

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ  
ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ,  
ОСНОВАННЫХ НА ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

В статье рассматриваются вопросы совершенствования видов, форм и методов финансового контроля, осуществляемого при реализации инвестиционных проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, на основе законодательства Самарской области.

**Ключевые слова:** инвестиционная деятельность, государственно-частное партнерство, финансовый контроль, инвестиционный аудит.

Необходимыми факторами модернизации и поступательного развития экономики России являются улучшение инвестиционного климата, совершенствование механизма правового регулирования финансовых рынков, повышение финансовой дисциплины и проведение реформ, направленных на ускорение экономического роста, развитие конкуренции и формирование инновационной среды на товарных рынках. В сложившихся условиях наиболее эффективным механизмом привлечения долгосрочных инвестиций и вывода экономики страны на инновационный путь развития становится государственно-частное партнерство, применение механизмов которого инициировано Президентом РФ в Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ, содержащем основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2011–2013 годах от 29.06.2010 г. [1].

Во всех странах с развитой рыночной экономикой вопросам правового регулирования государственно-частного партнерства уделяется самое пристальное внимание, что позволяет на взаимовыгодных условиях повысить эффективность использования государственных инвестиций, привлечь квалифицированных специалистов и средства частного сектора в те сферы и проекты, где одновременно с использованием бюджетных средств возможно и целесообразно привлечение внебюджетных ресурсов (промышленность, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство и др.).

В условиях отсутствия действенного механизма правового регулирования отношений в области государственно-частного партнерства на федеральном уровне некоторые субъекты РФ приняли соответствующие законы. В их числе неслучайно одной из первых стала Самарская область, где был принят Закон Самарской области от 02.07.2010 г. № 72-ГД «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах» [2].

Самарская область является важным промышленным и экономическим центром в Приволжском федеральном округе, с высокой инвестиционной привлекательностью, который неизменно входит в пятерку регионов-лидеров в Российской Федерации. Законодательство Самарской области об инвестиционной деятельности гаранти-

---

\* © Зевайкина А.Н., 2011.

Зевайкина Анна Николаевна (zevaikina@mail.ru), кафедра гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

рует равные условия для всех инвесторов, способствует устранению административных барьеров, устанавливает благоприятный налоговый режим и преференции инвесторам и направлено на создание максимально комфортной региональной инвестиционной среды [3].

В соответствии со ст. 3 Закона Самарской области «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах» государственно-частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Самарской области с частным партнером для выполнения работ по строительству, реконструкции, техническому перевооружению, модернизации, реставрации, эксплуатации объектов производственной и социальной инфраструктуры, производства товаров, оказания услуг. Основанием возникновения, изменения и прекращения инвестиционного правоотношения является соглашение о государственно-частном партнерстве.

Постановлением Правительства Самарской области от 24.06.2009 г. № 291 была утверждена Концепция реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства [4], которая направлена на осуществление задач комплексного развития территории Самарской области и повышение эффективности внедрения инвестиционных проектов.

В настоящее время на территории области реализуются инвестиционные проекты на основе принципов государственно-частного партнерства с участием компаний «Алкоа» и «Балтика-Самара», а также ведется строительство жилого микрорайона «Волгарь», комплексная застройка 766 квартала Самары, реализация проекта «Самара-Центр», предусматривающих благоустройство территории, прокладку магистральных инженерных сетей, развитие транспортной инфраструктуры. И, безусловно, на основе государственно-частного партнерства должен реализовываться столь значимый для Самарской области проект, как строительство футбольного стадиона, соответствующего требованиям УЕФА, которое позволит претендовать на проведение чемпионата мира по футболу 2018 года. Участие частного партнера в проектах по созданию инфраструктуры, в которую войдут гостиница, спортивный зал, картинг, кафе, зоопарк, аттракционы, конноспортивная база, спортшкола, фитнес-центр, будет способствовать комплексному развитию территории Самарской области и повышению эффективности эксплуатации государственного имущества и имущественных комплексов Самарской области [5].

В городском округе Самара в целях повышения взаимовыгодного экономического сотрудничества между Администрацией городского округа Самара и Потребительским обществом «Народный Союз» создано ОАО «Центр инновационных проектов «Народный Союз Самары», задачей которого является реализация программ сельскохозяйственного, промышленного, жилищного, социального, культурно-оздоровительного и экономического развития, а также применения государственно-частного партнерства для социально-экономического развития города [6].

В современной науке основное внимание уделяется гражданско-правовым аспектам правового регулирования отношений в области государственно-частного партнерства — исследованию правового положения участников государственно-частного партнерства, форм партнерства, договорных моделей (концессионных и иных соглашений), порядку заключения соглашений о государственно-частном партнерстве и др. Между тем не менее значимым аспектом правового регулирования возникающих при государственно-частном партнерстве инвестиционных отношений является обеспечение защиты капиталовложений, произведенных сторонами партнерства, минимизация финансовых рисков и предотвращение неэффективного и нецелевого использования бюджетных и внебюджетных средств. Поэтому, на наш взгляд, центральным звеном при реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного

партнерства должен стать действенный финансовый контроль, цель которого – обеспечить законность, целесообразность и эффективность использования финансовых и имущественных ресурсов в инвестиционной деятельности субъектов, осуществляемой на основе использования механизма государственно-частного партнерства.

Действующее законодательство о государственно-частном партнерстве не содержит положений о проведении финансового контроля, не определяет круг субъектов контроля, их полномочия, порядок проведения контрольных мероприятий, меры реагирования на выявленные финансовые правонарушения, возможность применения мер принуждения, включая финансовые и административные санкции.

Следует учитывать, что государственно-частное партнерство является менее прозрачным механизмом по сравнению с прямым бюджетным финансированием, но предоставляет больше возможностей для ускорения экономического развития экономики страны, поскольку позволяет объединить преимущества предпринимательского сектора: его активность, инициативу, новаторство, постоянный творческий поиск, с одной стороны, и возможности государства с его административными и инвестиционными ресурсами, с другой стороны. Повышению эффективности государственно-частного партнерства способствует обеспечение для частного партнера возможности гибко оперировать представленными ему средствами и ресурсами, в том числе для их увеличения при осуществлении предпринимательской деятельности, с одновременным возложением на него ответственности за достижение фактических результатов инвестиционного проекта.

Использование смешанной системы инвестирования (бюджетные и внебюджетные средства), софинансирования инвестиционных проектов определяет необходимость создания новых и модернизацию существующих форм, видов и методов финансового контроля путем введения института инвестиционного аудита.

В настоящее время инвестиционный аудит является малоисследованным правовым институтом, отсутствует четкое определение инвестиционного аудита, не определено его место в системе финансового контроля, действующее законодательство не регламентирует проведение инвестиционного аудита.

Аудит как вид финансового контроля подразделяется на государственный и муниципальный (осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований), негосударственный (осуществляемый аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами) и внутренний (осуществляемый структурными подразделениями организаций). Аудиторский финансовый контроль в отличие от финансового надзора включает проверку не только законности и целесообразности финансово-хозяйственной деятельности, но и оценку эффективности деятельности, т. е. определение степени достижения цели деятельности с учетом затрат ресурсов и времени [7].

Инвестиционный аудит как вид аудита можно определить как проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица, реализующего инвестиционный проект, в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. При проведении инвестиционного аудита осуществляется контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта РФ, муниципального образования в форме бюджетных ассигнований, а также установленного порядка управления и распоряжения имуществом, переданным частному партнеру в рамках финансового и имущественного участия Самарской области в проектах, основанных на принципах и на основании соглашения о государственно-частном партнерстве.

Инвестиционный аудит проводится на основе использования методов инвестиционного анализа как самостоятельного направления экономического анализа.

Как и при осуществлении иных видов контрольных мероприятий, при проведении инвестиционного аудита должны быть получены достаточные надлежащие надежные доказательства, подтверждающие выводы, сделанные по его результатам и подлежащие отражению в аудиторском заключении. К доказательствам, на основании которых аудитор делает вывод о финансовых результатах инвестиционной деятельности, следует отнести первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, документы финансовой отчетности и иные документы, а также результат анализа указанной информации. Доказательства получают в результате тестирования средств системы внутреннего контроля объекта финансового контроля и проведения проверок по существу. Проведение контрольного мероприятия (аудиторской проверки инвестиционного проекта) подлежит документированию.

Инвестиционный аудит следует отличать от прочих, связанных с аудиторской деятельностью услуг в области инвестиционной деятельности, которые включают анализ проектно-сметной документации на соответствие действующим нормативно-правовым актам; анализ исходно-разрешительной документации, анализ полноты и достоверности расходов, связанных с выполнением инвестиционного проекта; рыночная оценка стоимости материалов, сырья и оборудования, необходимых для реализации инвестиционного проекта; выявление финансовых рисков и расчет убытков, причиненных ненадлежащим исполнением обязательств, возникающих из соглашения о государственно-частном партнерстве и др.

Таким образом, четкая правовая регламентация инвестиционного аудита как вида финансового контроля позволит не только резко повысить личную ответственность участников партнерства за достижение результатов инвестиционного проекта, что позволит выполнить превентивную функцию, но и обеспечит более рациональное и эффективное использование частным партнером финансовых средств и имущественных ресурсов при реализации инвестиционного проекта на основе соглашения о государственно-частном партнерстве.

Для этого должна быть создана законодательная база для дальнейшей реализации инвестиционной политики в рамках государственно-частного партнерства, ориентированная на создание устойчивых механизмов интенсивного экономического развития, за счет:

- повышения прозрачности системы бюджетного и внебюджетного финансирования,
- обоснования выбора форм государственно-частного партнерства в зависимости от ожидаемых финансовых результатов инвестиционного проекта;
- оценки и страхования финансовых рисков, возникающих при использовании отдельных форм государственно-частного партнерства;
- установления требований к результатам инвестиционного проекта;
- разработки стандартов финансового контроля, включая инвестиционный аудит, в области государственно-частного партнерства;
- определения порядка распределения доходов и расходов при досрочном прекращении инвестиционного проекта, реализуемого в области государственно-частного партнерства;
- использования современных технологий финансового контроля в области внутреннего финансового контроля, включая внутренний аудит, результаты которого следует использовать при проведении внешнего финансового контроля инвестиционной деятельности частного партнера, реализующего инвестиционный проект на основании соглашения о государственно-частном партнерстве;
- введения обязанности проведения ежегодной обязательной аудиторской проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности частного партнера, реализующего инвес-

тиционный проект на основании соглашения о государственно-частном партнерстве. Договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности частного партнера по указанному основанию должен заключаться по итогам размещения заказа путем проведения торгов в форме открытого конкурса. В состав конкурсной комиссии должны входить представители уполномоченного органа государственной власти Самарской области.

### Библиографический список

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» // Пенсия. 2010. № 7.
2. Закон Самарской области от 02.07.2010 № 72-ГД «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах» // Волжская коммуна. 2010. № 236(27183). 6 июля.
3. Инвестиционная привлекательность: официальный сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. URL: [http://economy.samregion.ru/investicii/invest\\_politic/faktori\\_inv\\_p/](http://economy.samregion.ru/investicii/invest_politic/faktori_inv_p/) (дата обращения: 01.02.2011).
4. Постановление Правительства Самарской области от 24.06.2009 г. № 291 «Об утверждении Концепции реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства» // Волжская коммуна. 2009. № 231(26690). 2 июля.
5. Сергушкин А. Государственно-частное партнерство: самарский опыт // Самарский вестник архитектуры и строительства: электрон. журн. 2010. № 2. URL: <http://www.samaracitynews.ru/content/item/1672/> (дата обращения: 01.02.2011).
6. Молчанова Ю. Основой долгосрочного устойчивого развития станут внутренние источники роста // Самарский вестник архитектуры и строительства: электрон. журн. 2009. № 9. URL: <http://www.samaracitynews.ru/content/item/1421/> (дата обращения: 01.02.2011).
7. Бровкина Н.Д. Оценка эффективности и аудит: соотношение и взаимосвязь // Аудит и финансовый анализ. 2004. № 2. С. 201.

*A.N. Zevaikina\**

### LEGAL REGULATION OF FINANCIAL CONTROL OF INVESTMENT PROJECTS IN THE SAMARA REGION, BASED ON PRINCIPLES OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

In the article the questions of perfection of kinds, forms and methods of financial control carried out at realization of the investment projects based on principles of state-private partnership, on the basis of the legislation of the Samara region are considered.

**Key words:** investment activity, state-private partnership, financial control, investment audit.

---

\* Zevaikina Anna Nikolaevna (zevaikina@mail.ru), the Dept. of Civil Procedural and Enterprise Rights, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.