

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра социальных технологий

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ
ОБЛАСТИ)**

Магистерская диссертация

**студентки очной формы обучения направления подготовки
38.04.09 Государственный аудит
магистерской программы «Экспертиза и аналитика в сфере
государственного аудита»
2 курса группы 05001609
Голубоцких Ларисы Сергеевны**

Научный руководитель
кандидат социологических наук,
доцент, доцент кафедры
социальных технологий
Гайдукова Г.Н.

Рецензент
кандидат экономических наук,
доцент, доцент кафедры финансов,
инвестиций и инноваций
Индутенко А.Н.

БЕЛГОРОД 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	11
РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ	32
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	
ПРИЛОЖЕНИЯ	80

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одним из механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (далее ГЧП). Государственный бюджет максимально загружен, это связано с тем, что необходимо оказывать широкий перечень гарантированных услуг населению, а так же решать другие задачи, стоящие перед государством. ГЧП используется для объединения государственных и частных ресурсов с целью достижения максимальной выгоды от совместной деятельности для всех сторон партнерства, а также решение задач, поставленных перед государством и частным сектором.

Государство, являясь одной стороной партнерства, выступает в роли носителя общественно значимых целей и интересов, причем выполняет не только целеполагающую, но и контрольную функции.

Состояние государственных финансов непосредственно влияет на экономическое и социальное развитие всего общества. Поэтому государство должно тщательно контролировать все процессы, связанные с формированием и использованием государственных средств.

С помощью государственного аудита контролируется полнота выполнения обязательств публичного партнера; проверяется соблюдение органами государственной власти требований финансового законодательства; осуществляется контроль за целевым, эффективным и рациональным использованием государственных средств; анализируется финансовое состояние государственных организаций и организаций с государственным участием, эффективность использования ими

государственных финансовых и материальных ресурсов; проводится бюджетно-финансовый контроль и др.

Основное внимание при планировании расходов бюджета должно уделяться обоснованию конечных результатов в рамках проектов государственно-частного партнерства. Оценка эффективности деятельности распорядителей бюджетных средств должна проводиться по конечным результатам с применением финансового аудита и аудита эффективности.

Актуальность исследования подчеркивается уже существующим механизмом взаимодействия государства и бизнеса, но поскольку такое взаимодействие представляет собой относительно новое явление, требуется расширение и усложнение форм и методов государственного контроля за выделяемыми бюджетными средствами. Как и любое использование государственных средств и собственности, государственно-частное партнерство требует со стороны государства соответствующего контроля (аудита). Государство в лице органов финансового контроля осуществляет контроль, направленный на проверку законности и соответствия расходования денежных средств целям и объемам, предусмотренным в бюджете. Зарубежный опыт показывает, что государственный аудит ГЧП – эффективный механизм оптимизации государственных расходов.

В современных условиях появляется необходимость оценить действующие механизмы государственного аудита и выработать конкретные рекомендации по более результативному, экономному и эффективному планированию и расходованию активов государства, включая материальные ресурсы.

Степень изученности темы. Вопросы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации рассмотрены в работах

Г.А. Борщевского, В.Г. Варнавского, Н.А. Игнатюк, В.А. Питанова, С.Н. Сильвестрова¹.

Проведение государственного аудита бюджетных средств, выделяемых на реализацию проектов на основе государственно-частного партнерства является проблемой требующей решения и постоянного развития. В последние годы тематике государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства уделяли внимание А.В. Галухин, М.А. Казарян, Е.А. Минаева, Д.Г. Назаретян, Н.И. Нехорошкин, С.В. Степашин, С.В. Фесик и др.².

В качестве **проблемы исследования** выступает противоречие между необходимостью осуществления государственного аудита государственно-частного партнерства и недостаточной практической разработанностью методов проведения контрольных мероприятий.

Вышеизложенное позволяет сформулировать **основную гипотезу исследования**, которая заключается в том, что действующее

¹ Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М., 2016; Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9; Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. М., 2012; Питанов В.А. Практика реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах: организационный аспект // Вестник ОГУ. 2014. № 8 (169); Сильвестров С.Н. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: Зарубежный и российский опыт. М., 2012.

² Галухин А.В. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ: теоретико-методологический аспект // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 1; Казарян М.А. Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике // Экономика и управление народным хозяйством. 2017. № 1 (146); Минаева Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета // Финансы и кредит. 2014. № 3; Назаретян Д.Г. Проблема эффективности аудита государственных расходов как методическая основа оценки эффективности системы государственного финансового контроля // Синергия учета, анализа и аудита в обеспечении экономической безопасности бизнеса и государства. 2016. № 1; Нехорошкин Н.И. Методические основы комплекса стандартов государственного контроля с использованием методов проектного аудита // Вестник АКСОР. 2013. № 4; Степашин С.В. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства // ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ. ПРАВО. ЭКОНОМИКА. 2009. №2; Фесик С.В. Государственный финансовый контроль государственных программ на условиях государственно-частного партнерства // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1.

законодательство не обеспечивает в полной мере функционирование системы государственного аудита сферы государственно-частного партнерства, отсутствуют действенные инструменты реализации такого контроля, недостаточно проработана методика оценки эффективности использования бюджетных средств.

Объектом исследования выступает государственный аудит государственных программ.

Предметом исследования являются механизмы осуществления государственного аудита государственных программ и его проведения в сфере государственно-частного партнерства.

Цель исследования заключается в выявлении особенностей осуществления государственного аудита проектов государственно-частного партнерства и разработке практических рекомендаций по совершенствованию указанных процессов.

В соответствии с данной целью в диссертации сформулированы и решены следующие **задачи**:

1. Рассмотреть теоретические аспекты государственно-частного партнерства.
2. Провести анализ практики проведения аудита в сфере государственно-частного партнерства и выявить недостатки существующих механизмов контроля сферы ГЧП.
3. Предложить комплекс мероприятий рационализации контрольных мероприятий в отношении аудита в сфере государственно-частного партнерства.

Теоретико–методологической основой диссертационного исследования выступают фундаментальные концепции различных экономических теорий и школ, в частности теоретическое обоснование взаимоотношений государства и частного капитала было положено меркантилистами (Ж.-Б. Кольбер, А. Монкретьен), а также теории

физиократов с основами либеральной концепции (А. Тюрго, А. Смит), современные работы отечественных ученых по проблемам государственно-частного партнерства¹.

В работе в качестве методов, с помощью которых проводилось исследование, использовались анализ и синтез, статистический анализ, методы сравнений, структурно-логического и экономико-математического моделирования, экспертных оценок.

Эмпирическая база диссертации включает:

- нормативно-правовые документы в сфере государственно-частного партнерства федерального уровня, регламентирующие контрольную деятельность²;

- нормативно-правовые документы в сфере государственно-частного партнерства регионального уровня, регламентирующие деятельность контрольно-счетных органов³;

- статистические и аналитические материалы Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, департамента экономического развития Белгородской области¹.

¹ Аникин А.В. Наука получает имя Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса. М., 1975.

² О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. № 1386 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

³ Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства: Постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 года №493-пп // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. URL: <http://www.derbo.ru> (дата обращения: 15.02.2018).

Научная новизна результатов исследования заключается в развитии методологии государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства. Выделены пути предотвращения нарушений в сфере государственно-частного партнерства, в части, касающейся выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов, в рамках этого предложен ряд мероприятий по совершенствованию методики проведения предварительного аудита, а также оперативного анализа и последующего контроля государственного аудита проектов государственно-частного партнерства.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Понятие государственно-частного партнерства, несмотря на широкое распространение и большую историю, до сих пор не имеет общепризнанного определения, что затрудняет оценку эффективности осуществления проектов государственно-частного партнерства. Государство в лице органов государственного аудита осуществляет государственный контроль, направленный на проверку законности и соответствия расходования денежных средств целям и объемам, предусмотренным в бюджете, однако сфера ответственности власти перед обществом в новых условиях существенно расширяется. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства – важный субъект регулирования, требующий детальной проработки методологических основ для его осуществления.

2. В Белгородской области механизмы государственно-частного партнерства эффективно используются во всех сферах развития. Правительством области уделяется большое внимание строительству

¹ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году // Счетная палата РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 17.02.2018); Отчет о работе Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2017 год // Контрольно-счетная палата Белгородской области: офиц. сайт. URL: <http://belksp.ru/> (дата обращения: 17.02.2018); Доклад об итогах деятельности департамента экономического развития Белгородской области за 2017 год и задачах на 2018 год // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. URL: <http://www.derbo.ru> (дата обращения: 26.01.2018).

объектов социальной сферы, а так же благоустройству территорий, жилищному и дорожному строительству. В настоящее время область находится на позиции региона с развивающейся сферой ГЧП (занимает 45 место рейтинга регионов по уровню развития ГЧП) и имеет высокий потенциал расширения области применения. Для достижения высоких результатов необходимо решить такие проблемы как несоблюдение требований определенных в паспортах проектов государственно-частного партнерства; отсутствие документации, подтверждающей расходование сумм, указанных в финансовом отчете; несоблюдение руководящих принципов государственного аудита, таких как подотчетность и прозрачность; отсутствие эффективной структуры внутреннего контроля; отсутствие процессов и средств контроля для согласования платежной ведомости (в ходе одной проверки было обнаружено, что средства были направлены на неверный счет).

3. Существующие способы совершенствования сферы государственного аудита сферы ГЧП направлены на повышение эффективности использования государственных средств, минимизацию рисков и улучшения качества предоставляемых ресурсов населению. Разработаны методические рекомендации по проведению государственного аудита сферы ГЧП, которые позволят совершенствовать результативность и действенность государственного контроля, в целях повышения эффективности применения и реализации проектов государственно-частного партнерства.

Практическая значимость исследования:

Результаты исследования могут быть использованы при разработке методических рекомендаций для осуществления контрольных мероприятий в сфере государственно-частного партнерства; в обобщении опыта проведения государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства. Это позволит расширить представление о путях развития системы

государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства Белгородской области и других субъектах Российской Федерации.

Апробация исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования представлены автором в публикациях и на научных конференциях¹.

Магистерская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка источников и литературы, приложений.

¹ Голубоцких Л.С. Анализ деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области // Векторы научного развития XXI века: сборник материалов международной научно-практической конференции. Иркутск, 30 января 2017. С. 3-5; Голубоцких Л.С. Государственная программа как объект аудита // Экономика и социум. № 1 (32). 2017. С. 420-423; Голубоцких Л.С. Развитие сферы государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Российская наука в современном мире: сборник статей X международной научно-практической конференции. М., 30 июня 2017. С. 171-173; Голубоцких Л.С. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства // Актуальные вопросы взаимодействия образования, науки и бизнеса: сборник статей Международной научно-практической конференции. М., 30 января 2018. С. 74-77.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Государственный аудит занимает важное место в системе государственного финансового контроля Российской Федерации, что определяется его ролью в бюджетной сфере в качестве эффективного инструмента государственного управления социально-экономическими процессами как в целом по стране, так и в отдельно взятом регионе. От качества проведения контрольных мероприятий напрямую зависит благополучие граждан и экономическое развитие территории.

Современные тенденции развития финансовой системы свидетельствуют, с одной стороны, о расширении компетенции органов государственного аудита субъектов Российской Федерации, а с другой стороны, – о необходимости предоставления полно и достоверной информации населению региона о деятельности органов государственной власти.

В современном мире государство призвано решать, прежде всего, те задачи, которые имеют высокую социальную значимость, но чаще всего не интересны частному бизнесу как возможный источник извлечения прибыли. Однако, совершенно очевидно, что решить все проблемы государство только своими силами не может. Одним из механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (далее ГЧП). Такое партнерство представляет собой относительно новое явление, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса.

Партнерские отношения между государственным и частным секторами за многие годы значительно выросли во всем мире. Это связано со

стремлением органов государственной власти качественно предоставлять основные государственные услуги своим гражданам. Партнерство между государственным и частным секторами сочетает ноу-хау, навыки и управление частным сектором с регулируемыми действиями государственного сектора и его защитой общественных интересов.

Необходимость изменить режим государственного регулирования первоначально возникла в США из-за проблем уровня государственного долга, который значительно возрос в период макроэкономической дислокации 1970-х и 1980-х годов. Другим фактором, вызвавшим государственно-частное партнерство, был тот факт, что с жесткими бюджетными и долговыми кризисами большинство правительств не могло обеспечить базовые удобства и эффективные общественные услуги для своих граждан. Таким образом, частные инвесторы были приглашены через процесс формирования альянса с правительством для предоставления, финансирования и обслуживания этих общественных услуг.

В 1992 году Джон Майор возглавлял правительство, в Соединенном Королевстве ввел «Частную финансовую инициативу», которая стала первой систематической программой, направленной на поощрение общественных партнерств. В Соединенном Королевстве появилась одна из самых передовых программ партнерства между государственным и частным секторами. Государственно-частное партнерство отвечает за 24 процента своих государственных инвестиций.

Государственно частное партнерство – перевод с английского распространенного в мире понятия «Public-private partnership» (Public – государство, Private – частный, Partnership – партнерство). В современной мировой практике не существует общепринятого определения партнерства между государственным и частным секторами. Одно из первых профильных определений, посвященных ГЧП, было дано Институтом государственно-политических исследований (IPRP) и определяется как «отношения по

разделению рисков, основанные на взаимной заинтересованности публичного сектора, с одной стороны, и одного или нескольких представителей частного (благотворительного) сектора – с другой, и нацеленные на достижение согласованного материального результата и (или) на оказание общественно-значимых услуг»¹. Лаборатория знаний (Knowledge Lab) Чикагского университета определяет ГЧП как «долгосрочный контракт между частной стороной и государственным органом для предоставления публичного актива или услуги, в котором частная сторона несет значительную ответственность за риск и управление, а вознаграждение связано с производительностью».

Все большее число стран закрепляет определение ГЧП в своих законах, каждый из которых определяет их институциональные и юридические особенности. В Российской Федерации соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» применяется следующее основное понятие: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами

¹ Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации М., 2016. С. 19.

местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества¹.

В научной литературе существует ряд определений государственно-частного партнерства, которые рассматривают различные стороны данного явления, в том числе, его цель, ожидаемые результаты. ГЧП рассматривается как взаимовыгодное сотрудничество государства и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов, для реализации которого используются различные формы.

По мнению Е.А. Дынина ГЧП представляет собой «объединение материальных и нематериальных ресурсов общества и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг»².

Российский экономист В.Г. Варнавский, определяет ГЧП «... как стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг»³.

По мнению Ю.А. Халимовского, государственно-частное партнерство можно определить, как «взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного субъектов для целей одновременного получения прибыли и достижения общественно полезных целей в сфере экономики, основанное на соединении денежных и других вкладов партнеров и таком распределении

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Дынин Е.А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика. 2007. № 5-6. С. 111.

³ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6. С. 33.

рисков, которое допускает частичное освобождение частного субъекта от предпринимательских рисков»¹.

Наиболее обобщенное определение дает Всемирный банк: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования»².

Партнерские отношения между государственным и частным секторами направлены на предоставление государственных услуг, связанных с инфраструктурой, жильем, транспортом, здравоохранением, образованием, энергетикой и обороной.

Можно выделить ряд характерных черт, присущих государственно-частному партнерству:

- участниками партнерства являются органы государственной (муниципальной) власти и бизнес;
- отношения между участниками партнерства закрепляются на основе соглашений и контрактов;
- определенные, чаще всего длительные сроки действия партнерских соглашений;
- предметом договоров являются задачи общественного, публичного характера, то есть передача части государственных функций в управление частному бизнесу;
- договор предусматривает разделение между участниками партнерства финансовых результатов и рисков в заранее оговоренных пропорциях;
- партнерство, как правило, основано на создании или управлении объектами государственной и муниципальной собственности, то есть

¹ Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнерство в субъектах Российской Федерации: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14. С. 21.

² Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации. М., 2016.

государство оставляет за собой права на создаваемое или передаваемое в управление имущество;

– отсутствует полное равноправие сторон партнерства, так как государство сохраняет за собой функции контроля, а также обладает значительными полномочиями по сужению или расширению условий функционирования партнерства.

Главной целью государственно-частного партнерства является объединение государственных и частных ресурсов с целью их эффективного использования и достижения максимальной выгоды от совместной деятельности для всех сторон партнерства, а также решение задач, поставленных перед государством и частным сектором.

Ведущая роль в развитии и формировании эффективного института государственно-частного партнерства определяется рядом основных принципов.

Во-первых, это необходимое увеличение, в том числе и многократное в ряде субъектов РФ объема инвестиций в различные виды общественной инфраструктуры. По данным многих исследований российских и зарубежных ученых, конкурентоспособность экономики и темпы прироста ВВП и ВРП определяют именно направленные в инфраструктуру инвестиции. Недостаток же инвестиционных расходов является одним из основных факторов замедления темпов экономического роста. В России инвестиции составляют около 19% ВВП, то есть норма накопления не велика, тогда как в развитых странах она составляет 30-35%. Одной из причин такого достаточно большого разрыва отмечается высокий уровень износа основных фондов и устаревшие российские технологии¹.

В связи с этим, вторым принципом, определяющим роль государственно-частного партнерства в региональной экономической системе, являются государственные инвестиции по разным сферам, в том

¹ Сухарев О.С. Экономическая политика и условия развития технологической базы России // Экономическое возрождение России. 2014. № 4. С. 32-44.

числе и в государственном секторе. Однако государство на сегодняшний день не имеет достаточных финансовых возможностей для вливания необходимого объема инвестиционных ресурсов, необходимых общественной инфраструктуре, в то же время инвесторы, в том числе и зарубежные из-за наличия высоких рисков и длительного срока окупаемости вложений не вкладывают частный капитал в развитие инфраструктуры.

Проекты ГЧП представляют собой не просто вложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов и соответствующих прав партнеров. Во-первых, государство как одна из сторон партнерства выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, причем выполняет не только целеполагающую, но и контрольную функции. Во-вторых, выступая в роли участника хозяйственного оборота, оно заинтересовано как в эффективности общих результатов проекта ГЧП, так и в обеспечении собственного коммерческого эффекта. Наконец, частный партнер, как любой предприниматель, имеет целью максимизацию прибыли. Поэтому в сегменте коммерческих (в отличие от сегмента реализованных государством общественных) интересов между партнерами вполне уместен и даже необходим торг о возможном распределении возникающих рисков, о характере делегированных полномочий и условиях их передачи и использования.

На современном этапе развития российской экономики, государственно-частное партнерство представляет собой наиболее перспективное направление развития системы партнерских отношений органов государственной власти и представителей частного бизнеса, реализующиеся на основе гармоничного сочетания преимуществ механизма государственного и рыночного регулирования системы экономических отношений. Однако не только поддержка развития частного бизнеса является приоритетной задачей данного вида экономических отношений,

фундаментом их формирования должно стать обеспечение совокупности общественных интересов.

Посредством ГЧП формируется инновационная инфраструктура, активизируются инвестиции в малый и средний бизнес, координируются процедуры разработки и принятия стратегических государственных документов, в том числе – в сфере подготовки кадров для модернизации экономики и социальной сферы. Государственно-частное партнерство представляет собой совокупность общественных отношений, которые находятся на стыке публичного и частного права и регулируются различными отраслями права.

В системе нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса, следует выделить:

– Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия закрепляющего общие юридические положения в сфере управления государственной и муниципальной собственностью, а также определяют правовой статус субъектов публичного права, их функции и полномочия в сфере взаимодействия с частным сектором (например, принципы равенства перед законом, недопустимости дискриминации (ст. 19), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях передачи полномочий с одного уровня на другой (ст. 78) и т.д.);

– административное законодательство, регулирующее деятельность органов власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства, определяющее статус и компетенции федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ в отношениях с частным партнером;

– гражданское законодательство, имеет основополагающую роль в регулировании отношений государственно-частного партнерства, так как определяет юридический статус частных партнеров и устанавливает основы договорных отношений между сторонами ГЧП. Гражданское законодательство применительно к соглашениям государственно-частного партнерства содержит в себе правовые нормы, касающиеся основных форм ГЧП, а именно: правоспособность субъектов, основания и порядок заключения соглашений, приобретение прав собственности, ответственность сторон, распределение рисков;

– бюджетное законодательство, регулирующее формы и порядок финансового участия бюджетов в проектах ГЧП, порядок предоставления бюджетных гарантий для частных партнеров, финансовое обеспечение реализации целевых программ развития ГЧП, использование средств Инвестиционного фонда РФ в рамках реализации проектов ГЧП;

– земельное и иное законодательство, регулирующее порядок подготовки территории строительства, включая изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение категории земельных участков и т.д.;

– законодательство о государственных закупках, регулирующее порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия органов власти в проекте;

– налоговое и таможенное законодательство, определяющее порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации ГЧП проекта (Налоговый кодекс РФ) и порядок внешнеторговых операций с инвестиционными товарами;

– законодательство о тарифах;

- нормативные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность и порядок деятельности инвестиционных институтов;
- нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры (железнодорожный, автомобильный, воздушный, морской, трубопроводный транспорт, энергетика, объекты коммунального хозяйства);
- нормативные правовые акты, устанавливающие требования к эксплуатации объектов (например, по безопасности, охране окружающей среды, использованию объектов культурного и природного наследия, земельных участков)¹.

Развитие форм, моделей, механизмов и институтов ГЧП, практическая организация работы требуют формирования специальной законодательной базы. основополагающим фактором эффективности проектов государственно-частного партнерства является предотвращение конфликта интересов как основы возникновения коррупционных рисков на этапах планирования и проектирования, проведения финансово-экономической экспертизы и т.д. Предотвращение доминирования частных интересов над общественными требует формирования на федеральном и региональном уровне на государственном уровне единого перечня форм государственно-частного партнерства с целью унификации и внедрения эффективных антикоррупционных механизмов.

Среди наиболее часто рассматриваемых на сегодняшний день форм государственно-частного партнерства можно выделить концессионную модель и модели, основанные на разграничении прав собственности на объект соглашения ГЧП (рис.1).

¹ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М., 2010. С. 76.

Организационно-правовые формы ГЧП:



Рис. 1. Организационно-правовые формы ГЧП

Федеральное законодательство, предметом которого являлось бы государственно-частное партнерство, в России пока не получило развития. Специальными нормативно-правовыми актами являются: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП и Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В Белгородской области действует постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 г. №

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

493-пп «Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства»¹.

Обобщая все сказанное, можно дать следующее определение ГЧП. Государственно-частное партнерство означает распределение и разделение в оптимальных пропорциях обязанностей, затрат и рисков, доходов и выгод между частным и государственным сектором в процессе создания услуг общего пользования.

Партнерства между государственным и частным секторами имеют контрактные периоды от 10 до 30 лет или дольше. Финансирование происходит частично от частного сектора, но требует платежей от государственного сектора и (или) пользователей за всю жизнь проекта. Частный партнер участвует в разработке, реализации и финансировании проекта, в то время как общественный партнер сосредоточен на определении и контроле достижения поставленных целей.

Как и любое использование государственных средств и собственности, государственно-частное партнерство требует со стороны государства соответствующего контроля (аудита).

Государство в лице органов финансового контроля осуществляет контроль, направленный на проверку законности и соответствия расходования денежных средств целям и объемам, предусмотренным в бюджете, однако сфера ответственности власти перед обществом в новых условиях существенно расширяется. Появляется насущная необходимость оценить действующие механизмы хозяйствования и выработать конкретные рекомендации по более результативному, экономному и эффективному планированию и расходованию активов государства, включая материальные ресурсы.

¹ Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства: Постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 года №493-пп // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. URL: <http://www.derbo.ru> (дата обращения: 29.01.2018).

Государственный аудит представляет собой обособленную часть государственного финансового контроля, которая отличается организационно-правовой и функциональной спецификой. Принципы контрольной деятельности при государственном аудите схожи с принципами государственного финансового контроля, так же как и методы.

Понятие «государственный аудит» охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами. Речь идет, прежде всего, о счетных палатах или аналогичных органах с другими названиями, которые парламенты и президенты формируют от имени и в интересах общества. В международной практике такие структуры носят собирательное название «высшие органы аудита».

Основной задачей государственного финансового контроля является выявление соответствия фактического расходования средств объемам и целям, предусмотренным в бюджете. В рамках государственного аудита эта задача сохраняется, но у органов государственного аудита появляется новая задача, связанная с анализом эффективности и результативности использования бюджетных средств и всей государственной собственности.

Счетная палата Российской Федерации – постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный Федеральному Собранию Российской Федерации. Счетная палата осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. Деятельность Счетной палаты регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹.

Задачи и функции, возложенные действующим законодательством на Счетную палату, делают ее одним из ключевых элементов системы

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

общественного контроля за расходованием национальных ресурсов, а также инструментом согласования краткосрочных социально-экономических решений, дающих «быстрый эффект», с долгосрочными интересами общества и стратегическими целями общественного развития. Этим определяется миссия Счетной палаты и стратегия ее деятельности.

В 2011 году в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ) и закона Белгородской области «О Контрольно-счетной палате Белгородской области (от 12 июля 2011 года № 53) палата приобрела статус самостоятельного государственного органа с организационной и функциональной независимостью и правами юридического лица. Контрольно-счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением законов области, областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов¹.

В состав Контрольно-счетной палаты Белгородской области входят председатель, заместитель председателя, аудиторы и аппарат Контрольно-счетной палаты Белгородской области. Структура Контрольно-счетной палаты Белгородской области утверждается председателем Контрольно-счетной палаты Белгородской области. Структура учреждения утверждена приказом Контрольно-счетной палаты Белгородской области от 31.10.2017 № 31 (рис. 2).

¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О Контрольно-счетной палате Белгородской области: Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».



Рис. 2. Структура Контрольно-счетной палаты Белгородской области

Направления деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области и их содержание, порядок подготовки и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и иные вопросы внутренней деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области определяются Регламентом Контрольно-счетной палаты Белгородской области. Контрольно-счетная палата Белгородской области осуществляет следующие основные полномочия:

1) контроль за исполнением областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

2) экспертиза проектов законов об областном бюджете и проектов законов о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Белгородской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Белгородской области;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Белгородской области;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов законов Белгородской области и нормативных правовых актов органов государственной власти Белгородской области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств Белгородской области, а также государственных программ Белгородской области;

8) анализ бюджетного процесса в Белгородской области и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

9) контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Белгородской области, а также проверка местного бюджета в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) подготовка информации о ходе исполнения областного бюджета, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области, о результатах проведенных контрольных и экспертно-

аналитических мероприятий и представление такой информации в Белгородскую областную Думу и Губернатору Белгородской области;

11) контроль за ходом и итогами реализации планов и государственных программ Белгородской области;

12) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

13) иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами¹.

Осуществление государственного аудита в практике контрольных органов обусловлена: необходимостью повышения результативности, действенности и эффективности государственного финансового контроля; необходимостью существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы; необходимостью внедрения в бюджетной сфере новой, менее фискальной, но более оперативной и партнерской формы контроля.

Новые подходы государственного аудита и государственных финансов – это подходы к оценке доходов и расходов. Новая система рыночных отношений нацеливает на полноценное участие государства в инвестиционных процессах и ориентирует на прогнозирование более длительных перспектив развития. Увеличение масштабов ресурсов, которыми владеет и распоряжается государство, их доля в общем объеме ресурсов страны обуславливают рост влияния государственного аудита на социально-экономическое развитие страны в целом.

Государственно-частное партнерство требует активного взаимодействия между заинтересованными сторонами, а также обеспечение мониторинга качества выполнения заявленных обязательств. Как и любое использование средств государственного бюджета, средства, выделяемые

¹ О Контрольно-счетной палате Белгородской области: Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

государством для реализации проектов ГЧП, требуют надлежащего контроля. Эффективным механизмом контроля используемых денежных средств является государственный аудит. Государственный аудит можно определить как систему мероприятий, направленных на осуществление внешнего, и соответственно, реально независимого публичного аудита за деятельностью органов публичной власти по управлению и использованию материальных и финансовых ресурсов¹. Основная цель государственного аудита заключается в том, чтобы обеспечить объективную оценку того, как используются государственные ресурсы, и удалось ли достичь намеченных результатов.

Аудит проектов государственно-частного партнерства отличается от обычного аудита. Сама концепция механизмов ГЧП предполагает противоречивые и принципиально разные подходы двух партнеров к договоренности, а, именно, ответственность партнера государственного сектора за предоставление товаров и услуг населению при разумных затратах против мотива деловых партнеров для максимизации прибыли. В рамках частного партнера различные участники могут иметь разные противоречивые цели. Например, спонсоры могут быть заинтересованы в фиксированной стоимости, в то же время поставщики могут захотеть максимизировать прибыль.

Основная цель аудита проектов ГЧП – обеспечить разумную гарантию для всех заинтересованных сторон о верности, целостности, экономии и эффективности механизма ГЧП и обеспечения того, чтобы вливание частного сектора в проект привело к улучшению соотношения цены и качества для конечного получателя. Для государственного аудитора важно иметь четкое представление о различных этапах, через которые проходит проект ГЧП. На основании вышеизложенного процесс проверки проектов государственно-частного партнерства можно представить следующим образом рис. 3.

¹ Сафрыгин Ю.В., Минева О.К. Государственный аудит как система управления социально-экономической сферой // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 2 (27). С. 156-159.



Рис. 3 Процесс аудита проектов государственно-частного партнерства

Ответственность за организацию проектов ГЧП, лежит на органах государственного и муниципального управления. При подготовке проектов ГЧП органы власти должны не только решать вопросы процедуры проведения конкурса и определять критерии выбора победителя, но и формировать обеспечение управления рисками проекта в части собственных обязательств по нему, а также организации учета финансовых средств, предоставляемых для реализации проекта ГЧП, и контроля за их использованием. Аудит проектов ГЧП требует сочетания навыков и опыта, из за отсутствия унифицированных методик проведения контроля, методология аудита должна быть новаторской.

Процесс государственного аудита реализации проектов ГЧП, в первую очередь, включает в себя контроль соглашения о ГЧП (проработка

концепции и первичный анализ проекта, расчет бюджетной эффективности и т.д.). Отбор проектов включает в себя:

- оценку затрат по проекту (технологический аудит и аудит затрат);
- оценку результативности проекта (социально-экономический эффект и инвестиционная привлекательность);
- оценку рисков и бюджетной нагрузки (оценка увеличения бюджетной нагрузки, как в результате принятия дополнительных расходных обязательств, так и рисков реализации проекта);
- оценка эффективности применения ГЧП, которая представляет собой сравнение результативности и эффективности применения различных способов реализации проекта.

Затем осуществляется оценка и структурирование проекта путем изучения технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик, структуры реализации проекта (модель, форма соглашения о ГЧП, механизм финансирования и распределения доходов), оценка и распределение рисков, принятие решения о реализации. Далее осуществляется подготовка (разработка) проекта соглашения о ГЧП. Следующим этапом является проведение конкурсных процедур, отбор частного партнера для реализации проекта и заключение соглашения о ГЧП. Заключительным этапом является мониторинг выполнения проекта ГЧП и контроль соблюдения требований соглашения о ГЧП.

С целью обеспечения достижения плановых результатов по проекту ГЧП органами публичной власти осуществляется мониторинг и контроль над реализацией соглашения, в том числе:

- контроль, за соблюдением обязательств по соглашению о ГЧП и эффективностью работы частного партнера;
- мониторинг и управление рисками и обязательствами, закрепленными за публичным партнером.

Мониторинг и контроль реализации проекта ГЧП включает в себя следующие стадии:

1. Организация работы ответственных органов власти (контроль эксплуатации объекта инфраструктуры, реализуемый соответствующими отраслевыми органами власти в зависимости от отраслевой принадлежности и специфики объекта; контроль и мониторинг выполнения соглашения о ГЧП и плановых показателей проекта).

2. Мониторинг результатов реализации проекта ГЧП (контроль за соблюдением обязательств по соглашению о ГЧП и эффективностью работы частного партнера; мониторинг и управление рисками и обязательствами, закрепленными за публичным партнером).

3. Мониторинг результатов реализации проекта ГЧП (запланированные корректировки, пересмотр условий соглашения о ГЧП, изменения в результате споров сторон, досрочное прекращение соглашения).

4. Контроль за передачей активов и иными операциями при завершении проекта¹.

Контроль реализации ГЧП – роль органов государственного и муниципального управления, частных компаний и общественности в программе ГЧП, а также лиц, ответственных за ее реализацию.

Реализация государственных программ посредством ГЧП требует особого контроля со стороны органов власти. Контроль за финансами ГЧП условно можно разделить на две составляющие:

1. Контроль соблюдения обязательств по соглашению о ГЧП, эффективности работы частного партнера, который выполняется в отношении:

¹ Какорина Д.В., Родионова Н.К. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России // Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в России: опыт и практики. 2017. № 9. С. 74-82.

1.1. процесса проведения работ (соблюдение сроков, осуществление финансирования, технического обслуживания объекта соглашения, эксплуатации объекта соглашения);

1.2. достижения результатов на всех этапах реализации программы;

2. Контроль управления рисками и обязательствами, закрепленными за государственным сектором¹.

Важным аспектом, который должен быть проверен в ходе аудита, является передача финансовых рисков. Государственный аудитор должен оценить, какие риски были переданы частному партнеру, и что было сохранено партнеру государственного сектора.

Опираясь на выше изложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства – это вид государственного контроля, который применяется для оценки качества формирования и реализации проектов ГЧП, достижения установленных показателей, формирования бюджетов всех уровней, оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения бюджетов (мониторинг) и последующего аудита (контроля) за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы.

2. Нормативно-правовая база в сфере ГЧП на федеральном уровне еще до конца не проработана, но, не смотря на это, в регионах полноценно функционируют правовые акты, регулирующие данную сферу. Следовательно, федеральный уровень нуждается в более четкой системе нормативных актов регулирующих сферу ГЧП, комплексно регламентирующих проблемы, которые могут возникать при реализации проектов ГЧП. Специальными нормативно-правовыми актами являются: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП и Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №

¹ Рыжкова М.Н., Блащенко Б.О. Современные концепции развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Научные дискуссии. 2017. № 1. С. 55-63.

224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В Белгородской области действует постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 г. № 493-пп «Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства»².

3. При подготовке проектов ГЧП органы власти должны не только решать вопросы процедуры проведения конкурса и определять критерии выбора победителя, но и формировать обеспечение управления рисками проекта в части собственных обязательств по нему, а также организации учета финансовых средств, предоставляемых для реализации проекта ГЧП, и контроля за их использованием. Мониторинг и контроль реализации проекта ГЧП включает в себя следующие стадии: организация работы ответственных органов власти; мониторинг результатов реализации проекта ГЧП; контроль за передачей активов и иными операциями при завершении проекта. Итогом контрольной деятельности в сфере ГЧП должна служить информация, предоставляемая органам власти, а также населению об эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, в рамках проектов государственно-частного партнерства.

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства: Постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 года №493-пп // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. URL: <http://www.derbo.ru> (дата обращения: 29.01.2018).

РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Роль государственного аудита увеличивается в оценке того являются ли существующие механизмы действенными, учитываются ли общественные интересы, соблюдается ли прозрачность, объективность и честность данного процесса, а также сбалансированно распределение рисков и получаемой выгоды. Основная задача аудита проектов ГЧП заключается в обеспечении уверенности всех заинтересованных сторон в мудрости, целостности, экономии и эффективности механизмов ГЧП (обеспечение того, что внедрение частного сектора в проект привело к улучшению соотношения цены и качества для государства и конечного потребителя). Государственный аудит проектов ГЧП отличается от аудита государственных программ, его цель состоит в том, чтобы охватить все аспекты контракта и исполнения проекта, но, не влияя на свободу и инновации, встроенные в соглашение.

В отличие от проверки государственных ведомств и организаций, проверка соответствия будет ограничена, так как объектом аудита ГЧП будет аудит договора, действительность общей стоимости проекта, экономичность и эффективность операций с точки зрения общественного участника и, прежде всего, направлена на достижение цели (результатов) партнерства, а не как партнер частного сектора предоставляет товары и услуги для проекта.

На сегодняшний день в России – более 1300 проектов ГЧП, по которым принято решение о реализации (заключении соглашения), из которых на текущий момент:

- федерального уровня – 15 проектов;
- регионального уровня – 191 проект;
- муниципального уровня – более 1100 проектов.

Концессия по-прежнему остается основной формой реализации проектов ГЧП – 2 496 инфраструктурных проектов (82,5%), прошедших

стадию коммерческого закрытия. Объем частных инвестиций в концессионных проектах превышает 619,0 млрд. руб.

Соглашения о ГЧП используются в большей степени для реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере (здравоохранение, образование), и на текущий момент их заключено 74, на 432,6 млрд. руб. инвестиций, из них частных – 336,1 млрд. руб.¹.

Без единой системы контроля и мониторинга проектов ГЧП практически невозможно установить, какое количество муниципальных проектов реализуется на сегодняшний день в России, поскольку решения о заключении новых концессионных соглашений принимаются практически каждую неделю.

Если за статистическую основу взять проекты ГЧП, которые прошли стадию коммерческого закрытия, то получается, что по сравнению с 2013-2014 годами рынок проектов ГЧП показал крайне высокий среднегодовой темп роста. Во многом это связано с развитием законодательства о концессионных соглашениях – существенный импульс был предан инвестициям в ЖКХ, появились дополнительные гарантийные инструменты для инвесторов, был введен институт частной концессионной инициативы. При среднегодовом темпе роста числа «коммерчески закрытых» проектов более 100% их общее количество превысит 5000 к концу 2018 года.

При оценке уровня развития государственно-частного партнерства учитываются значения трех факторов: нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП, опыт реализации проектов государственно-частного партнерства, включающий устойчивый рост количества ГЧП-проектов и их сопровождение, а также развитость институциональной среды, которая оценивается в соответствии с запуском комплексных программ по созданию условий для развития ГЧП и формированием профессиональных проектных

¹ О привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в РФ: проект национального доклада // Росинфра: офиц. сайт. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения: 13.03.2018).

команд, в том числе в результате организации и подготовки повышения квалификации кадров в сфере ГЧП.

Расчет комплексного показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» производится по следующей формуле:

$$R_j = \alpha \times L_j + \beta \times N_j + \gamma \times E_j, \quad (1)$$

где j – порядковый номер субъекта Российской Федерации;

α , β , γ – значения, определяющие значимость составляющих факторов, при этом $\alpha = 0,03$, $\beta = 0,03$, $\gamma = 0,04$;

L_j – значение фактора «Развитие институциональной среды субъекта Российской Федерации в сфере государственно-частного партнерства»;

N_j – значение фактора «Нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства»;

E_j – значение фактора «Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства»¹.

Данный показатель позволяет разделить регионы на 5 групп:

- показатель уровня развития института ГЧП от 0 до 25% – «отстающие регионы»;
- показатель уровня развития института ГЧП от 25 до 35% – регионы с низкими показателями;
- показатель уровня развития института ГЧП от 35 до 45% – регионы со средними показателями;

¹ Об утверждении методики расчета значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, в отношении которых Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, ответственным за предоставление информации о достигнутых значениях показателей: приказ Минэкономразвития России от 15 апреля 2014г. № 266 // Росинфра: офиц. сайт. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения: 13.03.2018).

– показатель уровня развития института ГЧП от 45 до 60% – регионы с высокими показателями;

– показатель уровня развития института ГЧП от 60% и выше – «регионы лидеры». Полный рейтинг регионов представлен в приложении 1.

Рассмотрим динамику рейтинга регионов центрального федерального округа по уровню развития института ГЧП (табл.1¹).

Таблица 1

Рейтинг регионов ЦФО по уровню развития ГЧП

№	Регион	Уровень развития сферы ГЧП, %				Количество реализуемых проектов
		2014	2015	2016	2017	
1	г. Москва	60,2	63,8	90,1	90,0+	33
3	Московская область	47,9	56,6	82,7	90,0+	37
7	Тамбовская область	40,4	46,7	62,3	79,0	82
12	Владимирская область	39,3	45,7	63,6	73,0	27
21	Тульская область	31,6	50,5	52,5	62,9	32
25	Калужская область	34,2	44,8	44,8	57,6	14
28	Воронежская область	33,4	54,4	55,0	54,7	12
45	Белгородская область	29,2	42,3	34,0	39,6	38
66	Костромская область	29,8	25,1	24,8	24,4	11
70	Орловская область	15,7	17,4	16,8	20,9	5
75	Тверская область	8,3	33,6	7,8	18,0	25
78	Брянская область	12,1	28,8	19,9	16,9	2

Так, в течение периода 2014-2017 гг. самую высокую позицию в рейтинге развития сферы государственно-частного партнерства занимает город Москва (2014 г. – 60,2%, 2015 г.– 63,8%, 2016 г. – 90,1%, 2017 г. –

¹ О привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в РФ: проект национального доклада // Росинфра: офиц. сайт. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения: 13.03.2018).

90,0+%). Так же, к числу регионов-лидеров уровню развития сферы государственно-частного партнерства в рассматриваемом периоде относились Санкт-Петербург и Московская область.

Регионами с наименьшим уровнем развития сферы ГЧП центрального федерального округа в каждом из рассматриваемых лет становились: Тверская область (8,3% – 2015 г., 33,6% – в 2016 г, 7,8% – в 2017 г.) и Брянская область – в результате отсутствия работы по нормативно-правовой базы. Данный факт в условиях смещения фокуса в экспертной оценке уровня развития ГЧП с простого наличия утвержденных документов на их полноту и отсутствие правовых пробелов, а также по причине отсутствия значительного роста количества ГЧП-проектов в Брянской области и привел, к соответствующим результатам (12,1% – 2015 г., 28,8% – в 2016 г, 19,9% – в 2017 г.).

При этом, Белгородская область по исследуемому показателю не показывает стабильной динамики. Так, подняв показатель развития в 2015 году до рекордных для Белгородской области 42,3%, в 2016 году показатель снизился почти на 8,3%, а в 2017 г. показатель равен 39,6%, что позволяет Белгородской области занимать 45 место рейтинга и относится к регионам со средними показателями. По оценкам экспертов Белгородская область является регионом с высоким потенциалом развития сферы государственно-частного партнерства.

Белгородская область – один из субъектов, входящих в состав РФ. Как и перед любой территориальной единицей, перед управляющими структурами нашей области стоят определенные задачи, направленные на полноценное функционирование и развитие территории, а также на совершенствование условий жизни населения.

Своевременное выявление потенциала региона и определение приоритетных направлений развития может позволить региону развить одновременно несколько отраслей экономики. Для этого необходимо

выделить факторы, определяющие формирование потенциала региона, для развития сферы государственно-частного партнерства, факторы можно разделить на экономические и институциональные, они представлены в табл. 2.

Таблица 2

Факторы, определяющие формирование потенциала региона¹

Факторы	Экономические	Институциональные
Внешние	<ul style="list-style-type: none"> - макроэкономические параметры развития национального хозяйства; - объем и структура централизованных инвестиций в развитие региона; - внешнеэкономическая деятельность региона; - объем и структура регионального экспорта и импорта; - межрегиональная экономическая интеграция. 	<ul style="list-style-type: none"> - устройство налоговой и бюджетной систем; - полномочия контрольно-счетных органов; - нормы и правила федерального законодательства; - нормы и правила информационно-методического характера; - налоговые преференции федерального уровня.
Внутренние	<ul style="list-style-type: none"> - динамика и структура совокупного экономического потенциала: природных ресурсов; техничко-технологических ресурсов; трудовых ресурсов, финансовых ресурсов, имущества и пр.; - динамика и структура вовлеченного экономического потенциала; - уровень теневой экономики. 	<ul style="list-style-type: none"> - устройство бюджетной системы региона; - полномочия региональных контрольно-счетных органов; - нормы и правила регионального законодательства; - региональные информационно-методические правила; - налоговые преференции регионального уровня.

Важным для развития экономики области и повышения уровня жизни населения является вопрос привлечения инвестиций. Белгородская область – регион с высоким ресурсным, производственным, кадровым и научно-техническим потенциалом. Все это способствует формированию благоприятного инвестиционного климата и делает область оптимальным местом для размещения производств любого отраслевого профиля.

¹ Прядько И.А., Синицына Т.С. Развитие государственно-частного партнерства в региональной экономике России // Журнал исследований по управлению. 2018. № 4. С. 1-12.

Ежегодно реализуются тысячи проектов на основе государственно-частного партнерства, средства на которые выделяются из бюджетов различных уровней, однако их выполнение требует должного контроля (аудита) со стороны государства.

Международная практика осуществления финансового контроля, свидетельствует, что востребованность в государственном аудите и контроле за проектами ГЧП возникает уже на всех стадиях жизненного цикла проекта (табл. 3).

Таблица 3

Структура финансирования проекта ГЧП¹

Стадии жизненного цикла проекта ГЧП	Виды затрат по проекту	Источники финансирования проектов ГЧП
Предварительные работы	Рисковые текущие затраты	Разработка первичной документации – затраты инициаторов проекта (публичной или частной стороны)
		Разработка полной документации – на условиях софинансирования
Строительство (модернизация) объекта	Капитальные затраты	Бюджетные средства – на условиях софинансирования
		Основной источник – частные инвестиции
Эксплуатация объекта	Текущие затраты	Бюджетные инвестиции в виде прямых расходов или гарантий загрузки объекта инфраструктуры
		Платежи пользователей объекта инфраструктуры

Затраты на предпроектный этап включают комплекс затрат на выполнение работ по первичному отбору, оценке, разработке полной проектной документации, привлечению инвесторов и проведению конкурсных процедур по проекту ГЧП. Сумма данных затрат может составлять от 10% общего объема финансирования проекта ГЧП. Ключевой особенностью затрат на предпроектный этап является их рисковый характер, обусловленный необходимостью проведения подробной оценки и проработки проектов, а также комплекса мероприятий по взаимодействию

¹ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в РФ // Центр развития государственно-частного партнерства: офиц. сайт. URL: <http://www.pppcenter.ru> (дата обращения: 07.03.2018)

с потенциальными инвесторами и органами государственного и муниципального управления до финального решения о реализации инвестиционного проекта.

Капитальные затраты направлены на проектирование, строительство, реконструкцию или модернизацию объекта инфраструктуры и осуществляются преимущественно за счет средств частных инвесторов. В случае софинансирования капитальных затрат рекомендуемая доля бюджетных средств должна составлять не более 70% (может быть компенсирована после ввода объекта в эксплуатацию).

Основной целью аудита проектов ГЧП на этапе их реализации, осуществляемого в форме оперативного анализа и контроля, является проверка целевого использования средств, полноты и своевременности их перечисления, анализа ритмичности финансового обеспечения. Он осуществляется ежемесячно, в течение всего срока реализации проекта ГЧП и представляет собой совокупность экспертно-аналитических мероприятий по анализу существующей отчетности.

Текущие затраты по проектам ГЧП включают эксплуатацию и управление инфраструктурным объектом и покрываются в зависимости от доходной модели за счет потребителей услуг данного объекта либо средств бюджета. В целях повышения инвестиционной привлекательности проекта ГЧП часть текущих затрат может быть субсидирована как гарантия минимальной загрузки объекта.

В мировой практике специальные требования к долгосрочным расходным обязательствам по покрытию текущих затрат по проектам ГЧП преимущественно не применяются, поскольку предполагается, что органы публичной власти не нарушают выданных обязательств.

В среднем «государственные» инвестиции в инфраструктуру последние годы колеблется в диапазоне 1,8-1,9% ВВП (среднее значение за 5 лет составляет 1,88%). На внебюджетные – частные инвестиции и вклад местных

органов власти (без учета трансфертов полученных из региональных бюджетов включенных в «государственные» инвестиции) – приходится примерно 1,38% ВВП (табл. 4).

Таким образом, в рассматриваемом периоде объем инвестиционных обязательств в количественном выражении в целом по стране демонстрировал тенденцию роста, темпы которого с каждым годом ускорялись. Так, в 2016 г. публичным партнером, было инвестировано в сферу ГЧП на сумму 0,539 трлн. руб., что на 36% превышает значение аналогичного показателя в 2015 г. (0,195 трлн. руб.).

Таблица 4

Объем совокупных инвестиционных обязательств направленных на реализацию проектов
ГЧП в РФ

Субъект	Совокупные инвестиционные обязательства, трлн. руб.				Темп прироста (цепной), %	
	2015	2016	2017	2018 (I кв.)	2016 к 2015	2017 к 2016
Публичный партнер	0,195	0,539	0,704	0,791	36,41	30,61
Частный партнер	0,200	0,640	1,336	1,827	20,00	8,75
Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций, %						
-	0,58	0,45	0,35	0,30	-	-

В то же время, инвестиции в 2017 г. (0,704 трлн. руб.) характеризуется ростом в 30,61% по отношению к показателю 2016 г. При этом, принимая во внимание объем инвестиций, осуществленных в I квартале 2018 г., можно предположить, что при сохранении среднего квартального показателя на уровне имеющегося значения, объем инвестиций в 2018 г. изменит существующую тенденцию в сторону увеличения. Кроме того, порядка 200 млрд руб. в 2019 году потребуется на капитальные гранты в капиталоемких проектах для стимулирования частных инвестиций в инфраструктуру в рамках ГЧП. Показатели, характеризующие объем частных инвестиций в сферу ГЧП, демонстрируют аналогичную динамику. Увеличивающиеся

положительные темпы прироста в течение 2015-2017 гг. могут сохранить тенденцию роста в 2018 г.

Минэкономразвития России в соответствии с переданными Минрегионом России документами, осуществляет аудит 51 проекта, из которых по информации ответственных исполнителей или государственных координаторов проектов в полном объеме завершены 15.

За первое полугодие 2017 г. освоение средств осуществлено по 15 проектам общим объемом 21 443,6 млн. рублей, при этом общее освоение средств по сравнению с 2016 годом увеличилось на 2% (с 88% до 90%).

Освоение средств Инвестиционного фонда во II квартале 2017 года происходило по двум проектам: «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Бусловская Октябрьской железной дороги» (Росжелдор) и «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края» (Росжелдор) в объеме 379,77 млн. рублей.

Средства субъектов РФ в первом полугодии 2017 года освоены в объеме 492,28 млн. рублей по 1 проекту – «Строительство и эксплуатация на платной основе мостовых переходов через реку Кама и реку Буй у города Камбарка на автомобильной дороге Ижевск - Сарапул - Камбарка - граница Республики Башкортостан в Удмуртской Республике» (Удмуртская Республика).

Расходование средств муниципальных бюджетов в первом полугодии 2017 года по 2 проектам – («Строительство завода по производству замороженного приготовленного картофеля и картофельных хлопьев» (Брянская область), «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области» (Ростовская область)) составляет 13 млн. рублей.

Освоение средств за счет вложений инвесторов в I и II кварталах 2017 года по 15 проектам составляет 20 558,55 млн. рублей, при этом по

сравнению с 2016 годом освоение средств инвесторов увеличилось на 3% и составило 91%.

Социальное и экономическое развитие регионов во многом определяется региональной политикой государства. Региональная политика является составной частью государственного регулирования. Она включает в себя комплекс законодательных, административных и экономических мер, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения.

В целях привлечения средств частных инвесторов при создании социальных объектов и объектов инфраструктуры в Белгородской области развиваются механизмы государственно-частного партнерства. В соответствии с принятым Федеральным законом о государственно-частном партнерстве в области утверждена нормативная основа для реализации ГЧП-проектов.

Для регулирования вопросов координации деятельности органов исполнительной власти Белгородской области принято постановление Правительства области от 17 июля 2017 года № 273-пп «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Белгородской области при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства»¹.

В сфере государственно-частного партнерства государство выступает в роли соинвестора частного партнера на паритетных началах, объединяя с ним ресурсы, распределяя риски и разделяя прибыль или полезный эффект от реализации инвестиционного проекта. При этом государство в качестве инвестора, как правило, преследует цель не столько извлечения прибыли, сколько достижения социально полезного эффекта.

¹ Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Белгородской области при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства: Постановление Правительства Белгородской области от 17 июля 2017 года № 273-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

Государственная поддержка проектов государственно-частного партнерства предоставляется за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, целью создания которого было образование особого правового института бюджета, предназначенного для целей финансирования инвестиционных проектов.

Объем инвестиционных обязательств по проектам ГЧП, реализуемых на территории Белгородской области, представлен в табл. 5.

Таблица 5

Объем инвестиционных обязательств по источникам финансирования

	Инвестиционные обязательства, млн. руб.			Темп прироста, %	
	2015	2016	2017	2016 к 2015	2017 к 2016
Инвестиции -всего	74745,8	91646,6	88574,2	22,6	-3,3
Бюджетные средства консолидированного бюджета	10140,8	11152,9	10628,0	9,9	-4,7
Из них: Федерального бюджета	3149,3	3080,2	2761,5	-2,2	-10,3
Бюджета субъекта	4990,0	5885,2	5952,9	17,9	1,2

В рассматриваемом периоде объем инвестиционных обязательств в количественном выражении в целом по Белгородской области демонстрировал тенденцию роста, темпы которого с каждым годом изменялись. Так, в 2015 г. публичным партнером, было инвестировано на сумму 10140,8 млн. руб., что составляет 14,3% от общего объема инвестиций.

Согласно приведенной таблице объем инвестиций Федерального бюджета придерживается тенденции уменьшения в 2015 – 4,2%, 2016 – 3,4%, 2017 – 3,1% от общих инвестиций, что говорит о высоком потенциале региона и способности самостоятельно обеспечивать эффективное бюджетное финансирование. В то же время, инвестиции публичного партнера в рассматриваемом периоде составляют 2015 – 6,7%, 2016 - 6,4%, 2017 - 6,5%. Значительное количество проектов государственно-частного партнерства рассчитано на срок до 2020 года, и в рассматриваемом периоде

находились на стадии разработки и актуализации, в силу чего размеры бюджетных расходов в рассматриваемом периоде достаточно низки.

Среди крупных проектов Белгородской области в инфраструктуре можно выделить «Строительство инженерных, транспортных сетей, зданий и сооружений территории комплексной застройки жилого района «Юго-Западный-2»», который может послужить примером эффективного использования государственных средств и включает в себя:

1. Проект в сфере ЖКХ: внеплощадочные сети и сооружения водоснабжения и водоотведения микрорайона ИЖС «Юго-Западный-2» (1-й и 2-й пусковые комплексы), Министерство регионального развития Российской Федерации, правительство Белгородской области (Соглашение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации проекта от 28.09.2009 г. №528/09.

Общий объем инвестиций – 169,15 млн. руб.

Бюджетное фондирование: федеральное (бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ) – 95,06 млн. руб., субъекта РФ – 74,09 млн. руб.

2. Проект в сфере жилой застройки: комплексная застройка жилого района «Юго-Западный-2», где в качестве инвестора выступало ОАО «Дирекция Юго-Западного района». Частные инвестиции составили – 7101,62 млн. руб;

3. Проект в сфере транспорта и дорожного строительства (строительство магистральной автодороги общегородского значения регулируемого движения «Спутник-Сумская-Чичерина-ротонда» (проспект Б. Хмельницкого) в г. Белгороде, Государственный заказ Заказчик-государственное учреждение, подрядчик – открытое акционерное общество

Общий объем инвестиций – 3551,95 млн. руб.

Федеральный бюджет – 462,18 млн. руб.

Областной бюджет – 3083,45 млн. руб.

В настоящее время в рамках государственно-частного партнерства в области реализуются следующие значимые проекты:

- «Создание онкорadiологического комплекса на базе ОГБУЗ «Белгородский онкологический диспансер»;
- «Создание медицинского центра, специализирующегося на оказании высокотехнологической медицинской помощи пациентам с сердечно-сосудистыми заболеваниями «Клиника сердца»;
- строительство промышленного парка «Волоконовский»;
- «Интерактивный развивающий комплекс для детей «Мастерславль»;
- «Организация работы ООО «Поликлиника-Полимедика-Белгород» по оказанию первичной медико-санитарной помощи взрослому и детскому населению». Полный перечень проектов в сфере государственно-частного партнерства Белгородской области представлен в приложении 2.

В соответствии с Распоряжением Правительства Белгородской области от 01.02.2016 г. № 35-рп «Об утверждении Правил ведения реестра проектов с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства» сформирован реестр проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, реализованных, реализуемых и планируемых к реализации на территории Белгородской области на 1 января 2018 года¹.

В 2017 году увеличилось количество проведенных Контрольно-счетной палатой мероприятий, что в основном обусловлено необходимостью осуществления в полном объеме полномочий, возлагаемых на контрольно-счетные органы действующим законодательством. При этом рост количества

¹ Об утверждении Правил ведения реестра проектов с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства: Распоряжение Правительства Белгородской области от 01.02.2016 г. № 35-рп // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

экспертно-аналитических мероприятий обусловлен, прежде всего, приростом проводимых экспертиз.

Так, в рамках законодательства Палатой в отчетном периоде проведены 53 экспертизы (8 проектов законов об областном бюджете, 4 проекта закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования, 10 проектов законов Белгородской области, 28 проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в государственные программы, трех иных правовых актов области).

В целом, по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2017 году Контрольно-счетной палатой Белгородской области выявлено использование средств с нарушениями действующего законодательства на общую сумму 334 250,4 тыс. рублей (в том числе с использованием средств областного бюджета – 47 487,3 тыс. рублей).

Из общей суммы нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере выявлено финансовых нарушений (неправомерное использование государственных средств) в общей сумме 258 177,9 тыс. рублей (77,2%), неэффективное расходование средств – 76 072,5 тыс. рублей (22,8%), из них средства областного бюджета – 25 612,6 тыс. рублей.

В 2017 году на уровне 53-70% исполнены расходы по 5 проектам (45% общего объема), на уровне 70,1-85% – по 4 проектам (37%), на уровне 85,1-90% – по 2 проектам (10%), на уровне более 90% – по 1 проект (8%). По некоторым проектам исполнение расходов составило менее 70% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями. При этом за аналогичный период 2016 года и в целом за 2016 год также отмечался низкий уровень их исполнения.

Кроме того, в области накоплен значительный опыт государственной поддержки инвесторов, в рамках которой, в соответствии с действующим законодательством, оказывается содействие по выделению земельных участков под строительство производственных объектов, продолжается

работа по оказанию государственной поддержки в виде возмещения части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитным ресурсам за счет средств федерального и областного бюджетов, льготы по налогу на имущество организаций, а также предоставляются государственные гарантии Белгородской области для обеспечения исполнения кредитных обязательств хозяйствующими субъектами области, также в качестве залогового обеспечения по привлекаемым кредитным ресурсам предприятиям-участникам областных целевых программ развития животноводства предоставляется имущество области. Кроме того, правительством области ведется работа с компаниями-поставщиками услуг по электро-, газо- и водоснабжению, по поддержанию объема инвестиций, направляемых на развитие инженерной инфраструктуры.

В Белгородской области осуществлен выборочный внутренний государственный финансовый контроль проектов ГЧП, в рамках которых проведены проверки эффективности использования субсидий, проверено использование 1,8 млрд. рублей.

По результатам проверок возмещено в областной бюджет более 1 млн. рублей, в адрес руководителей учреждений и курирующих департаментов направлены представления с предложениями по устранению выявленных нарушений и недостатков.

В сфере строительства и транспорта сохраняются системные нарушения и недостатки, а также требующие решения проблемные вопросы. Как и в предыдущие годы, допускались нарушения при определении стоимости строительно-монтажных работ, по-прежнему имеют место нарушения при приемке и оплате выполненных работ (оплата невыполненных работ, приемка и оплата работ при отсутствии разрешения уполномоченных органов).

Наблюдается тенденция уменьшения количества контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что обусловлено укрупнением тематик мероприятий и увеличением степени охвата объектов.

Правительством области уделяется большое внимание строительству объектов социальной сферы, а также благоустройству населенных пунктов, жилищному и дорожному строительству.

В разрезе отраслей и направлений, выявленное в ходе контрольных мероприятий, использование средств публичного партнера с характерными нарушениями и недостатками, представлено в таблице:

Таблица 6

Использование средств бюджета с нарушениями

(тыс. руб.)

№	Наименование отрасли, направления предмета контрольного (экспертно-аналитического мероприятия)	Сумма выявленных нарушений по видам:				Всего сумма выявленных нарушений
		Нецелевое использование средств	Неэффективное использование средств	Необоснованное использование средств	Потери бюджета	
1.	Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы	-	634,5	429,2	246,1	1309,8
2.	Дорожное хозяйство	-	45,4	48,8	15,2	109,4
3.	Жилищно-коммунальное хозяйство	-	101,9	84,2	50,0	236,1
4.	Социальная политика	-	-	-	-	-
5.	Здравоохранение	-	62,9	59,7	-	122,6
6.	Культура	-	31,7	0,4	-	32,1
	Итого	-	876,4	621,9	311,3	1810

Объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство» в 2016 году составил 56,7 млрд. рублей с ростом к 2015 году в сопоставимых ценах на 13,4%.

В отношении крупных проектов государственный аудит всегда спланирован и проведен на разных этапах проекта. В случае, когда проект крупный с большими инвестиционными обязательствами, аудит может быть запланирован и выполнен даже до завершения проекта. С другой стороны, государственный аудит проектов и программ меньшей величины, может быть рассмотрен после завершения проекта. Решение о том, когда должен быть запрограммирован аудит текущего проекта ГЧП, будет зависеть от нескольких факторов, в основном, квантовая величина (особенно объем концессии и финансовые обязательства партнера государственного сектора), а также временные рамки для завершения, а также все другие оценки рисков. Поскольку в ГЧП существует сбалансированный обмен рисками между государственным и частным секторами, государственному аудитору необходимо выявить эти риски и определить график проведения аудита с учетом рисков.

В основу бюджетной политики в части расходов бюджета, межбюджетных отношений и долговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов положены стратегические цели развития области, которые определены в соответствии с основными положениями Бюджетного послания Президента Российской Федерации «О бюджетной политики в 2015 – 2017 годах» и на основе прогноза социально-экономического развития Белгородской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Основные направления бюджетной политики предусматривают решение проблем повышения эффективности и конкурентоспособности экономики области, достижение конкретных результатов, улучшение инвестиционного климата, обеспечение долгосрочного устойчивого и инновационного развития.

С учетом замедления темпов экономического развития и налоговых поступлений в бюджет области основными задачами органов государственной власти области на ближайшую трехлетнюю перспективу будут являться сохранение социальной стабильности и обеспечение социальной защиты населения, стимулирование инвестиционной деятельности и повышения спроса на инновации в экономике, что будет способствовать увеличению налогового потенциала и формированию стабильной доходной базы. Поэтому государственно-частное партнерство будет являться приоритетным направлением деятельности государственных органов. Государственный аудит проектов ГЧП призван обеспечить согласованность деятельности исполнительных органов власти в рамках достижения целей и задач социально-экономического развития, а так же эффективность и прозрачность расходов бюджета.

Положительным эффектом от проведения государственного аудита проектов государственно-частного партнерства должны стать прозрачность деятельности, увеличение качества запланированных результатов, сокращение сроков их достижения, повышение качества межведомственного взаимодействия.

Аудит проектов ГЧП необходим для своевременного выявления, в случае отклонения получаемых результатов от запланированных значений и обеспечения корректировки действий, для достижения запланированных результатов.

Стоит отметить, что государственный аудит в Российской Федерации еще не до конца сформирован и находится на стадии становления. Поэтому несовершенство системы государственного контроля вполне объяснимо, и влечет за собой возникновение целого ряда серьезных проблем. Средства, выделяемые из бюджетов всех уровней, часто используются не по назначению, а иногда вообще теряются, наблюдается коррупция.

Значительную долю в общем объеме финансовых нарушений, выявляемых в ходе осуществления государственного аудита в сфере ГЧП как в целом по России, так и в Белгородской области, является нецелевое использование бюджетных средств. При этом недостаточно четко определены основания, по которым использование бюджетных средств может трактоваться как нецелевое, а также отсутствуют правовые механизмы, которые должны быть направлены на усиление мер ответственности за нецелевое и неэффективное расходование государственных средств.

Причиной выявленных нарушений является, как правило, отсутствие принятия адекватных мер как к поставщикам, подрядчикам и другим контрагентам, так и персональной ответственности за допускаемые нарушения руководителей проверяемых объектов.

Вопросы создания единых критериев оценки эффективности использования государственных средств также имеют актуальность. Сейчас, в части реализации проектов ГЧП, существует три критерия: результативность, действенность и экономичность, но этого не достаточно, чтобы оценивать такую крупную и значимую сферу. Эффективность всегда должна определяться как качественно, так и количественно, так как всегда есть риск, что оценка станет субъективной. На данном этапе у органов государственного аудита отсутствуют единые нормы, стандарты и правила проведения внутреннего и внешнего аудита, утвержденные законодательно. Необходима система общих для всех контрольных органов и обязательных для выполнения стандартов. Подготовка и принятие этой единой системы стандартов (правил) осуществления государственного аудита проектов ГЧП является насущной задачей.

Одной из ключевых проблем остается проблема подготовки кадров контрольных органов. Необходимость регулярного повышения квалификации и профессионального уровня, участия сотрудников

контрольных органов в различных учебных мероприятиях и обмена опытом обусловлена постоянным изменением действующей нормативно-правовой базы.

От своевременного решения указанных организационно-структурных вопросов, от совершенствования правовой и организационной структуры контроля, успешного внедрения результатов научных исследований зависит успех организации и построения единой и эффективной системы государственного аудита, здоровой и эффективной системы государственных финансов и успешной экономической политики страны в целом.

Таким образом, опираясь на вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Обеспечение населения необходимыми ресурсами, создание условий для стабильного функционирования хозяйствующих субъектов, повышение комфортности среды обитания и улучшение предпринимательского климата являются задачами, которые закреплены за субфедеральным уровнем управления. Реализация вопросов государственного и регионального значения невозможна без соответствующего финансового обеспечения. Поэтому, для полноценной реализации своих функций, государству необходимо привлечение частных инвестиций. При этом одним из ключевых условий выполнения полного комплекса полномочий, возложенных на органы публичной власти, является обеспечение устойчивости доходной базы соответствующего территориального бюджета.

2. Важнейшей проблемой в большинстве проверяемых объектов остается отсутствие должного контроля за выполнением работ со стороны государственных (муниципальных) заказчиков всех уровней (органов исполнительной власти Белгородской области и учреждений, предприятий подведомственной сети, органов местного самоуправления), в результате чего и принимаются к оплате невыполненные работы, работы завышенной стоимости. Оплачивается и не используется приобретенное оборудование, не

во всех случаях предъявляются к уплате штрафные санкции и неустойки. Проведенный анализ аудиторских отчетов отражает такие проблемы как несоблюдение требований определенных в паспортах проектов государственно-частного партнерства; отсутствие документации, подтверждающей расходование сумм, указанных в финансовом отчете; несоблюдение руководящих принципов государственного аудита, таких как подотчетность и прозрачность; отсутствие эффективной структуры внутреннего контроля; отсутствие процессов и средств контроля для согласования платежной ведомости (в ходе одной проверки было обнаружено, что средства были направлены на неверный счет).

3. Эффективность привлечения ресурсов частного сектора напрямую зависит от действующей нормативно-правовой базы и политической поддержки властных структур. Существующая положительная динамика развития ГЧП в регионах России не является показателем эффективности деятельности, так как уровень развития ГЧП в большинстве регионов составляет менее 50%. Необходимо принимать меры, которые способствуют развитию институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП.

РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Для повышения эффективности деятельности органов государственного аудита, в том числе в сфере государственно-частного партнерства, необходимо установление и соблюдение четко сформулированных принципов ответственной бюджетной политики, к которым относятся, в том числе, систематический анализ и оценка рисков бюджетной системы Российской Федерации, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций, изменения внешнеэкономических условий.

При реализации проектов государственно-частного партнерства, для публичного партнера в лице Белгородской области существуют определенные риски, такие как:

- несогласованность показателей прогноза социально-экономического развития субъекта и отдельных показателей реализации проектов ГЧП;
- недостаточное качество формирования и реализации проектов ГЧП;
- снижения фактических доходов бюджета, по сравнению с плановыми;
- ухудшение финансовой устойчивости бюджета Белгородской области связанные с существенным объемом долговых обязательств и др.

Общим требованием для снижения бюджетных рисков при формировании и реализации проектов государственно-частного партнерства являются сочетание четко структурированной и содержательной части проекта государственно-частного партнерства с организацией мероприятий по их исполнению, своевременное финансирование проектов ГЧП, государственный аудит выполнения показателей проекта ГЧП. Для

повышения количества ГЧП-проектов необходимо, чтобы инвестиции в проект были эффективными для всех его участников - государства, инвестора, предпринимательской структуры. Для повышения эффективности управления ГЧП необходимы действенные инструменты, влияющие на эффективность аудита ГЧП, а также методики и модели оценки эффективности аудита ГЧП.

Анализ результатов проведения государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства позволил выявить проблемы как системного, так и специфического характера, и предложить пути их решения.

1. Сфера государственно-частного партнерства находится на стадии становления. Исторически сложилось, что Россия имеет богатый опыт применения ГЧП в различных сферах экономики еще с XIX века. Но ввиду изменения политического курса страны, использование ГЧП стало невозможным. В настоящее время тема внедрения механизмов ГЧП во все сферы экономики не только активно обсуждается, но и внедряется. Но, как и любая сфера, находящаяся на стадии развития, сфера ГЧП требует к себе особого внимания.

Так, государственный контроль сферы ГЧП сталкивается с трудностями из-за постоянного изменения нормативно-правовой базы, документации необходимой для заключения контрактов, составных элементов проектов, способов и методов распределения рисков между партнерами и т.д.

Для того, чтобы эта проблема не сказывалась на контрольной деятельности государственных органов, необходимо создать перечень критериев эффективности проектов ГЧП, которые включают в себя основные параметры проекта, их качественную и количественную оценку. Тем самым, разные по времени заключения контракты, будут отвечать фиксированному набору критериев, с помощью которых можно будет оценить качество реализации проекта и осуществить необходимые контрольные мероприятия.

2. **Несовершенство нормативно-правовой базы.** Данная проблема является одной из основополагающих, так как именно она тормозит развитие сферы государственно-частного партнерства. Большое количество специалистов ГЧП отношений считают негативным фактором отсутствие на федеральном уровне централизованного законодательства, а именно закона о ГЧП и признают необходимость принятия данного закона.

Законодательство о ГЧП развивается на уровне субъектов, по средствам принятия региональных законов об участии субъектов в проектах ГЧП. В связи с тем, что уровень эффективности привлечения инвестиций существующим способом сравнительно невысок, возникает необходимость принятия федерального закона о ГЧП.

Несмотря на то, что новые реализуемые формы контроля, например, такие как стратегический аудит, уже применяются и закреплены законодательно, необходима методологическая разработка этих проверок. Например, логическим продолжением будет разработка Стандарта финансового контроля (СФК) о проведении стратегического аудита, закрепляющего детали процедуры проведения стратегического аудита. Наряду с СФК 103 и 104 этот стандарт будет действенной мерой по увеличению эффективности государственного аудита.

3. **Отсутствие унифицированных методик проведения контрольных мероприятий.** В настоящее время в некоторых органах государственного аудита разрабатываются регламентирующие документы, в том числе сборники методических и инструктивных документов по организационному и методическому обеспечению контрольных мероприятий по различным направлениям, внутренние стандарты контроля, документы по контрольному делопроизводству, нормы поведения контролеров, методики оценки работы специалистов и т.д. Но между данными документами нет системной взаимосвязи, следовательно, нет и сопоставимости в работе и ее оценке.

Стандартизация на уровне отдельных органов – лишь частичное решение общего вопроса стандартизации, необходима система общих для всех контрольных органов и обязательных для выполнения стандартов.

Следует отметить, что, так как органы ГФК должны самостоятельно определять формы, объем и методику контроля (иначе будет нарушен принцип их независимости), общие стандарты в отношении внутренних будут иметь направляющую функцию.

В целом, стандарты государственного аудита проектов ГЧП, являясь первоначалом, руководящим правилом и порядком деятельности государственных контролеров, основой целесообразности и эффективности функционирования специализированных органов государственного аудита (т.е. государственных органов, в функциях которых финансовый контроль является определяющим видом деятельности), должны формулировать единые базовые требования, определяющие нормативные требования к качеству и надежности аудита, и обеспечивать определенный уровень гарантии его результатов при их соблюдении.

Отсутствие единых принципов и методик осуществления государственного контроля приводит к несравнимости и несовместимости результатов контрольных мероприятий. Результатом этой диспропорции являются необъективные оценки деятельности государства в части оценки реальной эффективности системы государственного финансового контроля.

В рамках сроков реализации Стратегии деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013 – 2019 годы планируется разработка системы стандартов государственного аудита (контроля), базирующейся на положениях Федерального закона № 41-ФЗ и системе международных стандартов ИНТОСАИ, а также передовом опыте зарубежных органов государственного аудита (контроля); оказание методической помощи контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и контрольно-счетным органам муниципальных образований и анализ

соблюдения общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля с целью повышения результативности контрольной и экспертно-аналитической деятельности органов внешнего контроля¹.

4. Подготовка кадров. Усовершенствование кадрового состава органов контроля, привлечением на работу высокопрофессиональных работников, для улучшения контроля за финансами. Для увеличения профессионализма и укрепления служащих в органах контролирования за финансами нужно гарантировать хороший уровень заработной платы, приемлемые условия труда, а также безопасность.

5. Взаимодействие между контролирующими органами. В настоящее время работа органов государственного аудита в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. В современных условиях отсутствует механизм взаимодействия органов государственного аудита и законодательной (представительной) и исполнительной власти, разработка которого является ключевым вопросом организации государственного финансового контроля в РФ. И связано это, в первую очередь, с тем, что не сформирована целостная система контроля за финансовыми потоками и использованием государственной и муниципальной собственности.

Статус и полномочия контрольных органов определяют многочисленные правовые акты, зачастую допускающие дублирование и параллелизм при выполнении соответствующих функций. Разумеется, такая ситуация весьма негативно сказывается на экономическом развитии.

В рамках сроков реализации Стратегии деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013 - 2019 годы планируется постоянное взаимодействие с высшими органами финансового контроля зарубежных

¹ Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы // Счетная палата РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 17.02.2018)

стран, международными организациями в области развития и совершенствования государственного аудита (контроля).

6. Полномочия Счетной палаты РФ и Контрольно-счетных органов. Многие выдвигают мнение о необходимости создания специального высшего органа государственного финансового контроля. Однако практическое осуществление этого предложения может привести к дальнейшему «разбуханию» уже существующего массива контролирующих органов.

Указанную задачу возможно решить путем дальнейшего укрепления правового статуса уже существующей Счетной палаты РФ, статус которой как контрольного органа закреплен Конституцией РФ, и Контрольно-счетных органов субъектов. Имеет смысл наделить Счетную палату РФ дополнительными полномочиями по координации деятельности всех субъектов государственного финансового контроля, правом непосредственной законодательной инициативы по вопросам финансового контроля, правом рассматривать дела об административных правонарушениях в области законодательства о финансовом контроле, правом обращения с иском в суды, что пока не решено в действующей нормативной базе.

7. Отсутствие эффективных органов внутреннего контроля. В современных условиях своего решения требует законодательное обеспечение внутрихозяйственного финансового контроля. Следует законодательно закрепить основы функционирования служб внутреннего контроля и установить основы их взаимодействия с другими органами государственного аудита.

Органы внутреннего контроля смогут взять на себя основную нагрузку по проведению финансового аудита, а внешние – будут, прежде всего, оценивать работу служб внутреннего аудита.

Решением данного вопроса занимаются многие ведомства, но на данный момент работы еще не завершены. Так, согласно результатам

внешней проверки Счетной палатой годового отчета об исполнении федерального бюджета, работы по развитию внутреннего контроля в министерствах, агентствах, службах и организациях продолжаются до сих пор. Самостоятельные структурные подразделения внутреннего контроля по состоянию на 2017 год созданы в 29 (27,1%) из 107 проверенных главных администраторов средств федерального бюджета (на 2016 год – 23,9%), в 47 (43,9%) службы внутреннего контроля находятся в составе других подразделений центрального аппарата (на 2016 год – 38,5%), в 31 (29%) внутренний контроль осуществлялся отдельными должностными лицами и другими структурными подразделениями (на 2016 год – 37,6%)¹.

В рамках сроков реализации Стратегии деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы планируется оказание содействия в организации и развитии системы внутреннего аудита, методологической и методической помощи федеральным государственным органам и органам управления, государственным внебюджетным фондам при разработке стандартов внутреннего аудита с учетом лучшей мировой практики;

8. Коррупция. В настоящее время довольно часто говорится о том, что коррупция тормозит развитие нашей страны и, в целом, является самой глобальной и актуальной проблемой. К сожалению, на сегодняшний день данное явление пронизывает все сферы деятельности.

Для выявления, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений в органах государственного аудита должны использоваться различные методы, так как коррупционные отношения носят разносторонний и скрытый характер. Эффективное противодействие коррупции возможно лишь в случае своевременного предупреждения, необходима постоянная и комплексная работа законодательных, исполнительных и судебных органов,

¹ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2017 год // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: www.ach.gov.ru (дата обращения: 02.02.2018).

но не маловажную роль в этой борьбе должны играть СМИ и общественные организации¹.

Следует наделить ответственностью отдельное лицо (в отношении объектов федеральной собственности им должен выступать председатель правительства), которое будет подписывать соглашение о ГЧП. Кроме того, следует установить жесткий общественный контроль над исполнением законодательства, регулирующего проекты, в том числе с применением инструментов ГЧП.

Способствует развитию коррумпированности государственного аппарата на всех уровнях власти в рамках реализации проектов ГЧП и тот факт, что инвестиционные проекты должны пройти конкурс на финансирование из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии с качественными и количественными критериями.

Следовательно, ни о каком партнерстве в России не может быть и речи, пока будет господствовать коррупция, поскольку партнерство предполагает добрую волю сторон и открытость. Безусловно, окончательно победить коррупцию, невозможно, ее можно лишь минимизировать. Сложность искоренения данного явления заключается в том, что коррупция является одним из способов сращивания нелегальных интересов государства и бизнеса.

9. В большинстве Проектов ГЧП отмечается неоптимальная система отчетности и формальный характер оценки их эффективности.

В настоящее время результаты оценки эффективности проектов ГЧП практически не используются при их корректировке и в бюджетном планировании, несмотря на наличие соответствующих норм в законодательных и иных нормативных правовых актах. Целесообразно ведение обязательной корректировки проектов ГЧП, имеющих низкие

¹ Голубоцких Л.С. Современные меры профилактики коррупционной деятельности // Проблемы эффективного использования научного потенциала общества: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 18 июня 2017. С. 210-212.

оценки эффективности по итогам года. Необходимо разработать единые формы и порядок формирования отчетности по проектам, а также единую методику оценки эффективности проекта ГЧП. Благодаря ряду вышеперечисленных мер по улучшению государственного аудита, возможно стабилизировать ситуацию в стране, целесообразно и эффективно использовать финансовые ресурсы. Совершенствование контроля будет препятствовать и нарушению законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, обнаружению и раскрытию противоправных деяний, выявлению и устранению причин и условий, способствующих такого рода действиям.

Для совершенствования методических подходов к проведению экспертно-аналитических и контрольных мероприятий проекта ГЧП необходимо создать комплексную систему анализа и контроля разработки и реализации проектов в сфере ГЧП, с учетом соответствия их финансового обеспечения, целей и задач, мероприятий и показателей, целям, задачам и показателям документов стратегического развития Белгородской области.

Возникает необходимость разработать методику анализа ГЧП, которая должна включать не только традиционно используемые в анализе системы показателей прибыли и рентабельности или показателей чистого дисконтированного дохода (NPV) и внутренней нормы доходности (IRR), используемых в финансово-инвестиционном анализе, но и систему специальных показателей, позволяющих оценить бюджетную и социально-экономическую эффективность ГЧП-проекта.

При разработке методики аудита государственно-частного партнерства необходимо исходить из того, что данная методика должна быть применима на следующих основных этапах реализации инвестиционного проекта на основе ГЧП:

1. На начальной стадии проекта, включающей в себя процедуры конкурсного рассмотрения предполагаемых вариантов реализации проекта и

выбора оптимального предложения и оптимального частного партнера (концессионера, оператора). Соответственно, разрабатываемая методика должна позволить оценить предполагаемую эффективность государственно-частного партнерства в разрезе бюджетной, коммерческой и социально-экономической составляющих, а также оценить вероятность невыполнения частным партнером взятых на себя обязательств, в том числе, вследствие возможного банкротства, и связанные с этим возможные затраты по смене частного партнера (партнеров).

2. На стадии реализации государственно-частного партнерства. В данном случае методика анализа ГЧП должна позволять провести анализ объема и качества производимых благ, также ценовой политики и ее оптимальности в разрезе соответствия интересам общества, исходя из имеющихся бюджетных ограничений потенциальных покупателей (в случае производства и последующей реализации блага, имеющего смешанный характер, на которое может быть установлена цена для индивидуального потребителя) и затрат производителя (себестоимости производства опекаемого блага).

3. На стадии завершения проекта на основе государственно-частного партнерства. В данном случае анализ необходим для определения степени достижения целей, ради которых и осуществлялось государственно-частное партнерство, что особенно существенно в случае проектной формы ГЧП, а также эффективности функционирования частного партнера, если предполагается возможность перезаключения контракта.

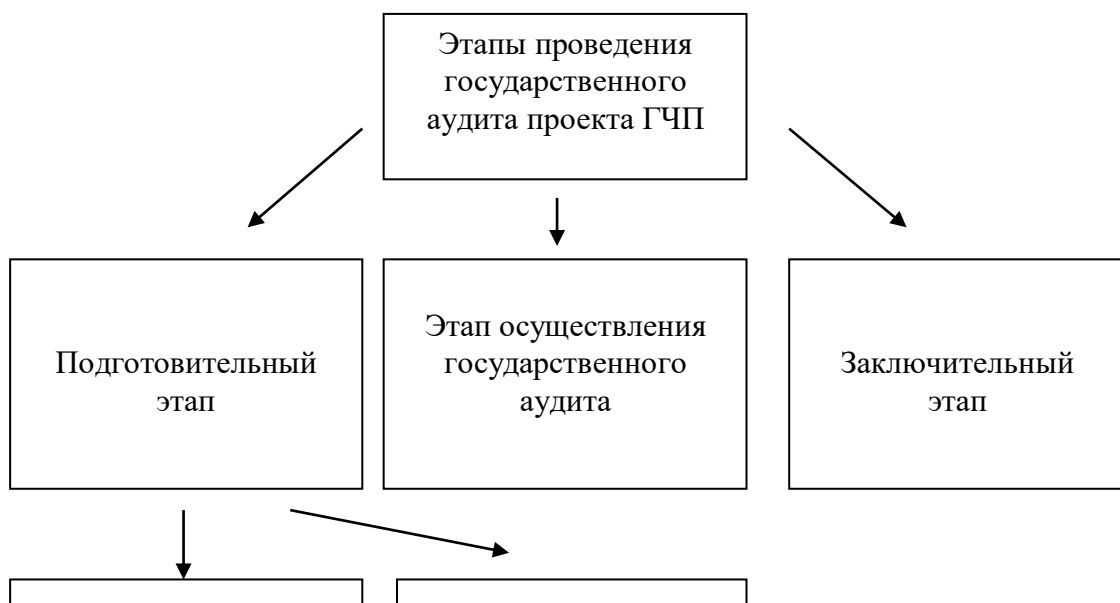


Рис 4. Основные этапы государственного аудита проектов ГЧП

Таким образом, формируется следующая последовательность проведения государственного аудита проектов государственно-частного партнерства. Методику проведения государственного аудита проектов ГЧП можно представить следующим образом.

1. Предварительный аудит. На этапе предварительного планирования осуществляется оценка возможности проведения аудита. Предварительное планирование состоит из: общего знакомства с проектом государственно-частного партнерства; ознакомление с существующей практикой проведения аудита проектов ГЧП; определения состава специалистов для проведения аудита; определения общих затрат времени на проведение аудита. Необходимо последовательно рассмотреть все аспекты договоренности между сторонами. Предварительное планирование аудита требует качественного сбора и систематизации полученных сведений и, являясь несущим звеном всей проверки, требует пристального внимания¹.

2. Аудит распределения рисков. В обобщенном смысле риск определяется как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для реализации проекта и вызванного негативным воздействием рядом как объективных, так и субъективных причин, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера и

¹ Голубоцких Л.С. Роль и значение предварительного планирования аудита // *Фундаментальные и прикладные научные исследования: сборник материалов международной научно-практической конференции*. Иркутск, 19 июня 2017. С. 100-102.

т.п.¹. Важнейшей характеристикой механизма ГЧП является сбалансированное и справедливое распределение рисков между публичным и частным партнерами. Основным принцип распределения рисков заключается в том, что они распределяются сторонам, которые лучше всего справятся и их управлением. Перечня рисков, который исчерпывающим образом соответствовал бы каждому проекту ГЧП, не существует. Это можно объяснить тем, что каждый проект ГЧП индивидуален и имеет только ему присущие особенности. В силу этого риски проекта ГЧП также носят индивидуальный характер и выявляются специально для каждого проекта. Анализ рисков должен включать в себя вопрос о том, планировал ли государственный орган обеспечить стабильное функционирование и анализ для разработки решений, на случай таких трудностей, как недобросовестный частный партнер, невозможность финансирования и др., чтобы избежать сбоев в обслуживании для общественности. Источниками информации для идентификации рисков могут являться обоснования инвестиций (технико-экономического обоснования), решения о реализации проекта ГЧП (инвестировании), планы-графики реализации проекта, задания на проектирование, проектная документация, контракты (договоры), а также любые общедоступные источники информации.

3. Аудит финансовых рисков. Финансовые риски можно представить в виде возможного изменения банковских процентных ставок, курса валют, уровня инфляции, а также неполучение или недополучение финансирования проекта, в том числе за счет привлекаемых средств, недостижение финансового закрытия и др.. Перечисленные риски связаны с недостаточным объемом инвестиций, необходимых для реализации проекта ГЧП, несвоевременным поступлением финансовых средств, возрастанием стоимости капитала, привлекаемого в проект ГЧП, и при этом возможностью обесценивания реальной стоимости объекта ГЧП, а также ожидаемых

¹ Соколов М.Ю. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства // Вестник Санкт Петербургского университета. 2013. № 4.

доходов от осуществления инвестиционного проекта в условиях инфляции. Важный аспект, который должен быть рассмотрен в ходе государственного аудита, является передача публичным партнером финансовых рисков. Государственный аудитор должен оценить, какой риск был передан частному участнику, и то, что было сохранено для партнера государственного сектора. Это необходимо для того, чтобы в последующем, в процессе реализации проекта и возникновении рискованной ситуации, государственный партнер смог своевременно отреагировать, устранить, либо минимизировать возникшие риски.

4. Аудит финансирования с точки зрения устойчивости. Как правило, большую часть рисков принимает на себя частный партнер. При этом мировой практикой в сфере ГЧП отмечается финансовая государственная поддержка проекта ГЧП, которая позволяет сократить риски частного партнера и минимизировать затраты на их предотвращение. Субсидии могут быть выделены на проект либо как финансирование с точки зрения жизнеспособности, либо как аннуитет во время строительства или эксплуатации объекта ГЧП. Это представляет интерес для аудиторов, так как необходим тщательный анализ дефицита финансирования путем анализа общих капитальных затрат, доходов, генерируемых на основе прогнозируемого спроса, а также структуры тарифов, нормы прибыли.

5. Аудит тарифов. Пользовательская плата за объект, созданный в соответствии с проектом ГЧП, может регулироваться независимыми органами и или могут контролироваться государственным органом. Существует вероятность существенного увеличения тарифов за пользование объектом, что сделает его недоступным для пользователей. Так как ГЧП необходимо для того, чтобы обеспечивать население необходимыми ресурсами, государственный аудит тарифов будет призван контролировать уровень платы за пользование объектом, поможет избежать необоснованное завышение тарифных ставок.

6. Аудит общей стоимости проекта. Общая стоимость проекта определяет стоимость строительства, эксплуатации и управления проектом, сочетание долга и капитала, что влияет на плату пользователя, жизнеспособность проекта, финансовую модель, финансовую норму прибыли и экономическую норму прибыли. Поэтому для государственного аудитора необходимо изучить общую стоимость проекта, чтобы убедиться, что он включает только основные элементы, его состав соответствует принятым стандартам бухгалтерского учета и не «дополняется». Более того, поскольку рентабельность инвестиций в проект и плата за пользование (тариф) будут зависеть от общей стоимости, более высокая стоимость может принести выгоду частному партнеру за счет отчислений пользователей, необходимо избежать искусственного завышения стоимости проекта.

7. Аудит торгов и оценка. При проверке проектов ГЧП необходимо дать оценку процессам выбора частного партнера. Государственный аудитор должен проверить процедуры, применяемые в этом отношении, чтобы обеспечить уверенность государства и общественности в целостности и прозрачности процесса отбора. Основным принципом ГЧП заключается в том, что оно должно обеспечить ценность государственных средств, обеспечивая прозрачность процедур и обеспечение адекватной конкуренции.

8. Аудит проектной деятельности. Необходима проверка всех механизмов финансирования со стороны государства, сертифицировать расходы по мере необходимости. Он также обеспечит надлежащее представление статей расходов, разумных и допустимых с точки зрения контрактов, а не «загруженных». В дальнейшем, на данном этапе необходимо будет подтвердить законность и обоснованность расходов, а также осуществить контроль отчета государственного сектора по выполнению контракта.

9. Аудит ГЧП для оценки стоимости денег. Государственный аудитор должен смотреть на проект ГЧП не только с точки зрения защиты

интересов государства, но и с точки зрения пользователя. Необходимо выяснить, обеспечивает ли договор распределение прибыли и существует ли система для получения регулярной информации о выполнении обязательств партнера перед публичным участником и пользователями в целом.

10. Отчетность по результатам аудита и рекомендации. Основные выводы, возникающие в процессе аудита, как и обычно должны быть сформулированы в отчете. Необходимо принять меры, чтобы все аудиторские заключения были с достаточными и релевантными аудиторскими доказательствами. Выводы должны быть тщательно разработаны, чтобы выявить полные факты, доказательства и аргументы, чтобы партнер государственного сектора смог представить свой ответ, не требуя дальнейших разъяснений.

Подготовку результатов государственного аудита необходимо начинать со всестороннего анализа и сравнения собранных фактических данных и информации (доказательств) с утвержденными критериями оценки эффективности, оценивая в какой степени результаты использования средств в проверяемой сфере или деятельности объектов проверки соответствуют критериям оценки эффективности.

При проведении сравнительного анализа и подготовке заключений по его результатам следует исходить только из полученных и собранных фактических данных, служащих надежными доказательствами сделанных заключений. На основе заключений формулируются соответствующие выводы по каждой цели государственного аудита.

На основе анализа собранного дополнительного материала определяются характер, значимость и причины выявленных проблем, которые формулируются в выводах по результатам проверки.

Отчет по государственному контролю проектов ГЧП должен содержать полные, точные, четко сформулированные и понятные записи и замечания по

аудиту и, в соответствии с процедурами государственного аудита, должен включать в себя следующие основные элементы:

- цели проведения государственного аудита;
- область проведения государственного аудита за охватываемый период времени;
- идентификацию членов группы по государственному аудиту и принимавших участие в проведении аудита;
- сроки осуществления проекта ГЧП;
- критерии государственного аудита;
- заключения по результатам аудита.

Кроме того, аудиторские проверки не должны фокусироваться на узких соображениях о том, что необходимо выявить определенные нарушения, но должны распространять особо успешные практики, отмеченные во время проверки, для общей информации и возможно, обмена опытом с другими субъектами. При этом, многочисленные аудиты и оценки проектов государственно-частного партнерства на всех стадиях его реализации, не должны препятствовать деятельности частного партнера. Также важно, чтобы аудиторы не заостряли свое внимание только на технических проблемах, рискуя пренебречь экономическими и социальными последствиями ГЧП, также необходимо проверить, соответствует ли проект поставленным целям.

Аудит проектов ГЧП должен проводиться с использованием различных способов получения и методов изучения, анализа и оценки фактических данных и информации, выбор которых осуществляется таким образом, чтобы их применение обеспечивало возможность получения достаточных доказательств, позволяющих сделать соответствующие выводы и заключения.

Поскольку, главной особенностью ГЧП является сбалансированное распределение рисков, государственный аудит не должен создавать

впечатление, что необходимо переложить все риски на частного партнера, тем самым минимизировать участие государственного партнера в проекте.

Необходимо проявлять серьезную осторожность при разработке рекомендаций, которые должны быть включены в отчет. Дело в том, что в настоящее время очень мало возможностей для внесения поправок в контракт после его подписания, даже если в процессе государственного аудита обнаружены упущения и недостатки, если только это не нарушение законодательства или ошибки управления.

Обширный опыт зарубежных стран по управлению эффективностью аудита проектов ГЧП может стать методологической опорой для эволюции не столь развитого аудита ГЧП в России. Необходимо расширять международное сотрудничество и учитывать опыт высших органов финансового контроля зарубежных стран и их международных организаций, так как зарубежная модель организации органов государственного аудита основана на прочной законодательной базе системы контроля за государственными финансами. Примером таких документов могут послужить ИССАИ 5220 и 5240¹.

Таким образом, опираясь на вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. При осуществлении проектов ГЧП возникают различного рода риски, которые могут оказать существенное влияние на его реализацию. В наиболее общем виде риск определяется как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для реализации проекта и вызванного негативным воздействием рядом как объективных, так и

¹ ИССАИ 5220: Руководство по наилучшей практике аудита государственно-частного партнерства и концессий: Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы»: Официальный сайт INTOSAI. – 2009. URL: <http://www.intosai.org/ru/urovni-issai/4-ukazanija-po-ispolzovaniju/specific-auditing-guidelines.html> (дата обращения: 15.04.2018); ИССАИ 5240: Руководство по наилучшей практике аудита рисков в государственно-частном партнерстве (ГЧП): Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы»: Официальный сайт INTOSAI. – 2009. URL: <http://www.intosai.org/ru/urovni-issai/detail/article/issai-5240-guideline-on-best-practice-for-the-audit-of-risk-in-publicprivate-partnership-ppp.html> (дата обращения: 15.04.2018).

субъективных причин, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера и т. п. Соответственно, под рисками в проектах ГЧП можно понимать вероятные, потенциальные события, которые могут произойти в процессе реализации ГЧП и повлечь финансовые потери и дополнительные затраты участников, недополучение доходов по сравнению с прогнозируемым вариантом, а также затягивание сроков проекта, помешают достижению желаемого результата в целом, и наступление которых вызвано как обстоятельствами непреодолимой силы, так и действиями самих участников проекта ГЧП.

2. Департаменту экономического развития Белгородской области необходимо проанализировать и устранить выявленные в ходе контрольных мероприятий недостатки проектов ГЧП, в целях повышения их качества формирования и эффективности реализации. Повышение эффективности проектов ГЧП является главным показателем совершенствования результативности государственного аудита (контроля) проектов ГЧП. Аудит (контроль) проектов в сфере ГЧП должен не только вскрывать неправомерные действия, но и предупреждать их.

3. Необходима модернизация существующих методов осуществления государственного аудита. Изменение методики проведения государственного контроля возможно путем применения международных стандартов и принципов в деятельности контрольно-счетных органов, осуществления ими открытой и гласной деятельности наряду с поддержанием информированности общественности о результатах этой деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Растущие потребности в модернизации инфраструктуры страны, обновление ЖКХ, развитие проектов в транспортной и энергетической сфере, здравоохранении, образовании и других сферах, требуют активного вовлечения в партнерские отношения средств не только частных партнеров, но и государственных средств.

Наблюдается непрерывное развитие сферы государственно-частного партнерства в России, основной характеристикой которой должна являться полная прозрачность использования средств публичного и частного партнера. Результатом такого взаимодействия должно стать эффективное использование государственных средств и улучшение качества предоставляемых услуг населению.

Использование проектов ГЧП должно отвечать на главный вопрос: на что и зачем тратятся бюджетные средства, и какие цели преследуются при распределении этих средств. Выгодно отличаясь стратегической направленностью и тактическим обеспечением, проектный формат бюджета будет способствовать устойчивому экономическому развитию государства.

В условиях современной экономики роль органов государственного аудита занимает значительное место. В ходе проведенного исследования автором проанализирована существующая схема осуществления внешнего государственного аудита, определены элементы, входящие в состав системы государственного аудита, и раскрыто их содержание.

В ходе проведенного исследования проанализированы и систематизированы нормативные правовые акты, принятые в сфере государственно-частного партнерства и государственного аудита и послужившие правовой основой для подготовки и написания магистерской диссертации

В первой главе магистерской диссертации исследован порядок осуществления государственного аудита в сфере государственно-частного партнерства; определена сущность государственно-частного партнерства и порядок его реализации; изучена роль ГЧП в обеспечении финансовой самостоятельности регионов.

Процесс государственного аудита реализации проектов ГЧП, в первую очередь, включает в себя контроль соглашения о ГЧП (проработка концепции и первичный анализ проекта, расчет бюджетной эффективности и т.д.). Отбор проектов включает в себя оценку затрат по проекту (технологический аудит и аудит затрат), оценку результативности проекта (социально-экономический эффект и инвестиционная привлекательность), оценку рисков и бюджетной нагрузки (оценка увеличения бюджетной нагрузки, как в результате принятия дополнительных расходных обязательств, так и рисков реализации проекта), и наконец, оценка эффективности применения ГЧП, которая представляет собой сравнение результативности и эффективности применения различных способов реализации проекта. Затем осуществляется оценка и структурирование проекта путем изучения технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик, структуры реализации проекта (модель, форма соглашения о ГЧП, механизм финансирования и распределения доходов), оценка и распределение рисков, принятие решения о реализации. Далее осуществляется подготовка (разработка) проекта соглашения о ГЧП. Следующим этапом является проведение конкурсных процедур, отбор частного партнера для реализации проекта и заключение соглашения о ГЧП. Заключительным этапом является мониторинг выполнения проекта ГЧП и контроль соблюдения требований соглашения о ГЧП.

Нормативно-правовая база в сфере ГЧП на федеральном уровне еще до конца не проработана, но, не смотря на это, в регионах полноценно

функционируют правовые акты, регулирующие данную сферу. Следовательно, федеральный уровень нуждается в более четкой системе нормативных актов регулирующих сферу ГЧП, комплексно регламентирующих проблемы, которые могут возникать при реализации проектов ГЧП.

Таким образом, итогом контрольной деятельности в сфере ГЧП должна служить информация, предоставляемая органам власти, а также населению об эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, в рамках проектов государственно-частного партнерства.

Во второй главе магистерской диссертации осуществлен анализ структуры и динамики расходов консолидированного бюджета Белгородской области; определены факторы, влияющие на расходование средств в консолидированного бюджета региона в части проектов государственно-частного партнерства; охарактеризованы проблемы, выявленные в результате анализа расходов консолидированного бюджета Белгородской области.

В рассматриваемом периоде объем инвестиционных обязательств в количественном выражении в целом по Белгородской области демонстрировал тенденцию роста, темпы которого с каждым годом изменялись. Так, в 2015 г. публичным партнером, было инвестировано на сумму 10140,8 млн. руб., что составляет 14,3% от общего объема инвестиций. Согласно приведенной таблице объем инвестиций Федерального бюджета придерживается тенденции уменьшения в 2015 – 4,2%, 2016 – 3,4%, 2017 – 3,1% от общих инвестиций, что говорит о высоком потенциале региона и способности самостоятельно обеспечивать эффективное бюджетное финансирование. В то же время, инвестиции публичного партнера в рассматриваемом периоде составляют 2015 – 6,7%, 2016 - 6,4%, 2017 - 6,5%.

В 2017 году на уровне 53-70% исполнены расходы по 5 проектам (45% общего объема), на уровне 70,1-85% – по 4 проектам (37 %), на уровне 85,1-90% – по 2 проектам (10%), на уровне более 90% – по 1 проект (8%). По

некоторым проектам исполнение расходов составило менее 70% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями. При этом за аналогичный период 2016 года и в целом за 2016 год также отмечался низкий уровень их исполнения.

Существующая положительная динамика развития ГЧП в регионах России не является показателем эффективности деятельности, так как уровень развития ГЧП в большинстве регионов составляет менее 50%. Необходимо принимать меры, которые поспособствуют развитию институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП.

В третьей главе обоснованы направления совершенствования финансовой самостоятельности регионов; предложена новаторская методика осуществления государственного аудита проектов ГЧП.

Кроме того, аудиторские проверки не должны фокусироваться на узких соображениях о том, что необходимо выявить определенные нарушения, но должны распространять особо успешные практики, отмеченные во время проверки, для общей информации и возможно, обмена опытом с другими субъектами. При этом, многочисленные аудиты и оценки проектов государственно-частного партнерства на всех стадиях его реализации, не должны препятствовать деятельности частного партнера. Также важно, чтобы аудиторы не заостряли свое внимание только на технических проблемах, рискуя пренебречь экономическими и социальными последствиями ГЧП, также необходимо проверить, соответствует ли проект поставленным целям.

Поскольку, главной особенностью ГЧП является сбалансированное распределение рисков, государственный аудит не должен создавать впечатление, что необходимо переложить все риски на частного партнера, тем самым минимизировать участие государственного партнера в проекте.

Необходимо проявлять определенную осторожность при разработке рекомендаций, которые должны быть включены в отчет. Дело в том, что в

настоящее время очень мало возможностей для внесения поправок в контракт после его подписания, даже если в процессе государственного аудита обнаружены упущения и недостатки, если только это не нарушение законодательства или ошибки управления.

При определении путей совершенствования государственного аудита проектов государственно-частного партнерства можно выделить следующие направления:

- разработка и внедрение унифицированного перечня критериев эффективности проектов государственно-частного партнерства, которые включают в себя основные параметры проектов ГЧП и будут отражать реальное состояние данной сферы. Данная мера облегчит и систематизирует осуществление государственного аудита;

- обновление и усовершенствование существующей нормативно-правовой базы, создание дополнительных нормативно-правовых актов в сфере государственного аудита проектов ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- разработка документов, регламентирующих контрольную деятельность во всех сферах, в том числе в сфере государственно-частного партнерства;

- усовершенствование кадрового состава органов государственного аудита, создание дополнительных аудиторских направлений;

- организация взаимодействия между органами государственного аудита и органами государственной власти;

- увеличение роли служб внутреннего контроля;

- противодействие коррупции.

Таким образом, предложенные автором в диссертационной работе научно-обоснованные рекомендации позволят совершенствовать государственный аудит (контроль) в целях повышения эффективности формирования и реализации госпрограмм.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. – СПб. : Издательский Дом «Литера», 2014. – 64 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Проспект, КноРус, 2016. – 208 с.
3. ИССАИ 5220: Руководство по наилучшей практике аудита государственно-частного партнерства и концессий [Электронный ресурс] : Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы»: [сайт] / Официальный сайт INTOSAI. – 2009. – Режим доступа: <http://www.intosai.org/ru/urovni-issai/4-ukazanija-po-ispolzovaniju/specific-auditing-guidelines.html>.
4. ИССАИ 5240: Руководство по наилучшей практике аудита рисков в государственно-частном партнерстве (ГЧП). [Электронный ресурс] : Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы» : [сайт] / Официальный сайт INTOSAI. – 2009. – Режим доступа: <http://www.intosai.org/ru/urovni-issai/detail/article/issai-5240-guideline-on-best-practice-for-the-audit-of-risk-in-publicprivate-partnership-ppp.html>.
5. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».
6. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

7. Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. № 1386 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

8. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

9. Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества [Электронный ресурс] : Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. № 894 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

10. Об утверждении методики расчета значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, в отношении которых Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, ответственным за предоставление информации о достигнутых значениях показателей [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития

России от 15 апреля 2014 г. № 266 // Росинфра: офиц.сайт. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru>.

11. Об определении уполномоченных органов исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области от 29 декабря 2015 г. №493-пп // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.derbo.ru>.

12. Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Белгородской области при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области от 17 июля 2017 г. № 273-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

13. О Контрольно-счетной палате Белгородской области [Электронный ресурс] : Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

14. Об утверждении Правил ведения реестра проектов с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Белгородской области от 1 февраля 2016 г. № 35-рп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

15. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля (утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 мая 2012 г. № 21К (854)) // Счетная палата РФ: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://ach.gov.ru/>.

16. СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» [Электронный ресурс] // Стандарт государственного аудита. – Режим доступа: <http://www.audar-info.ru/docs/acts/?sectId=263783&artId=1504210>.

17. Алпатов, А.А. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации [Текст] / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М. : Альпина Паблишерз, 2016. – 196 с.

18. Аникин, А.В. Наука получает имя Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса. [Текст] / А.В. Аникин. – М. : Политиздат, 1975. – 384 с.

19. Батищев, А.Д. Государственная форма собственности и ее роль в развитии рыночных отношений [Текст] / А.Д. Батищев. – М. : Лаборатория книги, 2011. – 181 с.

20. Белицкая, А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства [Текст] / А.В. Белицкая. – М. : Статут, 2012. – 191 с.

21. Борщевский, Г.А. Государственно-частное партнерство [Текст] / Г.А. Борщевский. – М. : Издательство Юрайт, 2016. – 344 с.

22. Булетова, Н.Е. Системный государственный аудит: содержание и проблемы развития в РФ [Текст] / Н.Е. Булетова, Д.В. Ким // Молодой ученый. – 2015. – № 24. – С. 393-396.

23. Булыга, Р.П. Научно-методологическая база развития современных методов аудита и контроля [Текст] / Р.П. Булыга. – М. : ЮНИТИ, 2017. – 215 с.

24. Булыга, Р.П. Современные концепции и научные школы развития аудита и контроля [Текст] / Р.П. Булыга. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 199 с.

25. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50.

26. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : Высшая школа экономики, 2010. – 228 с.
27. Галухин, А.В. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ: теоретико-методологический аспект [Текст] / А.В. Галухин // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 1. – С. 244-256.
28. Гнездова, Ю.В. Государственный аудит в системе финансового контроля [Текст] / Ю.В. Гнездова. – М. : ЮНИТИ, 2017. – 151 с.
29. Голикова, Т.А. Каждый рубль должен отрабатывать свое предназначение: доклад на всероссийском совещании контрольно-счетных органов, Москва, 17 декабря 2014 г. [Текст] / Т.А. Голикова // Вопросы местного самоуправления. – 2015. – № 1. – С. 77-79.
30. Голикова, Т.А. О роли и месте аудита при реализации приоритетных проектов [Текст] / Т.А. Голикова // ВЕСТНИК АКСОР. – 2016. – № 4. – С. 4-8.
31. Голикова, Т.А. Тезисы выступления председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на пленарном заседании конференции: «Современный аудит: проблемы и перспективы» [Текст] / Т.А. Голикова // Деньги и кредит. – 2017. – № 2. – С. 4-5.
32. Голубоцких, Л.С. Развитие сферы государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Текст] / Л.С. Голубоцких // Российская наука в современном мире: сборник статей X международной научно-практической конференции. – М., 2017. – С. 171-173.
33. Голубоцких, Л.С. Государственный финансовый контроль [Текст] / Л.С. Голубоцких // ИННОВАЦИИ, ТЕХНОЛОГИИ, НАУКА: сборник статей Международной научно-практической конференции. – Уфа, 2017. – С. 70-72.
34. Голубоцких, Л.С. Анализ деятельности контрольно-счетной палаты Белгородской области [Текст] / Л.С. Голубоцких // Векторы научного

развития XXI века: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2017. – С. 3-5.

35. Голубоцких, Л.С. Государственная программа как объект аудита / Л.С. Голубоцких [Текст] // Экономика и социум: Электронное научно-практическое периодическое издание. – 2017. – № 1 (32). – С. 420-423.

36. Голубоцких, Л.С. Современные меры профилактики коррупционной деятельности [Текст] / Л.С. Голубоцких // ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАУЧНОГО ПОТЕНЦИАЛА ОБЩЕСТВА: сборник статей Международной научно-практической конференции. – Уфа, 2017. – С. 210-212.

37. Голубоцких, Л.С. Роль и значение предварительного планирования аудита [Текст] / Л.С. Голубоцких // Фундаментальные и прикладные научные исследования: сборник материалов международной научно-практической конференции. – СПб., 2017 – С. 100-102.

38. Голубоцких, Л.С. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства [Текст] / Л.С. Голубоцких // Актуальные вопросы взаимодействия образования, науки и бизнеса: сборник статей Международной научно-практической конференции. – М., 2018. – С. 74-77.

39. Грачева, Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка [Текст] / Е.Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2014. – № 4. – С.20-29.

40. Доклад об итогах деятельности департамента экономического развития Белгородской области за 2017 год и задачах на 2018 год [Электронный ресурс] // Департамент экономического развития Белгородской области: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.derbo.ru>.

41. Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство [Текст] / Н.А. Игнатюк. – М. : Юстицинформ, 2012. – 384 с.

42. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации [Текст] / В.А Кабашкин. – М. : Дело, РАНХиГС, 2011. – 119 с.
43. Казарян, М.А. Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике [Текст] / М.А. Казарян // Экономика и управление народным хозяйством. – 2017. – № 1 (146). – С. 68-74.
44. Какорина, Д.В. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России [Текст] / Д.В. Какорина, Н.К. Родионова // Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в России: опыт и практики. – 2017. – № 9. – С. 74-82.
45. Кириченко, С.В. Проблемы развития государственного финансового контроля в современных условиях [Текст] / С.В. Кириченко, Ю.Е. Клишина // Поколение будущего: Взгляд молодых ученых. – 2015. – № 1. – С.147-151.
46. Ковалева, Э.Р. Государственный финансовый контроль [Текст] / Э.Р. Ковалева. – Казань: «Познание», 2014. – 300 с.
47. Минаева, Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета [Текст] / Е.А. Минаева // Финансы и кредит. – 2014. – № 3 (579). – С. 56-64.
48. Минашкин, С.А. Современные проблемы финансового контроля за исполнением государственного бюджета [Текст] / С.А. Минашкин // Современные инновации. – 2016. – № 4 (6). – С.27-29.
49. Назаретян, Д.Г. Проблема эффективности аудита государственных расходов как методическая основа оценки эффективности системы государственного финансового контроля [Текст] / Д.Г. Назаретян, Д.В. Семикин // Синергия учета, анализа и аудита в обеспечении экономической безопасности бизнеса и государства. – 2016. – № 1. – С.181-187.

50. Нехорошкин, Н.И. Методические основы комплекса стандартов государственного контроля с использованием методов проектного аудита [Текст] / Н.И. Нехорошкин // Вестник АКСОР. – 2013. – № 4 (28). – С. 27-32.

51. Новикова, И.В. Экономическое развитие. Модели рыночной экономики [Текст] / И.В. Новикова, А.Ю. Семенов, Т.В. Максименко-Новохрост. – Минск : ТетраСистемс, 2012. – 224 с.

52. О привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]: проект национального доклада // Росинфра: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru>.

53. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс] // Счетная палата РФ: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>.

54. Отчет о работе Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Контрольно-счетная палата Белгородской области: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://belksp.ru/>.

55. Питанов, В.А. Практика реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах: организационный аспект [Текст] / В.А. Питанов // Вестник ОГУ. – 2014. – № 8 (169). – С. 124-126.

56. Подъяблонская, Л.М. Государственные и муниципальные финансы: учебник [Текст] / Л.М. Подъяблонская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 559 с.

57. Поляк, Г.Б. Государственные и муниципальные финансы: учебник [Текст] / Г.Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 391 с.

58. Прохоров, Ю.В. Финансовый контроль: как форма государственной власти [Текст] // Вестник Международного института экономики и права. – 2013. – № 3 (12). – С.65-72.

59. Прядко, И.А. Развитие государственно-частного партнерства в региональной экономике России [Текст] / И.А. Прядко, Т.С. Сеницына // Журнал исследований по управлению. – 2018. – № 4. – С. 1-12.

60. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс] // Центр развития государственно-частного партнерства: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.pppcenter.ru>.

61. Рожкова, Э.С. Государственный финансовый контроль [Текст] / Э.С. Рожкова, Л.Н. Абрамовских. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2012. – 126 с.

62. Рыжкова, М.Н. Современные концепции развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Текст] / М.Н. Рыжкова, Б.О. Блащенко // Научные дискуссии. – 2017. – № 1. – С. 55-63.

63. Сафрыгин, Ю.В. Государственный аудит как система управления социально-экономической сферой [Текст] / Ю.Ф. Сафрыгин, О.К. Минева // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2011. – № 2 (27). – С. 156-159.

64. Сильвестров, С.Н. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: Зарубежный и российский опыт [Текст] // С.Н. Сильвестров, Ю.С. Емельянов. – М. : Либроком, 2012. – 256 с.

65. Соболев, Е.А. Содержание и необходимость финансового контроля [Текст] / Е.А. Соболев // UFC Management. – 2013. – № 4. – С. 15-17.

66. Соболева, О.Н. Оценка межрегиональных связей в системе управления дотационным регионом [Текст] / О.Н. Соболева // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 32 (359). – С. 27-30.

67. Соколов, М.Ю. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства [Текст] / М.Ю. Соколов // Вестник Санкт Петербургского университета. – 2013. – № 4. – С. 63-89.

68. Степашин, С.В. Государственный аудит в сфере государственно-частного партнерства [Текст] / С.В. Степашин // ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ. ПРАВО. ЭКОНОМИКА. – 2009. – № 2. – С. 8-13.

69. Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013 – 2019 годы [Электронный ресурс] // Счетная палата РФ: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.sch.gov.ru>.

70. Тоичко, Н.Ю. Актуальные проблемы государственного финансового контроля в РФ и пути его совершенствования [Текст] / Н.Ю. Тоичко // Современные тенденции развития финансовой системы России. – 2015. – № 1. – С.83-86.

71. Тютюрюков, В.Н. Международные стандарты аудита [Текст] / В.Н. Тютюрюков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010. – 200 с.

72. Фесик, С.В. Государственный финансовый контроль государственных программ на условиях государственно-частного партнерства [Текст] / С.В. Фесик // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1. – С. 21-30.

73. Шарапова, М.А. Рациональное использование бюджетных средств и условие повышения их эффективности [Текст] / М.А. Шарапова // Молодой ученый. – 2016. – № 10. – С. 937-939.

74. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития экономики на современном этапе [Текст] / О.А. Шилкина // Вестник академии. – 2015. – № 1. – С. 117-123.

75. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство: перспективы развития [Текст] / О.А. Шилкина // Вестник АКСОР. – 2015. – № 2. – С. 219-223.

76. Шилкина, О.А. Теоретические аспекты формирования механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне [Текст] / О.А. Шилкина // Вестник академии. – 2015. – № 2. – С. 93-98.

77. Щербенко, Е.В. Проблемы и пути развития системы государственного финансового контроля в России [Текст] / Е.В. Щербенко, А.А. Федотова [Текст] // Приоритетные модели общественного развития в эпоху модернизации. – 2016. – № 1. – С. 150-151.

78. Burger, P., Hawkesworth, I. How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement / P. Burger, I. Hawkesworth // OECD Journal on Budgeting. – Volume 2011/1.

ПРИЛОЖЕНИЯ

