

В поле зрения — госинвестиции



Андрей Николаевич ЗАХАРЕНКО,
заместитель руководителя направления по
взаимодействию с федеральными органами
власти ООО «Центр исследования бюджетных
отношений»;



Андрей Евгеньевич РУДЕНКО,
аналитик ООО «Центр исследования бюджетных
отношений»

Ввиду значимости инвестиционных процессов для развития экономики как государства в целом, так и отдельно субъектов РФ важны и актуальны вопросы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. О том насколько сегодня контроль в данной сфере эффективен и пойдет речь в нашей статье.

О чем говорим?

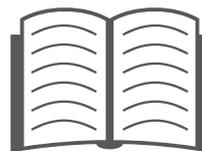
Понятие инвестиционной деятельности, как с экономической, так и с правовой точки зрения исходит из процесса инвестирования и его целей. В нашем случае под инвестиционной деятельностью организаций государственного сектора¹ в виде осуществления капитальных вложений будем понимать деятельность органов исполнительной власти, связанную с инвестициями в основной капитал (основные средства) для достижения полезного эффекта. Получение прибыли в качестве цели инвестиций рассматривать не будем, поскольку предпринимательская деятельность не является основной для организаций государственного сектора в силу их организационно-правового статуса.

Для достижения полезного эффекта в определенной установленной сфере деятельности публично-правовое образование (далее — ППО) наделяет орган исполнительной власти соответствующими полномочиями и обеспечивает его необходимыми ресурсами для реализации инвестиционных проектов. ППО в этом случае выступает субъектом инвестиционной деятельности в качестве инвестора, осуществляющего бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность.

С другой стороны, орган исполнительной власти является субъектом инвестиционной деятельности в качестве заказчика, уполномоченного ППО (инвестором) на реализацию инвестиционных проектов. Зачастую, особенно для реализации крупных, территориально распределенных проектов, орган исполнительной власти создает подведомственное государственное учреждение, которому делегирует свои полномо-

¹ В настоящей статье под организациями государственного сектора понимаются государственные органы, органы местного самоуправления, государственные (муниципальные) учреждения (в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

ОПРЕДЕЛИМСЯ С ПОНЯТИЯМИ



С точки зрения федерального законодательства, под инвестиционной деятельностью понимается осуществление инвестиций, и осуществление практических действий для получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта².

чия заказчика. Однако, даже в этом случае, всю полноту ответственности перед ППО (инвестором) за достижение результатов инвестиционной деятельности в установленный срок несет орган исполнительной власти.

Результаты инвестиционной деятельности — готовые объекты закрепляются в собственности ППО (инвестора), а орган исполнительной власти (заказчик) или подведомственное ему государственное учреждение, для обеспечения выполнения функций которого был создан объект капитальных вложений, наделяется правом оперативного управления этим имуществом.

Логично предположить, что основным критерием эффективности использования бюджетных средств (в части капитальных вложений) должно быть достижение цели инвестирования в виде получения полезного эффекта для государства в определенные сроки.

Организация инвестиционной деятельности

Выполняя роль инвестора, ППО организует инвестиционную деятельность как процесс, осуществляемый органом исполнительной власти и подведомственными ему государственными учреждениями за счет бюджетных средств, путем законодательного и нормативного регулирования как самого процесса, так и контроля за его осуществлением. Можно отметить, что на сегодняшний день нормативная правовая база как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях по данному направлению достаточно проработана. Например, упомянутый ранее закон об инвестиционной деятельности и статья 179.1 БК РФ определяют в качестве основного инструмента осуществления бюджетных

инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ использование федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), правила формирования и реализации которой утверждены постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 года № 716. На уровне субъектов федерации и муниципальных образований приняты аналогичные правила формирования и реализации региональных и муниципальных инвестиционных программ.

Помимо этого, инвестиционные проекты, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств соответствующих бюджетов, подлежат проверке на предмет эффективности использования средств, направляемых на капитальные вложения. Порядок указанной проверки определяется нормативными правовыми актами публично-правовых образований. На федеральном уровне действует постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 года № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».

Кроме этого, законодательно установлено³, что контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, осуществляют Счетная палата РФ, а также уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти. Контроль за целевым и эффективным использованием средств бюджетов субъектов РФ осуществляют уполномоченные на то органы субъектов РФ.

На основе приведенных примеров можно отметить достаточно проработанные со стороны

² Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

³ пункт 7 статьи 13 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ

Таблица 1. Темпы снятия ограничений в ФАИП в течение 2016 года

Период	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	2016 год
Объем снятых ограничений в ФАИП в млрд руб.	12,7	12,1	18,4	16,6	59,8
% от первоначальных (10,1) ограничений	20	19,1	29	26,1	94,2

Таблица 2. Ввод в эксплуатацию объектов ФАИП в 2015-2016 гг.

	2015	2016
Всего объектов (ед.)	548	443
Введено в эксплуатацию (ед.)	249	196
Процент ввода	45,4 %	44,2 %

публично-правовых образований (инвесторов) вопросы организации процесса инвестиционной деятельности, контроля ее осуществления и оценки эффективности.

Казалось бы, ничего не мешает достижению основной цели инвестирования — получению полезного эффекта. Однако, официальные результаты инвестиционной деятельности органов исполнительной власти этого не подтверждают.

Результаты инвестиционной деятельности в рамках ФАИП за 2016 год⁴

В Отчете о работе Счетной палаты РФ⁵ отмечается, что в 2016 году в приоритетном порядке подлежали финансированию объекты с высокой степенью готовности к вводу в эксплуатацию, а также объекты, готовые к началу строительства в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством РФ. Вместе с тем в ФАИП объем бюджетных ассигнований, по которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ по объектам в связи с отсутствием утвержденной проектной документации и (или) детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), составил 63,5 миллиарда рублей (10,1 % общего объема бюджетных ассигнований ФАИП без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ), что свидетельствует, по мнению Счетной палаты РФ, о включении в ФАИП неготовых к строительству объектов.

Поквартальное снятие указанных ограничений в размере 63,5 миллиарда рублей и соответствующем процентном соотношении приведено в **таблице 1**.

Счетная палата РФ отмечает, что по итогам 2016 года в ФАИП, размещенной на официальном сайте, остались неснятыми ограничения в объеме 3,7 миллиарда рублей (5,8 % от первоначального объема ограничений). Счетная палата неоднократно указывала на то, что включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, приводит к срыву сроков работ, невозможности осуществления строительства. Напрашивается вопрос: почему в ФАИП попадают объекты неготовые к началу строительства в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством? В Отчете о работе СП РФ за 2016 год мы ответа не нашли.

В результате реализации ФАИП в 2016 году, по данным Счетной палаты, уровень кассового исполнения бюджетных ассигнований на ФАИП по итогам 2016 года составил лишь 90,7 % (690,7 миллиарда рублей), что является самым низким уровнем кассового исполнения за период с 2008 года. Кроме того, имело место исключение в течение 2016 года из ФАИП объектов, в том числе подлежавших вводу в эксплуатацию в 2016 году, по ряду государственных заказчиков, что свидетельствует о недостатках системы планирования и использования капитальных вложений.

В **таблице 2** представлены данные, подготовленные на основе Отчета Счетной палаты РФ

⁴ Табличный и графический материал подготовлен авторами по информации из Отчета о работе Счетной палаты в 2016 году.

⁵ http://audit.gov.ru/activities/annual_report/89/

и иллюстрирующие ситуацию с вводом в эксплуатацию объектов ФАИП в 2015-2016 годах.

Как видно из таблицы 2 за 2015 и 2016 года в эксплуатацию введено менее 50 % количества объектов ФАИП, подлежащих вводу.

На **рисунке 1** представлены органы исполнительной власти с наиболее низкими показателями ввода в эксплуатацию объектов ФАИП в 2016 году.

В 2016 году показатель процента ввода в эксплуатацию объектов ФАИП по представленным на рисунке 1 ведомствам, составил 25,8 %.

У других министерств и ведомств показатели не намного лучше. Например, в ФНС России за 2015-2016 года введено в эксплуатацию около 50 % объектов. В 2015 году из 12 объектов ФНС введено семь объектов, в 2016 году из десяти объектов введено только четыре. Высший орган внешнего государственного аудита (контроля) отмечает⁶, что в связи с неготовностью объектов ФНС России внесены изменения в ведомственные приказы, распределяющие объем бюджетных инвестиций на последующие годы, что

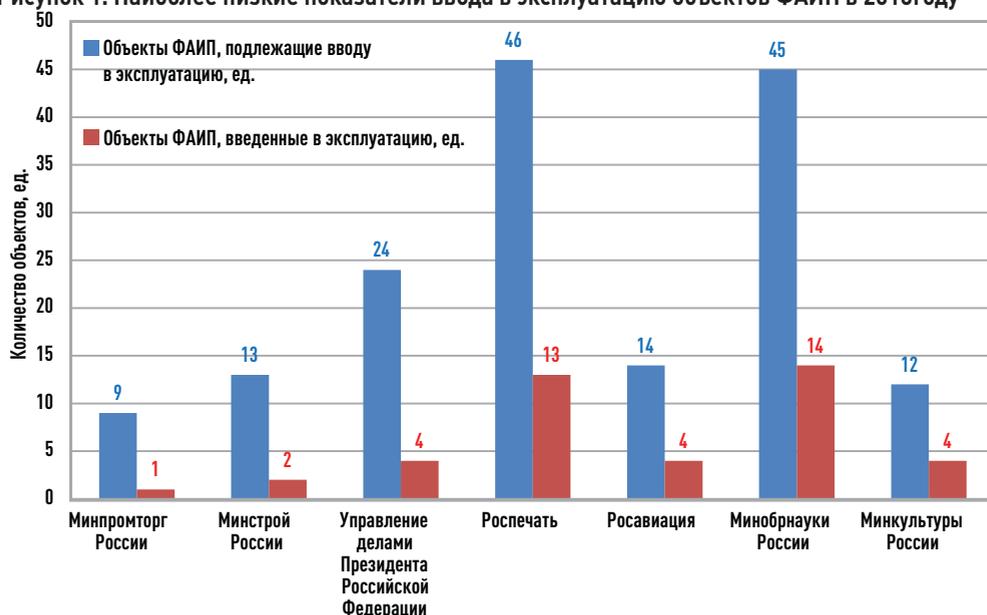
является основанием для заключения дополнительных соглашений к государственным контрактам на продление сроков строительства. Кроме того, по данным СП РФ, на балансе Федеральной налоговой службы числится 45 единиц проектной документации на общую сумму 160,3 миллиона рублей, разработанной за счет средств федерального бюджета. С использованием большей части этой проектной документации не были созданы объекты строительства и не предполагается их дальнейшее возведение. По мнению внешнего госаудитора, это является неэффективным расходованием федеральных средств.

Почему не работает?

Если принять описанный выше тезис о том, что со стороны государства, как инвестора, сделано достаточно для достижения полезного эффекта от бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, то, исходя из перечня субъектов инвестиционной деятельности, напрашивается следующий вывод: проблема неэффективности расходования бюджетных средств и недостижения полезного эффекта в установленные сроки не решается на уровне органов исполнительной вла-

⁶ http://audit.gov.ru/press_center/news/30721?sphrase_id=4550086

Рисунок 1. Наиболее низкие показатели ввода в эксплуатацию объектов ФАИП в 2016 году



сти — заказчиков, уполномоченных на реализацию инвестиционных проектов. Это подтверждается и результатами контрольных мероприятий, проведенных органами внешнего государственного финансового контроля — Счетная палата РФ, в частности, отмечает низкие показатели ввода объектов ФАИП именно у министерств и ведомств.

Управление инвестиционными проектами (инвестиционный менеджмент) и финансовый менеджмент являются составными частями системы управления государственного учреждения. Аналогичным статусом обладают и другие обеспечивающие и функциональные подсистемы управления, например, управления кадрами, информационными технологиями, а также различные подсистемы управления в сфере установленных полномочий.

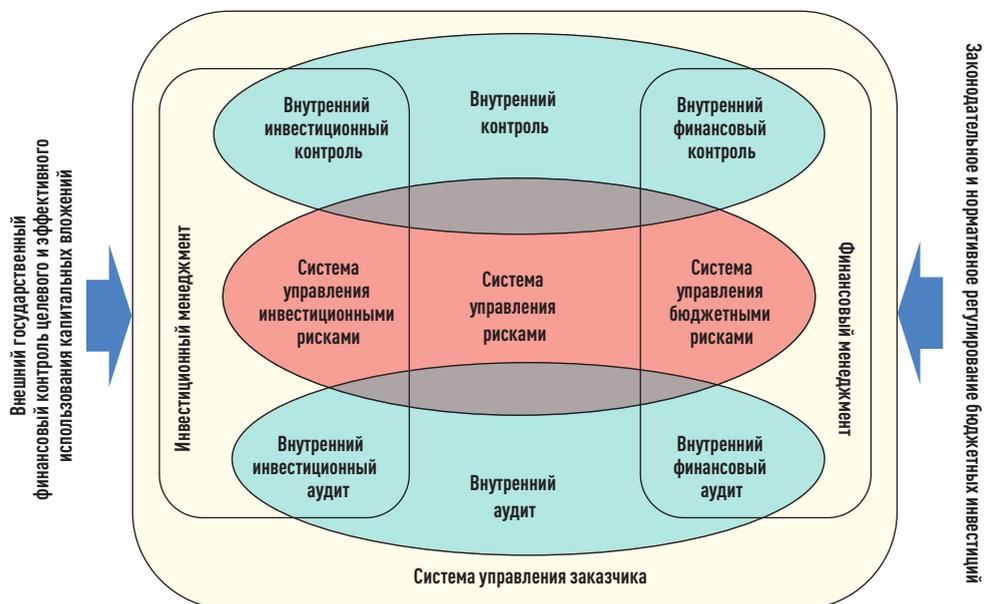
Инвестиционный и финансовый менеджменты, равно как и другие подсистемы управления, не могут функционировать без осуществления соответствующих направлений контроля: в рассматриваемом случае — внутреннего инвестиционного и финансового, которые в свою очередь являются подсистемами внутреннего контроля органа исполнительной власти в целом.

Для понимания возможных путей повышения эффективности представим обобщенную структуру управления инвестициями в органе исполнительной власти, изображенную на **рисунке 2**.

Внутренний финансовый контроль и внутренний инвестиционный контроль направлены на устранение (минимизацию) рисков снижения качества осуществления финансового и инвестиционного менеджментов. Оценка эффективности этих направлений контроля осуществляется соответственно внутренним финансовым и внутренним инвестиционным аудитами, предназначенными для оценки эффективности соответствующего контроля, а также для оценки остаточных инвестиционных и бюджетных рисков после их минимизации. Выявление, оценка и минимизация инвестиционных и бюджетных рисков проводятся в рамках соответствующих направлений внутреннего контроля в составе общей системы управления рисками органа исполнительной власти.

Неэффективное использование бюджетных средств и отсутствие полезного эффекта от капитальных вложений являются результатом реализации соответствующих рисков — свершившихся

Рисунок 2. Финансовый и инвестиционный менеджмент в системе управления заказчика



событий, негативно повлиявших на выполнение органом исполнительной власти-заказчиком внутренних процедур технико-экономического обоснования целесообразности и направлений инвестирования, обоснования объема и источников привлечения необходимых финансовых ресурсов, а также процедур контроля реализации инвестиционных проектов.

Приведенные выше нарушения, выявленные контрольными мероприятиями Счетной палаты РФ, выступают в нашем случае в качестве реализовавшихся рисков неэффективного использования бюджетных средств, также рисков снижения, а иногда и отсутствия (в случае невосстановленной проектной документации) полезного эффекта от инвестирования. Для повышения эффективности государственных капитальных вложений и предупреждения нарушений требований законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в инвестиционной и бюджетной сферах деятельности, органу исполнительной власти-заказчику следует:

- ▶ выяснить причины и обстоятельства возникновения нарушений;

- ▶ разработать и осуществить в рамках единой системы внутреннего контроля мероприятия по их минимизации.

С другой стороны, органам государственного финансового контроля (ГФК) хорошо было бы внедрить в практику проведения контрольных мероприятий анализ причин (аудит) неэффективного использования государственных капитальных вложений и подготовку конкретных рекомендаций по повышению их эффективности. Одним из основных условий для этого является наличие установленных нормативно-правовыми актами критериев эффективности использования средств, направляемых на капитальные вложения. Например, полезно было бы выяснить и указать в результатах приведенного выше заключения СП РФ причины, по которым ФНС не использовала разработанную ранее проектную документацию. Может быть, это связано с секвестированием на уровне закона о бюджете ранее запланированных расходов, в этом случае

классификация нарушения как неэффективное использование средств именно Федеральной налоговой службой некорректна.

Что делать?

Подводя итог нашим рассуждениям, следует отметить, что функциональные направления внутреннего контроля, внутреннего аудита и управления рисками не могут быть эффективны отдельно друг от друга. Только в составе общей для органа исполнительной власти системы контроля и аудита, охватывающей территориальные органы и подведомственные учреждения, возможно полноценно выявлять, оценивать и классифицировать риски. Разработка и реализация мероприятий по их минимизации также намного эффективней в составе общего для органа исполнительной власти плана.

При этом необходимо отметить, что для построения полноценной системы контроля и аудита недостаточно наличия проработанной нормативной правовой базы и квалифицированных кадров. Необходимо также, чтобы руководство органа исполнительной власти осознавало полезность создания указанной системы, понимало принципы ее функционирования и возможности применения результатов ее работы для реализации полномочий и достижения установленных целей деятельности. Начать можно с использования результатов контрольных мероприятий органов ГФК не столько для поиска и наказания виноватых, а, прежде всего, для выяснения причин выявленного нарушения.

С другой стороны, органам ГФК при проведении контрольных мероприятий целесообразно уделять больше внимания аудиту эффективности использования бюджетных средств, в том числе выяснению основных причин неэффективности и подготовке конкретных рекомендаций для объектов проверки. При соблюдении этих условий органы исполнительной власти смогут в полной мере использовать результаты контрольных мероприятий в работе по минимизации причин возникновения нарушений, а также для повышения эффективности государственных инвестиций.