

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, корп. А

E-mail: Ter\_finlaw@mail.ru

Освещаются некоторые организационно-правовые вопросы финансового контроля в области инвестиционной деятельности. Анализируется сфера полномочий государственных контрольных органов с учетом инвестиционного характера контрольных событий. Приводится правовой анализ видов государственного аудита. Рассматривается вопрос финансового контроля в области мер государственной поддержки. Акцентируется внимание на контрольных мероприятиях в сферах инвестиционной деятельности экономических зон, зон территориального развития, территорий опережающего развития. Исследуются актуальные вопросы внутреннего контроля.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, аудит государственных программ, аудит инвестиционных проектов, особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития, постинвестиционный контроль.

### **Введение**

В процессе развития инвестиционной деятельности, а также повышения уровня инвестиционной привлекательности все большее значение приобретают организационно-правовые вопросы финансового контроля (государственного и негосударственного) в Российской Федерации.

На определенном этапе реализации государственной инвестиционной политики развивающиеся инвестиционные отношения послужили фактором роста привлечения финансовых ресурсов в приоритетные инвестиционные направления государства со стороны частных инвесторов с учетом становления форм государственно-частного партнерства.

Кроме того, произошли изменения в субъектном составе инвестиционных отношений. Большую роль в реализации инвестиционной политики и в рамках “инновационного лифта” стали играть институты развития. Институциональные инвесторы, такие как государственные корпорации, инвестиционные фонды, технопарки, кластеры, способствуют разработке многосторонних инвестиционных проектов.

Сформировался определенный комплекс мер государственной поддержки (к примеру, предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, субсидирование и др.) в рамках инвестиционного развития. В целях решения про-

блем регионального развития государство реализует перечень разнообразных механизмов государственной поддержки. В качестве инструментов государственной поддержки формируются особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития.

Таким образом, государство, выступая субъектом финансово-инвестиционных правоотношений, реализует инвестиционную деятельность с помощью определенных способов и источников финансирования инвестиционных проектов. Государственные инвестиции осуществляются при бюджетном финансировании объектов капитального строительства по приоритетным направлениям социально-экономического развития путем размещения государственных бюджетных средств (бюджетных инвестиций) в отдельные инвестиционные программы, проекты, инвестиционную деятельность предприятий государственной формы собственности, при предоставлении финансовой поддержки на инвестиционные цели частным инвесторам.

Финансово-инвестиционные отношения должны опосредоваться мероприятиями финансового контроля. Безусловно, финансовый контроль в области государственной инвестиционной деятельности должен быть выстроен системно, включая определенные формы и методы.

Вышеуказанные факторы подтверждают необходимость и создают предпосылки к правовому анализу государственного и негосударственного финансового контроля в области инвестиционной деятельности.

### **Краткая характеристика государственного финансового контроля<sup>1</sup> в области инвестиционной деятельности**

Приведем определения финансового контроля, предложенные профессором Е.Ю. Грачевой. Под ним понимается “регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по проверке соблюдения законности всеми субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности для достижения в обществе социально значимых целей и задач”<sup>2</sup>. “Финансовый контроль - это регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, хозяйствующих субъектов и иных лиц по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования”<sup>3</sup>.

Указанные определения понятия “финансовый контроль” раскрывают предмет проверки, осуществляемой субъектами финансового контроля. В проверку включается не только соблюдение законности, но и непосредственное осуществление финансовой деятельности, например, финансовое планирование или использование денежных средств.

Основными целями финансового контроля являются обеспечение законности, рациональности и эффективности использования финансовых и материальных ресурсов, стремление наладить действенное управление экономикой.

В свою очередь, публичные инвестиционные правоотношения, в которых Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования выступают в качестве инвесторов, попадают в круг общественных отношений, описываемый предметом финансового права, так как связаны с использованием денежных фондов публичных образований (а в некоторых случаях и с их пополнением). Особенностью публичных инвестиционных правоотношений является то, что они всегда направлены на дости-

жение полезного эффекта, имеющего общесоциальный характер, даже когда он заключается в получении предпринимательской прибыли.

Предметом финансового контроля в области инвестиционной деятельности будет являться проверка законности и эффективности использования государственных инвестиций, включая бюджетные инвестиции, т.е. бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества<sup>4</sup>.

### **Мониторинг и контроль мероприятий государственной программы**

Государственная инвестиционная деятельность проявляется через программное бюджетное финансирование мероприятий, направленных на развитие различных сфер государственной деятельности. Процесс формирования различных государственных программ инвестиционной направленности включает вопросы финансового контроля за бюджетными ассигнованиями в рамках реализуемых программных мероприятий, а также эффективности их использования.

В целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля реализации мероприятий государственной программы ответственный исполнитель на основе предложений соисполнителей, участников государственной программы и государственного заказчика-координатора разрабатывает детальный *план-график реализации государственной программы* на очередной год и плановый период<sup>5</sup>.

Детальный план-график содержит перечень мероприятий и контрольных событий государственной программы, в том числе предусмотренных поручениями Президента РФ и Правительства РФ, а также “дорожными картами”, с указанием сроков их реализации, ожидаемых результатов и бюджетных ассигнований.

Минэкономразвития России и Минфин России представляют в Правительство РФ заключения на материалы ответственного исполнителя.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ разрабатывает Минэкономразвития России и представляет его в Правительство РФ и Минфин России ежегодно.

В целях контроля реализации государственных программ Минэкономразвития России на постоянной основе осуществляет *мониторинг* ре-

ализации государственных программ ответственными исполнителем и соисполнителями.

Минэкономразвития России направляет в Правительство РФ ежеквартальный отчет о выполнении контрольных событий государственных программ, указанных в планах их реализации.

По результатам оценки эффективности государственной программы Правительство РФ может принять решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации основных мероприятий или государственной программы в целом начиная с очередного финансового года, а также о наложении (представлении Президенту РФ предложений о наложении) на руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов - ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением запланированных результатов реализации государственной программы.

***Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и государственный аудит***

Одним из видов государственного финансового контроля выступает государственный аудит. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее - Закон о Счетной палате) Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Можно отметить, что Счетная палата - конституционный институт не только один из ключевых элементов современной модели управления - она содействует укреплению международной репутации России, повышению ее *инвестиционной привлекательности*, демонстрируя стремление органов государственной власти Российской Федерации к повышению транспарентности, публичности, открытости.

В рамках реализации полномочий одной из первоочередных задач Счетной палаты является обеспечение и дальнейшее развитие аудита формирования и контроля исполнения федераль-

ного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, контроля за реализацией соглашений о разделе продукции, экспертизы проектов нормативных правовых актов, влекущих расходы федерального бюджета (в том числе расходы инвестиционного характера).

В соответствии с Отчетом о работе Счетной палаты в 2014 г.<sup>7</sup> (разд. 10 «Основные направления деятельности Счетной палаты в 2015 году») Счетная палата обеспечила: контроль за ходом реализации *инвестиционных проектов*, включенных в государственные программы Российской Федерации, в части капитального строительства и эффективности использования государственных ресурсов, обратив внимание на объекты незавершенного строительства. Эта работа неразрывно связана с осуществляемым Счетной палатой контролем реализации стратегических целей и приоритетов Российской Федерации на федеральном уровне, включая мониторинг реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>8</sup>, контроль исполнения документов стратегического планирования, контроль формирования и реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, аудит государственных программ Российской Федерации по таким важным направлениям, как «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное региональное развитие», «Эффективное государство».

Необходимо подчеркнуть, что как меняется вектор направлений бюджетных инвестиций в приоритетные направления государственной деятельности, так меняется и характер *контрольных событий, реализуемых Счетной палатой*, все больше контрольная деятельность характеризуется инвестиционной направленностью.

Следует проанализировать ст. 14 Закона о Счетной палате, которая закрепляет новые виды государственного аудита, контрольных событий с учетом ориентира на инвестиционную сферу. Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

Отметим, что из перечисленных видов аудита только аудит эффективности осуществляется в соответствии со стандартом внешнего государственного аудита (контроля) 104 “Проведение аудита эффективности использования государственных средств”<sup>9</sup>.

Далее, Закон о Счетной палате указывает на иные виды аудита (контроля), к которым относит аудит государственных программ, аудит государственных и международных инвестиционных проектов, аудит федеральных информационных систем и проектов, аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Вместе с тем направленность указанных видов аудита (контроля) характеризуется пересечением предметов, объектов и в целом сущности видов аудита. К примеру, в рамках аудита эффективности проверяются показатели государственных программ, а при составлении плана контрольных мероприятий по аудиту государственных программ включаются контрольные события, направленные на государственные инвестиционные проекты.

Дополнительно осложняется ситуация отсутствием терминологической составляющей рассматриваемого вопроса в рамках правового поля. Остается непонятным содержание и критерии государственных инвестиционных проектов, специальных, приоритетных и других, указанных в действующем законодательстве. В этой связи предлагается разработать и законодательно закрепить определение государственных инвестиционных проектов, а также их классификацию.

Особенного внимания заслуживает проведение контрольным органом аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг. Эта сфера контрольной деятельности затрагивает значительную часть бюджетных расходов и поэтому крайне важна для повышения эффективности функционирования всей системы перераспределения общенациональных ресурсов.

В соответствии с п. 12 ст. 14 Закона о Счетной палате контрольный орган проводит аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообра-

зования и эффективность системы управления контрактами.

Вместе с тем на основании Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 “О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере”<sup>10</sup> Служба при реализации деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет: а) полномочия по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений; б) внутренний государственный финансовый контроль в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, предусмотренный ч. 8 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”<sup>11</sup> (далее - Закон о контрактной системе).

Закон о контрактной системе детализирует предметность контроля в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд. В соответствии со ст. 99 Закона о контрактной системе органы внутреннего государственного финансового контроля осуществляют контроль в отношении: 1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 закона, и обоснованности закупок; 2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 закона; 3) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график; 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; 6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Таким образом, наблюдается пересечение полномочий контрольных органов по проведению аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг. Следует детально конкретизировать полномочия

органов внутреннего (Федеральной службой финансово-бюджетного надзора) и внешнего (Счетной палатой) государственного (муниципального) финансового контроля по вопросу контрольных мероприятий в разрезе аудита (контроля) в сфере закупок товаров, работ и услуг.

***Контроль и мониторинг реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации***

В последнее время наблюдается тенденция к увеличению бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ на инвестиционные проекты. В этой связи вопросы повышения эффективности контрольных мероприятий в данной сфере заслуживают отдельного рассмотрения.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2010 г. № 351 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее - Постановление № 351) *контроль* есть совокупность мероприятий по проверке и обеспечению выполнения участниками проекта обязательств по его реализации, а также совокупность действий по предупреждению отклонений фактического объема финансирования проекта и объема фактически выполненных работ (мероприятий) по реализации проекта от объема финансирования проекта, установленного графиком его финансирования, и объема работ (мероприятий) по реализации проекта, установленного графиком выполнения работ (мероприятий) по реализации проекта. Мониторинг - система наблюдения за ходом реализации проекта, осуществляемого на постоянной основе в течение всего периода реализации проекта, включающая в себя сбор, анализ и оценку информации о ходе реализации проекта (ст. 3).

Контроль и мониторинг проводятся с целью повышения эффективности использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ и обеспечения достижения показателей реализации проектов, заявленных при подаче заявок на предоставление бюджетных ассигнований.

Среди основных задач контроля и мониторинга можно выделить: непрерывное наблюдение за ходом реализации проектов; обеспечение соблюдения всеми участниками проекта предусмотрен-

ных нормативными правовыми актами процедур по внесению изменений в паспорта проектов и инвестиционные соглашения; обеспечение рационального и целевого расходования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ в процессе реализации проектов и др.

Контроль и мониторинг осуществляются Минэкономразвития России в виде плановых и внеплановых мероприятий (ст. 10 Постановления № 351). В рамках плановых мероприятий контролируются полнота и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований, выявляются отклонения и нарушения, проводится их анализ и направляются участникам проекта предложения по их устранению.

Необходимо подчеркнуть, что Постановление № 351 закрепляет перечень документов, который ответственный исполнитель (или государственный координатор в случае реализации комплексного инвестиционного проекта) представляет в Минэкономразвития России для осуществления плановых мероприятий по контролю и мониторингу.

В случае реализации регионального инвестиционного проекта, имеющего межрегиональное значение, отчетность о ходе реализации этого проекта должна быть согласована с ответственными исполнителями - высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляются соответствующие проекты, и инвесторами до ее представления в Минэкономразвития России.

При осуществлении контроля и мониторинга Минэкономразвития России имеет право (ст. 28 Постановления № 351): направлять рекомендации ответственным исполнителям о расторжении и (или) изменении условий государственных (муниципальных) контрактов, расторжении и (или) изменении условий инвестиционных соглашений, а также о расторжении и (или) изменении условий концессионных соглашений; направлять по результатам проведения плановых и внеплановых мероприятий по контролю и мониторингу обращения в Счетную палату РФ, Генеральную прокуратуру РФ, Федеральную налоговую службу и иные органы, осуществляющие контроль и надзор в установленной сфере деятельности; направлять участникам проекта рекомендации по устранению нарушений или разногласий; принимать в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий меры по уст-

ранению участниками проекта нарушений или разногласий.

По результатам проведения контроля и мониторинга Минэкономразвития России формирует и утверждает ежеквартальные и ежегодные отчеты о ходе реализации проектов, в которых указываются: оценка соблюдения графика финансирования проекта; оценка соблюдения графика выполнения работ (мероприятий); оценка достижения основных (существенных) результатов реализации проекта; оценка обстоятельств, влияющих или способных повлиять на реализацию проекта и ставящих под угрозу выполнение проекта и инвестиционного или концессионного соглашения, а также соглашения о предоставлении субсидий.

**Финансово-правовой анализ контрольной деятельности территориальных форм инвестиционного процесса (особые экономические зоны, кластеры, зоны территориального развития, территории опережающего развития)**

Следует отметить, что заслуживают внимания вопросы контрольных событий и их правовая регламентация относительно формирования и реализации инвестиционной деятельности в особых экономических зонах, зонах территориального развития, территориях опережающего развития.

На основании Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>13</sup> (ст. 11) федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль на территории особой экономической зоны в отношении резидентов особой экономической зоны осуществляют, соответственно, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (далее - органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля) согласно законодательству Российской Федерации.

Плановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в виде совместных проверок. При выявлении в ходе плановой проверки нарушений резидентом особой экономической зоны законодательства Российской Федерации должностные лица органов государственного кон-

троля (надзора), органов муниципального контроля выдают резиденту особой экономической зоны предписание об устранении нарушений.

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля проводят внеплановую проверку резидента особой экономической зоны по истечении двух месяцев с даты выдачи предписания об устранении нарушений. При неисполнении резидентом особой экономической зоны предписания об устранении нарушений до проведения внеплановой проверки лицо может быть лишено статуса резидента особой экономической зоны по решению суда на основании заявления органов управления особыми экономическими зонами.

Налоговые и таможенные органы Российской Федерации осуществляют налоговый<sup>14</sup> и таможенный контроль на территории особой экономической зоны в соответствии с законодательством Российской Федерации и уведомляют уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти о выявленных нарушениях. При двух и более существенных нарушениях резидентом особой экономической зоны налогового и (или) таможенного законодательства лицо может быть лишено статуса резидента особой экономической зоны по результатам рассмотрения судом заявления уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти.

Далее, на основании Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>15</sup> органом управления зоной территориального развития является исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Уполномоченный федеральный орган осуществляет следующие контрольные функции (ст. 10): определение порядка осуществления контроля за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития по окончании этапов функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением, и порядка осуществления контроля за соблюдением резидентами условий *инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки*; контроль за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территори-

ального развития по окончании этапов функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением. При этом администрация осуществляет контроль за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом.

В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2013 г. № 55 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением резидентами зоны территориального развития в Российской Федерации условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки»<sup>16</sup> контроль осуществляется должностными лицами администрации в форме проверок соблюдения резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки.

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые проверки проводятся ежегодно на основании плана, утверждаемого администрацией. Первая проверка в отношении резидента проводится не ранее чем через двенадцать месяцев с даты включения резидента в реестр резидентов зоны территориального развития в Российской Федерации. Внеплановая проверка проводится в случае получения администрацией от юридических лиц, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления сведений о нарушении резидентом условий инвестиционной декларации и условий получения мер государственной поддержки, а также с целью проверки исполнения резидентом предписаний об устранении выявленных нарушений.

В случае, если резиденту, в отношении которого проводится проверка, предоставляются меры государственной поддержки, администрация запрашивает у органов государственной власти, уполномоченных в соответствии с законодательством Российской Федерации на проведение проверок соблюдения условий получения мер государственной поддержки, материалы по результатам проверок соблюдения условий получения соответствующих мер государственной поддержки в текущем году.

Срок проведения проверки составляет не более четырнадцати календарных дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных иссле-

дований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, срок проведения проверки продлевается, но не более чем на четырнадцать календарных дней.

Проверяющие не вправе проводить проверку по соблюдению одних и тех же условий получения мер государственной поддержки в отношении одного резидента. Проверяющие в пределах своей компетенции вправе: требовать и получать документы (копии документов), если такие документы связаны с соблюдением резидентом условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки: бухгалтерскую отчетность; документы о характеристиках и качестве производимой продукции, выполняемых работах и оказываемых услугах, выдаваемые уполномоченными государственными органами (разрешения, лицензии, сертификаты, акты, свидетельства, заключения, письма, подтверждения и (или) иные документы, выдаваемые уполномоченными государственными органами); декларации по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество; платежные документы (платежные поручения, выписки банка), подтверждающие осуществление инвестиций; акты о приемке выполненных работ (оказанных услуг); осуществлять осмотр объектов недвижимости резидента, в том числе строящихся и реконструируемых, осмотр основных фондов организации, приобретенного оборудования (при необходимости с проведением фото-, видеосъемки) с целью получения объективной картины состояния соблюдения резидентом условий *инвестиционной декларации* и условий получения мер государственной поддержки.

По результатам проверки составляется акт проверки. В случае, если в результате проверки выявлен факт несоблюдения резидентом условий инвестиционной декларации и условий получения мер государственной поддержки, администрация направляет резиденту уведомление об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. По истечении срока, указанного в уведомлении, администрация проводит проверку на предмет устранения резидентом ранее выявленных нарушений.

В случае, если резидентом в указанные в уведомлении сроки не устранены нарушения, администрация обращается в арбитражный суд с заявлением об *исключении резидента из реес-*

тра резидентов зоны территориального развития в Российской Федерации.

Далее, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>17</sup> плановые проверки по отдельным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проводятся органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в виде совместных проверок. Виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, при осуществлении которых плановые проверки проводятся в виде совместных проверок<sup>18</sup>, и порядок проведения таких проверок устанавливаются Правительством РФ.

Срок проведения плановой проверки составляет не более чем пятнадцать рабочих дней с даты начала ее проведения. В отношении одного резидента территории опережающего социально-экономического развития, являющегося субъектом малого предпринимательства, общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать сорок часов для малого предприятия и десять часов для микропредприятия в год. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз на основании мотивированных предложений должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля, проводящих проверку, срок проведения проверки продлевается, но не более чем на десять рабочих дней в отношении малых предприятий и не более чем на десять часов в отношении микропредприятий.

При выявлении в ходе плановой проверки нарушений резидентом территории опережающего социально-экономического развития законодательства Российской Федерации должностные лица органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля выдают резиденту территории опережающего социально-экономического развития предписание об устранении нарушений.

Органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля проводят внеплановую проверку резидента территории опережающего социально-экономического развития по истечении двух месяцев с даты выдачи предписания об устранении нарушений. В случае, если для

устранения нарушений требуется более чем два месяца, внеплановая проверка проводится в сроки, определенные в предписании об устранении нарушений, но не позднее чем в течение шести месяцев с даты вынесения такого предписания.

При неисполнении резидентом территории опережающего социально-экономического развития предписания об устранении нарушений до проведения внеплановой проверки соглашение об осуществлении деятельности может быть расторгнуто и статус резидента территории опережающего социально-экономического развития может быть прекращен по решению суда на основании заявления уполномоченного федерального органа.

Внеплановые проверки проводятся по согласованию с уполномоченным федеральным органом в установленном им порядке. Срок проведения внеплановой проверки не может превышать пяти рабочих дней.

Налоговые органы и таможенные органы осуществляют, соответственно, налоговый контроль и таможенный контроль на территории опережающего социально-экономического развития согласно законодательству Российской Федерации и уведомляют уполномоченный федеральный орган о выявленных нарушениях.

Заслуживают внимания контрольные события, проводимые в рамках реализации специальных инвестиционных контрактов. В соответствии с Приказом Минпромторга России от 7 августа 2015 г. № 2289 «Об утверждении Порядка мониторинга и контроля за исполнением инвесторами обязательств по заключенным с ними специальным инвестиционным контрактам и форм отчетов, представляемых инвесторами»<sup>19</sup> Минпромторг России осуществляет мониторинг и контроль за исполнением инвесторами обязательств, принятых по специальным инвестиционным контрактам, в том числе за исполнением обязательств промышленного предприятия, указанных в специальном инвестиционном контракте, за исключением специальных инвестиционных контрактов, заключаемых субъектами Российской Федерации и (или) муниципальными образованиями без участия Российской Федерации, а также специальных инвестиционных контрактов, заключаемых от имени Российской Федерации иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ на заключение специальных инвестиционных контрактов в отраслях промышленности.

Мониторинг проводится Минпромторгом России каждые 6 месяцев с даты заключения специального инвестиционного контракта.

Минпромторг России после получения от инвестора информации: регистрирует представленную информацию об исполнении инвестором обязательств, принятых по специальному инвестиционному контракту; осуществляет обобщение, систематизацию и учет представленной инвестором информации о ходе исполнения обязательств, принятых по специальному инвестиционному контракту, и уведомляет инвестора о результатах осуществления мониторинга.

Контроль включает в себя рассмотрение отчетов об исполнении инвестором обязательств, принятых по специальному инвестиционному контракту, представляемых инвестором за отчетные периоды, указанные в специальном инвестиционном контракте, а также отчета об итогах реализации инвестиционного проекта, представляемого по окончании срока действия специального инвестиционного контракта, с прилагаемыми к отчетам документами, и оценку результатов исполнения указанных обязательств.

Результатом осуществления контроля является заключение Минпромторга России о выполнении или невыполнении инвестором обязательств, принятых на основании специального контракта, и о достижении (полном, частичном) или недостижении предусмотренных специальным инвестиционным контрактом показателей за отчетный период либо за период действия специального инвестиционного контракта.

#### ***Внутренний контроль как вид негосударственного финансового контроля***

В целях комплексного развития финансового контроля, помимо государственных видов финансового контроля, особое значение имеет негосударственный внутренний контроль. Привлечение финансовых средств инвесторов потребует полнофункциональной системы внутреннего контроля за вложенными средствами.

Важнейшим условием реализации негосударственного внутреннего финансового контроля являются финансовая информация, содержащаяся в бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности, а также обобщенные финансовые показатели, отражающие различные стороны хозяйственной деятельности.

Посредством внутреннего финансового контроля на основе детального изучения финансово-хозяйственной деятельности разрабатываются мероприятия, направленные на предотвращение хищений и порчи выпускаемой продукции и материалов, на сбережение денежных средств и финансовых ресурсов, на предупреждение возникновения отклонений от законодательства, нормативных актов, оптимальных режимов функционирования предприятия. Перечисленные факторы отражаются на инвестиционной деятельности предприятий.

Внутренний контроль проводится внутри предприятия (или структуры управления) его служащими, которых обычно называют внутренними контролерами или внутренними аудиторами. Данный вид контроля организуется по решению руководства предприятия, содержится на средства предприятия и выступает как самостоятельная функция управления внутри организации.

С помощью внутреннего финансового контроля руководство предприятия может осуществлять эффективное финансово-хозяйственное управление, а собственники - следить за управляющими их капиталов, что позволяет предоставить определенные гарантии для привлечения в экономику частных инвестиций и личных средств граждан.

Как известно, компании с различными организационными формами, включая компании с государственным участием, формируют комплекс взаимосвязанных мероприятий, имеющих признаки проекта (инвестиционного проекта), реализация которых связана с затратами инвестиционного характера, направлена на достижение стратегических целей компании и получение прямого коммерческого эффекта. Целью реализации инвестиционных проектов является получение компанией экономических выгод в результате увеличения доходов, снижения расходов или снижения бизнес-рисков деятельности компании. При этом каждый инвестиционный проект компании имеет свой жизненный цикл (фазы проекта): предынвестиционная, инвестиционная, эксплуатационная, постинвестиционная.

Таким образом, все инвестиционные проекты субъектов экономической деятельности должны подлежать *мониторингу и постинвестиционному контролю*, объем и степень детализации которых зависят от бюджета проекта, стра-

тегической важности проекта для компании и других показателей проекта.

На постинвестиционной фазе основной целью управления проектом является оценка степени достижения целей в ходе реализации проекта и эффективности системы управления проектной деятельностью. На данной фазе решаются следующие основные задачи:

- осуществление постинвестиционного контроля с оценкой достижения ключевых показателей эффективности проекта (КПЭ);
- подготовка отчетности по результатам реализации проекта;
- подготовка предложений по совершенствованию системы управления инвестиционными проектами;
- оценка необходимости в продолжении постинвестиционного контроля;
- принятие решения о завершении постинвестиционной фазы по проекту.

*Постинвестиционный контроль (ПИК)* характеризуется системой мониторинга<sup>20</sup> инвестиционного проекта на постинвестиционной (эксплуатационной) фазе его реализации. Кроме того, необходимо обратить внимание на формирование ключевых показателей эффективности (КПЭ)<sup>21</sup> по проекту и их методику расчета, которые определяются и утверждаются на предынвестиционной фазе проекта.

Проведение ПИК включает в себя следующие задачи:

- сравнительный анализ фактических показателей проекта на эксплуатационной фазе с плановыми;
- оценка степени достижения ключевых показателей эффективности (КПЭ), определенных на предынвестиционной фазе проекта;
- актуализация данных (переоценка) по эффективности инвестиционного проекта;
- выработка рекомендаций по принятию корректирующих мер по проекту, при значительном отклонении фактических показателей от показателей, предусмотренных проектом;
- подготовка отчетности по результатам реализации проекта и постинвестиционного контроля;
- подготовка предложений по совершенствованию системы реализации проектов в компании.

Таким образом, финансовый контроль (включая государственные и негосударственные виды) претерпевает серьезные изменения, в первую очередь связанные непосредственно с содержа-

нием видов, сущности контроля и методов. Результаты финансового контроля выступают основными источниками информации для разработки и принятия оптимальных решений в рамках инвестиционного процесса как со стороны государства, так и со стороны субъектов экономической деятельности.

### **Выводы**

1. Понятие финансового контроля не имеет законодательного определения, это порождает разнообразие суждений по данному вопросу, что неизбежно приводит к появлению споров между российскими учеными. Возникают сложности при применении данного понятия на практике. Поэтому для более точного понимания и единообразного осуществления финансового контроля необходимо выделить единое понятие финансового контроля и закрепить его в нормативном правовом акте на федеральном уровне. Необходимо прописать виды финансового контроля, включая инвестиционный финансовый контроль.

2. С целью исключения однородных видов аудита (контроля), указанных в Законе о Счетной палате, необходимо разработать стандарты, характеризующие направления, объекты, методику по каждому виду аудита (контроля).

3. Разработать и законодательно закрепить единое определение государственных инвестиционных проектов, а также их классификацию. Предложенная мера повысит эффективность применения системы мер государственной поддержки с учетом определенного типа инвестиционного проекта.

4. Следует детально конкретизировать полномочия органов внутреннего (Федеральной службой финансово-бюджетного надзора) и внешнего (Счетной палатой) государственного (муниципального) финансового контроля по вопросу контрольных мероприятий в разрезе аудита (контроля) в сфере закупок товаров, работ и услуг.

5. Целесообразно сформировать Службу по контролю в сфере инвестиционной деятельности. Подобная мера позволит реализовать контрольные мероприятия в рамках различных инвестиционных проектов, включая проверку специальной документации (инвестиционная декларация и др.), а также инвестиционных соглашений в особых экономических зонах, кластерах, зонах территориального развития, территориях опережающего развития.

6. Предлагается ввести понятие постинвестиционного контроля и закрепить в Положении об инвестиционной деятельности компании, а также ключевые показатели эффективности для всех инвестиционных проектов, в том числе их методике расчета.

<sup>1</sup> По тексту статьи употребляется словосочетание “государственный финансовый контроль”, подразумевается государственный (муниципальный) финансовый контроль.

<sup>2</sup> Финансовое право : учеб. для бакалавров / под ред. Е. Ю. Грачевой. Москва, 2013. С. 35.

<sup>3</sup> Финансовое право в вопросах и ответах: учеб. пособие / Е. Ю. Грачева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014. С. 42.

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. (Ст. 6) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>5</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32. Ст. 4329.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>7</sup> Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru>.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 26 (часть I). Ст. 3378.

<sup>9</sup> “СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств” (вместе с “Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности”) : [утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 9 июня 2009 г. № 31К (668)]. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6435.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 21. Ст. 2614.

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

<sup>14</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (Гл. 14) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.

<sup>16</sup> Российская газета. 2013. 26 апр. (№ 92).

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>18</sup> О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля : постановление Правительства РФ от 22 окт. 2015 г. № 1132 : [вместе с “Правилами проведения совместных плановых проверок резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля”] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 44. Ст. 6127 (начало действия документа - 1 янв. 2016 г.).

<sup>19</sup> Зарегистрировано в Минюсте России 7 окт. 2015 г. № 39196 // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.10.2015.

<sup>20</sup> *Мониторинг* - система сбора и анализа информации об объекте (отрасль, бизнес, компания, проект и т.п.), реализуемая в течение определенного времени функционирования объекта мониторинга. На основании полученных данных формируются выводы об объекте мониторинга и принимаются управленческие решения (авт. определение).

<sup>21</sup> *Ключевые показатели эффективности* (KPI - key performance indicators) - набор финансовых и нефинансовых показателей, определяющий целевые задачи осуществляемой деятельности или проекта.

*Поступила в редакцию 05.10.2015 г.*