенными многие теоретические вопросы деятельности милиции в финансово-экономической сфере. Изменения, коснувшиеся финансовой системы России, фи-

нансовой деятельности государства, требуют пересмотра взглядов на правоохранительную деятельность органов внутренних дел в финансово-экономической сфере. Специальное научное комплексное исследование проблем правового регулирования и организационных основ деятельности милиции по осуществлению мероприятий финансового контроля не проводилось.

Цель и задачи исследования. Целью исследования являются выявление законодательных пробелов и противоречий в части регламентации участия милиции в осуществлении мероприятий финансового контроля и взаимодействия с контролирующими органами, а также разработка и обоснование предложений по совершенствованию правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Для достижения поставленной цели в ходе диссертационного исследования ставились и решались следующие задачи:

- сформулировать ключевые определения понятий, применяемых в деятельности милиции по осуществлению контрольных мероприятий в сфере финансово-экономических отношений;
- дать характеристику системе органов, осуществляющих финансовый контроль, их полномочиям, определив в ней место подразделений милиции;
- выделить компетенцию отдельных подразделений милиции по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в сфере финансов;
- проанализировать меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции при осуществлении контрольно-проверочных мероприятий, систематизировать их;
- исследовать нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность милиции по осуществлению мероприятий финансового контроля, выявить пробелы и разработать предложения по их устранению;
- определить формы и методы взаимодействия милиции с контролирующими органами при осуществлении государственного финансового контроля;
- выработать научно-практические рекомендации для совершенствования деятельности милиции по осуществлению государственного финансового контроля, повышению эффективности ее взаимодействия с контролирующими органами.

Объект и предмет исследования. Объект исследования – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе участия милиции в осуществлении финансового контроля, взаимодействия с контролирующими государственными органами.

Предмет исследования – деятельность милиции по осуществлению финансового контроля, нормативные правовые акты различных отраслей законодательства, регулирующие финансовый контроль, организационно-правовые основы взаимодействия милиции с контролирующими органами.

Методология и методика исследования. Методологической основой исследования являются системный, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, статистический, социологический методы познания.

Теоретическую основу настоящего исследования составляют положения экономической теории, теории государства и права, финансового права (его подотраслей – налогового права, бюджетного права), административного права и других отраслей правовых знаний, а также действующее российское законодательство, ведомственные нормативные акты, труды отечественных и зарубежных правоведов, материалы периодической печати.

Научная обоснованность и достоверность содержащихся в диссертации выводов, предложений и рекомендаций определяется эмпирической базой исследования, которую составили результаты опроса 270 граждан, 190 сотрудников милиции, 22 арбитражных судей, 38 федеральных судей, 39 мировых судей Дальневосточного федерального округа, экспертного опроса 52 сотрудников специализированных подразделений милиции по борьбе с правонарушениями в финансово-экономической сфере; данные, полученные в результате изучения 150 уголовных дел, 100 дел об административных правонарушениях, 50 дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, рассмотренных арбитражными судами Дальневосточного федерального округа.

При подготовке диссертации использовались статистические и иные материалы МВД России, ГУ МВД России по Дальневосточному федеральному округу, УВД

Приморского края, УВД Хабаровского края и УВД Сахалинской области, а также результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в его рамках на значительном количестве нормативного и теоретического материала осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка проблем правового регулирования участия милиции в осуществлении финансового контроля, предложены пути их решения, выработаны рекомендации по совершенствованию практики осуществления сотрудниками милиции проверочных мероприятий в финансовой сфере, их взаимодействию с контролирующими органами.

Диссертант сформулировал определения понятий финансового контроля, осуществляемого милицией, взаимодействия подразделений милиции и контролирующих органов при осуществлении финансового контроля. Установлены основные формы участия милиции в осуществлении мероприятий финансового контроля, выявлены и проанализированы особенности мер административно-правового принуждения, применяемых милицией в процессе контрольной деятельности, а также формы и методы взаимодействия милиции и контролирующих органов. Обосновано, что взаимодействие милиции с контролирующими органами осуществляется в двух основных формах: в форме информационного обмена и в форме совместного осуществления мероприятий.

Научную новизну диссертационного исследования определяют также следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Анализ контрольно-проверочной деятельности подразделений милиции в финансово-экономической сфере позволяет рассматривать их в качестве элемента системы органов государственного финансового контроля, включающей в себя контролирующие и правоохранительные органы. Правоохранительные органы участвуют в осуществлении мероприятий финансового контроля с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, выявления и устранения причин их совершения, привлечения нарушителей к ответственности.

2. Роль подразделений милиции в осуществлении финансового контроля определяется тем, что они наделены отдельными полномочиями осуществлять контроль в сфере финансовой деятельности; контрольные мероприятия подразделений

милиции носят властный характер и связаны с вмешательством в организацию деятельности различных субъектов; контрольная функция милиции по проверке соответствия требованиям законодательства финансовой деятельности хозяйствующих субъектов является неотъемлемым элементом процесса управления финансовыми ресурсами государства.

3. Финансовый контроль, осуществляемый милицией, – это деятельность по проверке законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов с использованием системы гласных и негласных методов наблюдения подразделениями милиции, уполномоченными применять меры административного принуждения, в том числе – совместно с контролирующими органами с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, устранения причин и условий их совершения, привлечения виновных к финансовой, административной или уголовной ответственности.

4. Основными формами осуществления финансового контроля подразделениями милиции являются:

- проведение проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности при наличии данных, указывающих на признаки преступления;
- проведение проверок организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;
- участие в проверках, проводимых контролирующими органами.

5. Целесообразно дополнить п. 1 Инструкции о порядке проведения сотрудниками милиции проверок и ревизий финансовой и предпринимательской деятельности при наличии данных, указывающих на признаки преступления, словами " ... или административного правонарушения".

6. Меры административно-правового принуждения, применяемые подразделениями милиции при осуществлении финансового контроля, имеют следующие особенности: 1) они применяются в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований; 2) основанием для их применения является нарушение предписаний финансово-правовой

нормы; 3) они применяются к физическим или юридическим лицам, осуществляющим финансовую и предпринимательскую деятельность.

7. Субъектами отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности, являются не только юридические лица, но и организации, не имеющие статуса юридического лица. В связи с этим необходимо в составах административных правонарушений, предусмотренных главами 14 и 15 КоАП РФ, заменить слова "юридическое лицо" словом "организация".

8. Взаимодействие подразделений милиции и контролирующих органов при осуществлении финансового контроля – это совместная деятельность в специфических формах, направленная на выявление, предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений в финансово-экономической сфере, а также на обеспечение безопасности сотрудников контролирующих органов при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Разработанные автором теоретические положения расширяют и углубляют сложившиеся в правовой науке представления относительно деятельности милиции по осуществлению финансового контроля, правовых и организационных особенностей ее участия в проведении контрольных мероприятий, и могут быть использованы для дальнейших научных исследований данного направления деятельности подразделений милиции.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации способны служить целям формирования единообразной правоприменительной практики проведения сотрудниками милиции проверочных мероприятий и взаимодействия с контролирующими органами, могут быть использованы для повышения квалификации сотрудников милиции, участвующих в осуществлении финансового контроля.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры конституционного и административного права Омского юридического института. Отдельные положения диссертационного исследования изложены в докладах на Международной научно-практической конференции "Социально-правовые аспекты защиты прав человека в Российской Федерации" (Владивосток, 26 февраля 2008 г.), на Всероссийских научно-практических

конференциях: "Актуальные проблемы права и правоприменения" (Кемерово, 22 мая 2007 г.), "Актуальные проблемы административной ответственности" (Омск, 8 апреля 2008 г.), на межвузовской научно-практической конференции "Правоохранительная деятельность и гражданское общество: проблемы становления и развития" (Владивосток, 20 июня 2006 г.).

Материалы и результаты диссертационного исследования используются в образовательном процессе и научно-исследовательской работе во Владивостокском филиале Дальневосточного юридического института МВД России, Владивостокском филиале Российской таможенной академии, Владивостокском филиале Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов. Ряд положений диссертации применяется в практической деятельности Управления милиции по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнения административного законодательства УВД Приморского края.

По теме диссертационного исследования опубликованы: монография, учебное пособие и десять научных статей. Две научные статьи опубликованы в ведущих рецензируемых журналах: «Известия высших учебных заведений. Поволжский регион» и "Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России", входящих в перечень, определяемый Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертации, освещаются вопросы её теоретической разработанности, методологические основы, раскрываются научная новизна и практическая значимость темы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава "Правовые основы участия милиции в осуществлении финансового контроля", состоящая из двух параграфов, определяет теоретические исходные положения проведенного исследования.

В *первом параграфе* рассматривается юридическая природа финансового контроля как средства предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в сфере экономики. Диссертант определяет соотношение понятий "контроль" и "надзор" и формулирует понятие финансового контроля для использования в действующем законодательстве. Дана характеристика системе государственных органов, осуществляющих финансовый контроль в России.

Целью финансового контроля является обеспечение законности и эффективности финансово-хозяйственной деятельности, а вместе с тем, и экономической безопасности государства. Финансовый контроль представляет собой проверку законности и целесообразности финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а также хозяйствующих субъектов, осуществляемой в целях реализации их функций и задач.

Автор считает, что сущность финансового контроля следует рассматривать в двух аспектах. Во-первых, финансовый контроль заключается в сборе информации, анализе финансово-хозяйственной деятельности, выявлении фактов неэффективности управления финансовыми ресурсами, неэкономного использования бюджетных средств, неполной или несвоевременной уплаты налогов и сборов. Во-вторых, финансовый контроль есть совокупность мероприятий по проверке законности, способствующих охране государственной и иных форм собственности, выявлению и предупреждению правонарушений, устранению причин и условий их совершения и направленных на охрану правопорядка в сфере финансово-хозяйственной деятельности. Именно в данном направлении осуществления финансового контроля необходимо участие милиции.

Очевидно, что необходимость разработки определения понятия "финансовый контроль" в нормативных правовых актах назрела как для правотворческой, так и для правоприменительной деятельности, что обусловлено повышением роли финансового контроля в условиях рыночной экономики, расширением круга органов, наделенных полномочиями по его осуществлению, разнообразием методов его осуще-

ствления. Диссертант отмечает, что действующее законодательство России рассматриваемого понятия не содержит. Автор полагает, что необходимо законодательно закрепить следующее определение: государственный финансовый контроль – это деятельность, осуществляемая уполномоченными контролирующими и правоохранительными органами, с целью проверки законности и целесообразности финансово-экономической деятельности государства и хозяйствующих субъектов, выявления, предупреждения и пресечения правонарушений, устранения причин и условий их совершения, привлечения виновных к юридической ответственности.

Для определения места милиции в системе органов государственного финансового контроля соискатель считает необходимым определить субъектов, его осуществляющих. С этой целью, автор рассматривает систему государственных органов, осуществляющих финансовый контроль в России, на основе положений нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность этих органов.

В последнее время в научной литературе встречаются мнения о том, что органы внутренних дел (милиция) участвуют в осуществлении государственного финансового контроля (А.Ю. Головин¹, Р.Х. Мусов²). Наделение милиции контрольно-надзорными полномочиями позволяет ей самостоятельно осуществлять проверочные мероприятия в сфере финансов, а также участвовать в налоговых проверках, что способствует предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, обеспечению законности. Контроль является одной из общих функций административной деятельности милиции. Поэтому, проводя проверочные мероприятия в финансово-экономической сфере, сотрудники милиции осуществляют именно административную деятельность.

Признаками деятельности милиции по осуществлению контрольно-проверочных мероприятий в финансово-экономической сфере являются: 1) проверка сотрудниками милиции соблюдения хозяйствующими субъектами требований законодательства; 2) проведение контрольно-проверочных мероприятий во взаимодействии с контролирующими органами; 3) осуществление мероприятий

¹ См.: Головин А.Ю. Налоговый контроль как инструмент предупреждения налоговых преступлений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 10-11.

² См.: Мусов Р.Х. Налоговые органы в системе обеспечения экономической безопасности (организационно-правовые аспекты): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 14.

финансового контроля в рамках административной деятельности милиции; 4) целью контрольных мероприятий милиции в финансово-экономической сфере является выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, а также привлечение нарушителей к юридической ответственности; использование сотрудниками милиции при осуществлении проверочных мероприятий специфической системы наблюдения за подконтрольными объектами.

Совокупность этих признаков позволяет сформулировать определение понятия "финансовый контроль, осуществляемый милицией" как деятельность по проверке законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов с использованием мер административно-правового принуждения, проводимой самостоятельно или совместно с контролирующими органами, с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, устранения причин и условий их совершения, привлечения виновных к финансовой, административной или уголовной ответственности.

Второй параграф посвящён правовому регулированию участия милиции в осуществлении финансового контроля.

Правовое регулирование участия милиции в деятельности по осуществлению финансового контроля имеет характерные черты. Прежде всего, это разрешительный тип правового регулирования.

Правовое регулирование деятельности милиции по осуществлению мероприятий финансового контроля связано с целой системой нормативных правовых актов различной юридической силы: конституционного, законодательного, подзаконного, в том числе, ведомственного. Анализ действующего законодательства, ведомственных нормативных правовых актов МВД России позволяет сделать вывод о том, что основными полномочиями милиции по осуществлению финансового контроля являются: проведение проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности для проверки данных, указывающих на признаки преступления; участие в налоговых проверках, проводимых налоговыми органами. Автор классифицирует проверки, осуществляемые сотрудниками милиции, следующим образом: а) проверка финансовой деятельности организаций и индивидуальных пред-

принимателей; б) проверка хозяйственной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; в) проверка предпринимательской деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; г) проверка торговой деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей.

Автор исследования считает возможным предложить изменить в законодательстве название "проверка финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности", закрепив единое понятие "проверка финансовой и предпринимательской деятельности". Соответственно в нормативных правовых актах необходимо использовать определение "ревизии финансовой и предпринимательской деятельности". Инструкция, утвержденная приказом МВД России № 636, должна иметь название: "Инструкция о порядке проведения сотрудниками милиции проверок и ревизий финансовой и предпринимательской деятельности". Необходимо дополнить п. 1 Инструкции о порядке проведения сотрудниками милиции проверок и ревизий финансовой и предпринимательской деятельности после слов "...при проверке имеющихся данных, указывающих на признаки преступления..." словами "или административного правонарушения".

Диссертант считает необходимым детально разработать порядок проведения ревизии, закрепить его в законе, научить сотрудников подразделений милиции проводить такие мероприятия. Следует активнее использовать ревизию как способ сбора доказательств в уголовном, административном процессах, производстве по налоговым правонарушениям.

В связи с тем, что нормы, регулирующие участие милиции в осуществлении финансового контроля, содержатся в разрозненных правовых актах, их необходимо консолидировать и систематизировать. Это будет способствовать упорядочению законодательства, а, следовательно, и более эффективной правоприменительной деятельности милиции в финансово-экономической сфере. Совокупность норм, регулирующих участие милиции в осуществлении мероприятий финансового контроля, должна органично войти в правовой институт финансового контроля.

Вторая глава **"Меры административного принуждения, применяемые милицией при осуществлении финансового контроля"** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе исследуются меры административного предупреждения и пресечения, применяемые милицией при осуществлении финансового контроля. Необходимость применения принуждения сотрудниками милиции, участвующими в осуществлении финансового контроля, обусловлена обязанностью милиции предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения, которая установлена п. 1 ст. 10 Закона "О милиции".

Наряду с общими признаками административно-правового принуждения, административно-принудительные меры, применяемые милицией в процессе осуществления финансового контроля, имеют определенные особенности.

Во-первых, они применяются в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований. Во-вторых, они применяются к физическим лицам или организациям, осуществляющим финансовую и предпринимательскую деятельность. В-третьих, основанием для их применения является нарушение предписаний финансово-правовой нормы. Административное принуждение, применяемое сотрудниками милиции при осуществлении финансового контроля, можно определить как использование предусмотренных нормами административного права мер для понуждения к исполнению субъектами права, осуществляющими финансовую и предпринимательскую деятельность, предписаний правовых норм путем возложения на них дополнительных обязанностей или ограничения имеющихся у них прав, в целях предупреждения и прекращения противоправных действий, привлечения к ответственности нарушителей.

Участие милиции в осуществлении финансового контроля связано с применением *административно-предупредительных мер*, непосредственной целью которых является предупреждение правонарушений. Поэтому при осуществлении государственного финансового контроля обязанностями милиции являются предотвращение преступлений и иных правонарушений в финансово-экономической сфере, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и принятие мер к устранению этих обстоятельств.

Применение милицией мер административного предупреждения при осуществлении финансового контроля представляет собой деятельность по выявлению и пре-

дупреждению правонарушений, а также устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Автор приводит перечень мер административного предупреждения, которые применяет милиция при осуществлении финансового контроля, предлагает следующую классификацию принудительных мер административного предупреждения: административно-предупредительные меры, применяемые в целях осуществления контрольно-проверочной деятельности милиции в финансовой сфере; административно-предупредительные меры, применяемые милицией в целях устранения противодействия деятельности сотрудников контролирующих органов.

При осуществлении мероприятий финансового контроля сотрудники милиции могут применять *административно-правовые меры пресечения* к лицу, совершающему правонарушение, как в форме действия, так и бездействия. Приводится перечень мер административного пресечения, применяемых сотрудниками милиции при осуществлении мероприятий финансового контроля, и их классификация. В зависимости от цели применения рассматриваемые меры административного пресечения направлены на: 1) предотвращение наступления вредных последствий от финансовых, административных правонарушений и преступлений; 2) обеспечение деятельности сотрудников милиции по осуществлению контрольно-проверочных мероприятий; 3) обеспечение деятельности сотрудников контролирующих органов при осуществлении ими своих служебных обязанностей; 4) обеспечение безопасности жизни, здоровья, имущества сотрудников контролирующих органов при осуществлении ими служебных обязанностей; 5) обеспечение безопасности окружающей среды, жизни, здоровья потребителей (например, предотвращение вреда от продажи контрафактной продукции, незаконного оборота алкогольной продукции и т.д.).

Во *втором параграфе* диссертант рассматривает административно-правовую и финансово-правовую ответственность за правонарушения в финансово-экономической сфере.

От вида выявленного правонарушения и вида юридической ответственности, предусмотренного за его совершение, зависит подведомственность рассмотрения дела определенным государственным органом, дальнейшее разрешение материала о противоправном деянии.

Административным правонарушением в сфере финансов является противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) физического лица или организации, осуществляющих предпринимательскую или финансовую деятельность, посягающее на экономические отношения в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований и причиняющие материальный ущерб государству и субъектам местного самоуправления.

Автор считает, что в составах административных правонарушений, предусмотренных главами 14 и 15 КоАП РФ, необходимо вместо понятия "юридическое лицо" применять слово "организация".

В связи с небольшой общественной опасностью отдельных административных правонарушений в рассматриваемой сфере диссертант предлагает введение в санкции соответствующих норм КоАП РФ дополнительного административного наказания – предупреждения. Особенно целесообразно применение предупреждения к лицам, которые занимаются предпринимательской деятельностью в течение непродолжительного времени, к субъектам малого предпринимательства, к производителям сельскохозяйственной продукции.

Ответственность за административные правонарушения в области предпринимательской и финансовой деятельности, выявляемые и рассматриваемые милицией, определяется диссертантом как применение мер административного принуждения в целях наказания к физическим лицам, организациям и должностным лицам, выражающееся в назначении штрафа, осуществляющееся для восстановления нарушенного правопорядка в сфере финансово-экономических отношений, являющегося результатом противоправного поведения.

Некоторые ученые выделяют финансово-правовую ответственность как самостоятельную разновидность юридической ответственности (Н. В. Сердюкова, Н.С. Иващенко, Ю. А. Крохина, Н. А. Поветкина и др.). Другие считают, что финан-

сово-правовой ответственности не существует, так как ей присущи все признаки административной ответственности (С. Р. Футо, Т. А. Аппакова, С. Н. Ревина).

Автор рассматривает финансово-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, обладающий отраслевой спецификой, что основано на положениях действующего законодательства.

Финансово-правовая ответственность – это применение к организациям и физическим лицам, совершившим финансовое правонарушение, мер финансово-правового принуждения, выражающегося в наложении уполномоченными государственными органами финансовых санкций, влекущих наступление невыгодных имущественных последствий в целях восстановления нарушенных прав государства и муниципальных образований.

В третьей главе **"Организационные основы участия милиции в осуществлении финансового контроля"** два параграфа.

Первый параграф характеризует подразделения милиции, непосредственно участвующие в осуществлении финансового контроля.

В системе МВД России для предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности образованы подразделения милиции, уполномоченные осуществлять контрольно-проверочные мероприятия в сфере финансовой и предпринимательской деятельности.

Подразделения по экономическим и налоговым преступлениям. Автор считает, что разделение на экономические и налоговые преступления нецелесообразно по следующим причинам. Во-первых, налоговые преступления имеют экономическую направленность наряду с преступлениями в бюджетной сфере, в сфере кредита, банковской деятельности. Во-вторых, в УК РФ содержатся всего четыре состава преступлений, являющихся в чистом виде налоговыми (ст.ст. 198, 199, 199¹, 199² УК РФ), из 36 составов преступлений в сфере экономической деятельности, предусмотренных главой 22 УК РФ. В-третьих, сокрытые от налогообложения денежные средства зачастую вовлекаются в криминальный оборот и влекут за собой совершение других преступлений экономической направленности. В-четвертых, для выявления налоговых и иных экономических преступлений сотрудниками милиции используются одни и те же методы финансового контроля – проверки и ревизии.

В-пятых, как правило, оперативно-розыскные части по борьбе с экономическими преступлениями являются межрайонными, как и оперативно-розыскные части по налоговому преступлению. В-шестых, сотрудники подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и подразделений по налоговому преступлению в большинстве своем поддерживают идею объединения двух структур в одно подразделение (82,7% и 46,3% опрошенных соответственно).

Исходя из этого, по мнению диссертанта, целесообразно осуществить следующую реорганизацию: 1) объединить Управления по борьбе с экономическими преступлениями и Управления по налоговому преступлению в субъектах Российской Федерации в одно подразделение, имеющее единое руководство; 2) создать единые оперативно-розыскные части, осуществляющие борьбу и с экономическими преступлениями, и с налоговыми; 3) в оперативно-розыскных частях должны быть группы или отделения, осуществляющие документальные проверки и ревизии.

Подразделения по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнения административного законодательства принимают действенные меры к искоренению незаконного предпринимательства, которое причиняет вред финансовым интересам государства и потребителям.

В мероприятиях государственного финансового контроля участвуют и *участковые уполномоченные милиции*. Их задача – оказывать содействие представителям государственных контролирующих органов и сотрудникам подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в проведении проверок, установлении и задержании лиц, осуществляющих противоправную деятельность.

Второй параграф посвящён взаимодействию милиции с контролирующими органами при осуществлении финансового контроля.

Анализ представленных научных позиций и действующей нормативной правовой базы взаимодействия милиции с контролирующими органами в сфере финансового контроля позволяет определить взаимодействие подразделений милиции и контролирующих органов по осуществлению мероприятий финансового контроля как совместную согласованную деятельность субъектов финансового контроля, направленную на выявление, предупреждение и пресечение преступле-

ний и правонарушений в финансовой сфере, а также на обеспечение безопасности сотрудников контролирующих органов при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Взаимодействие милиции и контролирующих органов имеет свой механизм, который состоит из совокупности следующих элементов: 1) субъекты; 2) объекты; 3) предмет; 4) направления; 5) формы; 6) методы; 7) принципы; 8) правовое обеспечение; 9) результаты.

Сотрудники милиции могут привлекаться к проверке по мотивированному запросу руководителей налоговых органов для физической поддержки или защиты налоговых инспекторов или для проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В **заключении** в обобщённом виде формулируются основные выводы и результаты диссертационного исследования.

В **приложении** приведены диаграммы: "Преступность в сфере экономики по России", "Осуждённые по приговорам, вступившим в законную силу за преступления в сфере экономической деятельности", таблица "Состояние преступности в налоговой сфере по Дальневосточному федеральному округу" и тематический план специального курса "Участие милиции в осуществлении финансового контроля".

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах общим объёмом 14,4 1 п.л.:

Монографии:

1. Кулажников В.В. Участие милиции в осуществлении финансового контроля: монография. – Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2008. – 7,44 п.л.

Учебные пособия:

1. Кулажников В.В. Государственный финансовый контроль: учебное пособие. – Хабаровск, 2007. – 3,5 п.л.

Научные статьи, опубликованные в периодических изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Кулажников В. В. Применение предупредительных мер принуждения при осуществлении государственного финансового контроля // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – Пенза: Информационно-издательский центр Пензенского гос. ун-та, 2006. – 0,3 п. л.

2. Кулажников В.В. Милиция в системе органов государственного финансового контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2008. – № 2 (38). – 0,5 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других изданиях

1. Кулажников В.В. Взаимодействие контрольных органов – залог эффективности финансового контроля // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. Выпуск 3. – Владивосток: ВГУЭС, 2003. – 0,2 п. л.

2. Кулажников В. В. Полномочия органов внутренних дел в сфере финансового контроля // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. Выпуск № 2 (7). – Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2004. – 0,2 п. л.

3. Кулажников В. В. Принудительные меры финансово-правового характера в современной России // Векторы культуры Тихоокеанской России: история и современность: сб. науч. тр. – Владивосток: Дальнаука, 2006. – 0,4 п. л.

4. Кулажников В. В. Подразделения милиции – субъекты финансового контроля // Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона: материалы межвузовской научно-практической конференции 20 июня 2006 г. – Владивосток: Принт-Восток, 2007. – 0,4 п. л.

5. Кулажников В.В. Полномочия милиции по осуществлению мероприятий финансового контроля // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Выпуск 3. – Пенза: Информационно-издательский центр Пензенского государственного университета, 2007. – 0,3 п. л.

6. Кулажников В.В. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел при осуществлении финансового контроля // Актуальные проблемы права и правоприменения: мат-лы Всерос. науч.-прктич. конф. (г. Кемерово, 22 мая 2007 г.). – Омск: Омская академия МВД России, 2007. – 0,3 п. л.

7. Кулажников В.В. Обеспечение соблюдения прав личности при осуществлении милицией финансового контроля // Гарантии прав человека в России: проблемы и решения: материалы международной научно-практической конференции "Социально-правовые аспекты защиты прав человека в Российской Федерации". – Владивосток: Изд-во ТГЭУ, 2008. – 0,4 п.л.

8. Кулажников В.В. Соотношение административной и финансово-правовой ответственности // Полицейское право. – 2008. – № 1. – 0,37 п.л.

Кулажников Вадим Владимирович

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
УЧАСТИЯ МИЛИЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Автореферат диссертации

Отпечатано по оригинал-макету,
подготовленному автором, минуя редподготовку

Подписано в печать 15.05.2009. Формат 60x84/16

Усл.-печ.л. 1,4. Уч.-изд.л. 1,5

Тираж 100 экз. Заказ 99.

Издательство

Тихоокеанского государственного

экономического университета

Участок оперативной полиграфии

690091, Владивосток, Океанский проспект, 19

Тел. 40-66-35. E-mail: pub_fesaem@mail.ru