

УДК 336.1.07

JEL O22

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КООРДИНАЦИОННОГО ОРГАНА ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ МЕГАПРОЕКТОВ СО СМЕШАННЫМ УЧАСТИЕМ

КОРОЛЁВ АЛЕКСЕЙ МАКСИМОВИЧ,

аспирант, Государственный научно-исследовательский институт

системного анализа Счетной палаты Российской Федерации,

Москва, Россия

alkorolev89@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В современных условиях хозяйствования для достижения стабильного экономического роста и развития государство призвано обеспечивать достаточный масштаб инвестиционной деятельности в условиях, когда одновременно реализуются сотни различных программ и проектов. При этом особую сложность, а оттого и особое значение, несут в себе так называемые мегапроекты, характеризующиеся высокими инвестиционными затратами на реализацию и оказывающие долгосрочный мультипликативный эффект на социально-экономическую сферу.

В настоящее время в качестве источников финансирования проектов могут выступать как бюджетные средства, так и финансы частных инвесторов и кредиторов. При этом особенностью мегапроектов является необходимость распределения инвестиционных рисков, для чего зачастую используются схемы смешанного финансирования, когда государство принимает частичное участие в обеспечении потребностей проекта, который, в свою очередь, оказывает значительное позитивное социально-экономическое воздействие. Такой класс проектов называется мегапроектами со смешанным участием.

На сегодняшний день основной проблемой при реализации мегапроектов со смешанным участием остается перерасход средств, причиной которого является недостаточная предреализационная оценка и неэффективное использование финансовых ресурсов. Это обуславливает необходимость совершенствования системы финансового контроля, призванной обеспечить достижение целей мегапроекта за счет анализа целесообразности, эффективности и законности процессов формирования и использования фондов денежных средств. При этом для данной категории проектов, ввиду наличия большого числа источников финансирования, характерно преобладание контроля внешних независимых субъектов, что позволяет максимально обеспечивать принцип транспарентности в условиях сложной конъюнктуры финансовых ресурсов.

Автором рассматривается возможность создания специализированного координационного органа, призванного повысить уровень взаимодействия между интегрированными в мегапроект субъектами внешнего финансового контроля, повысить эффективность проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за счет качественного распределения функциональной ответственности между ними, а также стандартизировать информационные потоки в процессе реализации контрольной деятельности.

Ключевые слова: мегапроект со смешанным участием; финансовый контроль; субъект финансового контроля; государственный финансовый контроль; координационный орган внешнего финансового контроля.

ON THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE COORDINATION BODY FOR THE EXTERNAL FINANCIAL CONTROL OF MEGA PROJECTS WITH MIXED PARTICIPATION

KOROLEV ALEXEY M.,

*PhD student, The State Research Institute for System Analysis of the Russian Audit Chamber
alkorolev89@yandex.ru*

ABSTRACT

To maintain sustainable economic growth and development under the current economic conditions, the government has to ensure large-scale investment activities sufficient for parallel implementation of multiple programs and projects. The so-called mega-projects characterized by high investment costs and providing a long-term multiplier effect on the socio-economic sphere require the biggest efforts and as such are of great significance.

At present, both budget funds and money of private investors and lenders may serve as project funding sources. Moreover, in case of mega-projects the distribution of investment risks is needed for which purpose mixed funding schemes are often used when the state takes part in a partial support of the needs of a project, which in turn has a significant positive socio-economic impact. This category of projects is called mega-projects with mixed participation.

Today, the main problem in the implementation of mixed participation mega-projects is the overexpenditure caused by an inadequate pre-implementation assessment and inefficient use of financial resources. This necessitates the improvement of the financial control system intended to ensure the achievement of the mega-project targets through the analysis of the project feasibility, effectiveness and legitimacy of procedures of raising and use of money funds. What is more, this category of projects, due to the large number of funding sources, is controlled predominantly by external independent parties, which makes it possible to ensure the transparency in a complicated situation with financial resources.

The author examines a possibility of establishing a specialized coordination body to enhance the cooperation of external financial controlling parties involved into a mega-project, improve the efficiency of control and expert-analytical activities through adequate distribution of functional responsibilities between the parties as well as standardize the information flows in the process of running control activities.

Keywords: mega project with mixed participation; financial control; finance controlling party; state financial control; external financial control coordination body.

Участие государства в формировании бюджета мегапроектов обуславливает необходимость обеспечения эффективного внешнего финансового контроля. Контроль является процессом, обеспечивающим соответствие функционирования оцениваемого объекта первоначально принятым условиям и управленческим решением с целью достижения поставленных целей. Для мегапроектов со смешанным участием характерным является факт привлечения как государственных органов финансового контроля, так и независимых аудиторских организаций. Основной причиной этого является то, что структура

источников финансирования предполагает наличие неоднородной структуры субъектности финансового контроля. При этом отличается как структура мегапроекта, так и структура его отдельных компонентов, что обусловлено многоаспектностью рассматриваемого явления. В результате возникает необходимость учета интересов различных групп инвесторов и кредиторов, которые выдвигают требования к коммерческой эффективности проекта, а также непосредственно к организации контроля за расходованием денежных средств. Остановимся на структуре субъектов финансового контроля подробнее.

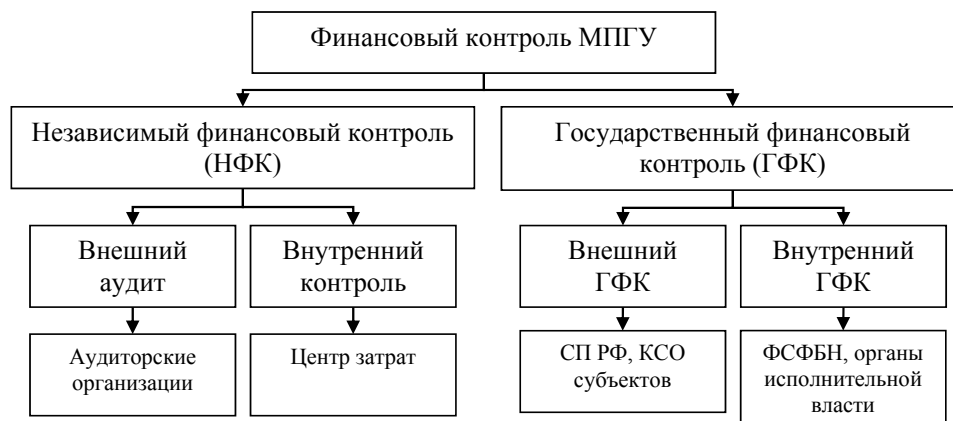


Рис. 1. Организационная структура финансового контроля мегапроектов со смешанным участием

Источник: составлено автором на основании ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об аудиторской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2015).

Каждый из представленных субъектов финансового контроля действует обособленно на основании законодательства РФ. Функции органов внешнего финансового контроля возложены на Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, а также независимые аудиторские организации.

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию. Счетная палата осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Аудиторская организация обладает правом проведения аудита и оказания сопутствующих аудиту услуг. Являясь, по сути, единоличным носителем функций независимого внешнего финансового контроля, становится гарантом объективной оценки для частных инвесторов и кредиторов.

В результате для учета интересов бизнеса и государства в процессе реализации мегапроекта со смешанным участием возникает необходимость обеспечения достаточного уровня взаимодействия между субъектами государственного и независимого внешнего финансового контроля. Отсутствие координационной деятельности приводит к появлению целого ряда проблем:

Общая затратность проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий — проблема связана с потенциально большим количеством субъектов внешнего финансового контроля, которые разобщенно реализуют функции контроля относительно конкретных объектов. При этом пренебрегаются мероприятия, проведенные другими контрольными органами.

Конфликт интересов, полномочий, возникающий в процессе реализации функций контроля, дублирование контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Изначальная суть конфликта достаточно проста. Обобщенные средства из всех источников направляются на реализацию мегапроекта, т.е. определяются конкретные направления их расходования. За эффективность их использования ответственность несет непосредственно лицо (исполнитель/управляющий), реализующее проект. Формируется бюджет, проверка которого в дальнейшем обосновывается структурой источников финансирования и субъектов контроля. Возникающие конфликты определяются желаниями и требованиями к контролю каждого из заинтересованных субъектов (инвесторов/кредиторов).

Для решения данных проблем и повышения уровня функционального взаимодействия между различными субъектами внешнего финансового контроля необходимо создание координационного органа. В основу его деятельности должны лечь концептуальные принципы контроля:

- процессный подход, ориентированный на конечный результат, с использованием информационных технологий;

- встроенность контроля в процессы управления;
- функциональность (ответственность контроля за конкретный процесс и результат);
- ориентированность контроля на будущее, а не только на прошлое;
- концептуальность контроля (контроль всего процесса управления, а не отдельных его частей).

В рамках реализации мегапроекта со смешанным участием, обладающим нечеткой системой управления, присущей подобного рода проектам, целесообразно создать виртуальный координационный орган (далее — ВКО) внешнего финансового контроля. Виртуальность его заключается в отсутствии четкой организационной структуры, закреплённой соответствующими договорами. Таким образом, каждый из заявленных субъектов финансового контроля не теряет своей самостоятельности, а лишь имеет возможность координировать планы проведения контрольных мероприятий, а также обмениваться необходимыми данными, тем самым формируя единое информационное пространство. Субъекты финансового контроля проводят проверки согласно заключённым договорам с ответственным за реализацию проекта лицом (управляющим), а также договорам о сотрудничестве между собой. Таким образом, они являются исполнительным элементом в структуре ВКО. Функции же взаимодействия возлагаются на координатора, который является представителем интересов как инициаторов проекта, так и пула инвесторов и кредиторов.

Типовая организационно-функциональная схема реализации ВКО внешнего финансового контроля для мегапроектов со смешанным участием включает в себя участников процесса финансового контроля (структурные элементы ВКО и заинтересованные участники мегапроекта), функциональные взаимосвязи между ними, а также информационные потоки, образующиеся в процессе проведения контрольных и экспертных мероприятий.

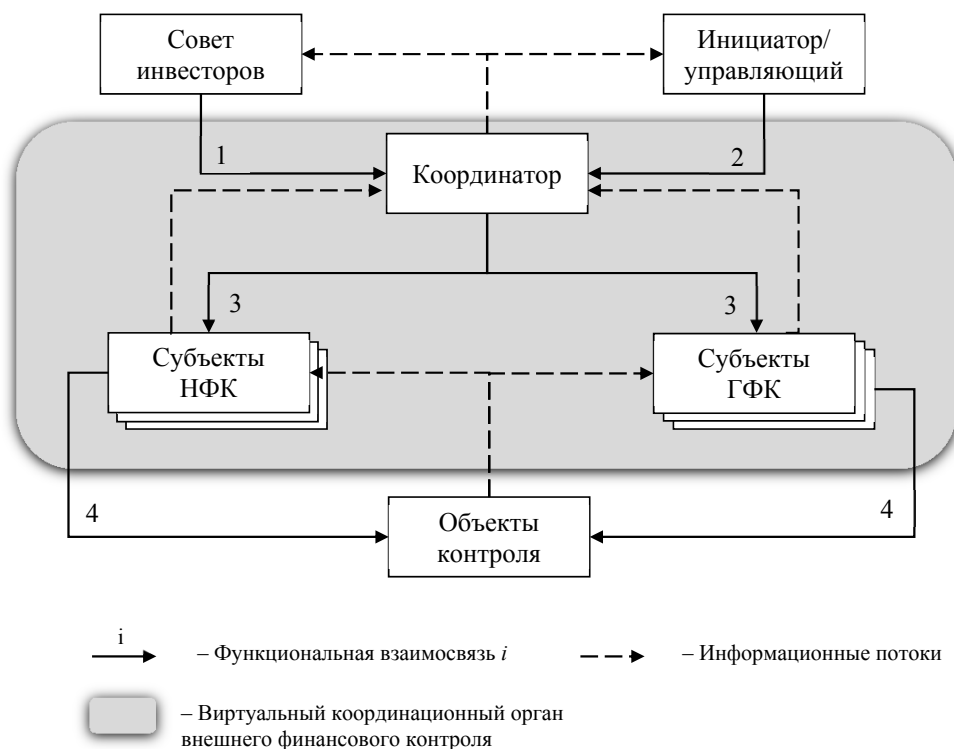


Рис. 2. Организационно-функциональная схема взаимодействия виртуального координационного органа внешнего финансового контроля с основными участниками мегапроекта со смешанным участием

Источник: составлено автором.

Функциональная взаимосвязь 1 — формирование требований к финансовой эффективности мегапроекта; определение состава участников ВКО внешнего финансового контроля; определение и закрепление за координатором набора функций; формирование требований по составу, квалификационному и компетентностному соответствию Координатора поставленным перед ним задачам.

Функциональная взаимосвязь 2 — нормативно-правовое и административное обоснование деятельности Координатора в рамках реализации виртуального координационного органа внешнего финансового контроля.

Алгоритм реализации функционального и нормативно-правового обеспечения деятельности ВКО имеет следующий вид:



Рис. 3. Алгоритм формирования участников виртуального координационного органа внешнего финансового контроля

Источник: составлено автором.

Функциональная взаимосвязь 3 — координация деятельности субъектов финансового контроля с точки зрения распределения функциональной ответственности, планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, формирование единого информационного взаимодействия.

Участие в организационно-функциональной схеме ВКО инициатора или управляющего обуславливается организационной свободой координатора, в связи с чем необходимо проанализировать и описать его функционал.

Координатор является независимым участником мегапроекта со смешанным участием, включенным в состав ВКО внешнего финансового контроля: направление функционального взаимодействия — «инициатор → координатор». Инициатор обеспечивает нормативно-правовое обоснование деятельности координатора как лица, обеспечивающего координационное взаимодействие субъектов финансового контроля.

Координатор является органом проектного офиса, осуществляющего функции управляющего, и включен в состав ВКО внешнего финансового контроля: направление функционального взаимодействия — «управляющий → координатор». Управляющий обеспечивает нормативное обоснование деятельности Координатора через внутренние нормативные документы (далее — ВНД), наделяет его правом заключать договора о сотрудничестве с субъектами финансового контроля и обеспечивать в рамках этих договоров координационные функции.

Обобщенный алгоритм функционального взаимодействия элементов ВКО между собой и с другими участниками процесса финансового контроля будет иметь следующим вид:

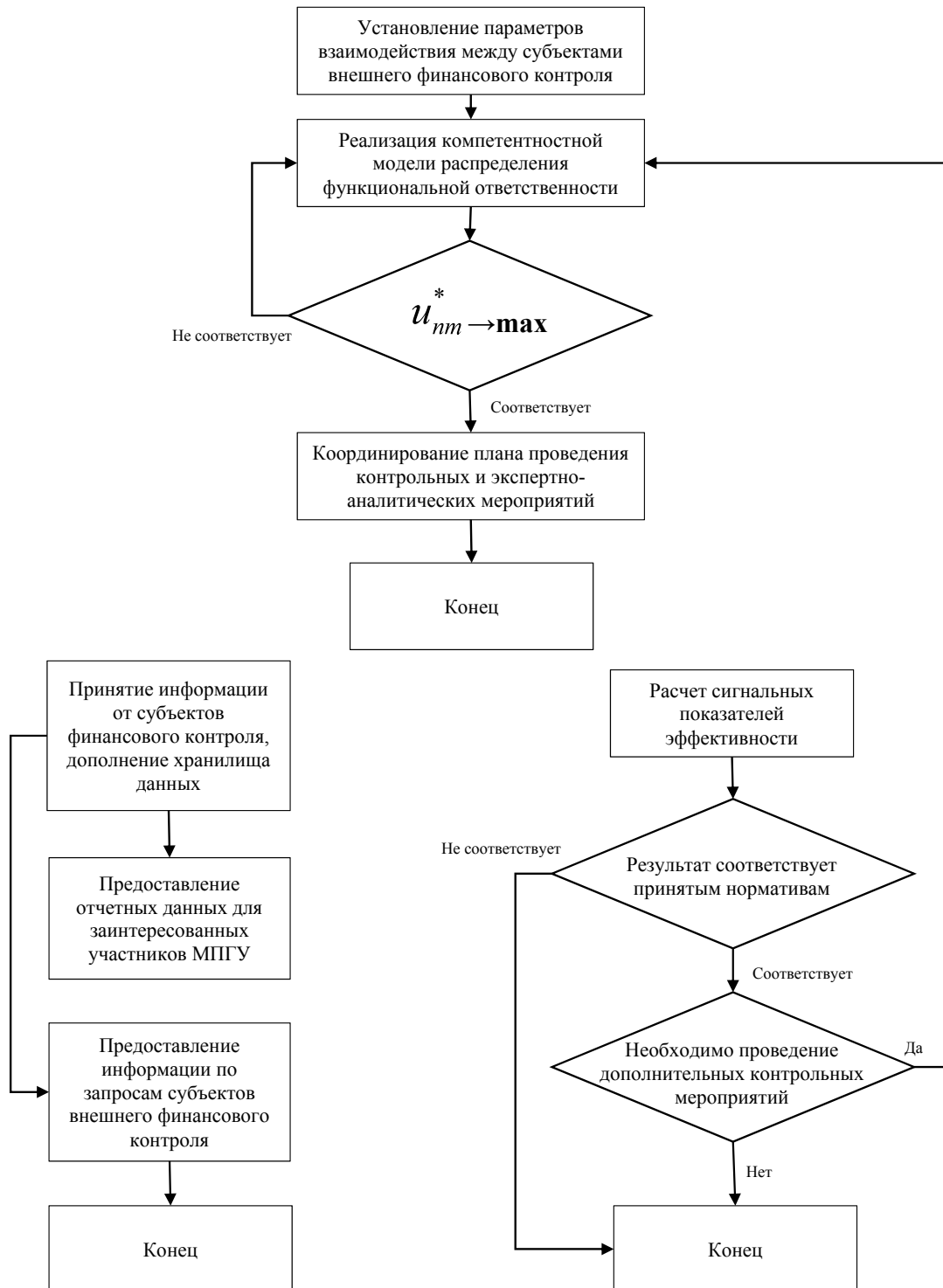


Рис. 4. Система алгоритмов внутреннего функционального взаимодействия виртуального координационного органа внешнего финансового контроля

Источник: составлено автором.

Распределение функциональной ответственности происходит на основе расчета показателя полезности (u_{nm}^*) выполнения каждым из субъектов финансового контроля конкретных контрольных функций.

Функциональная взаимосвязь 4 — реализация в соответствии с функциональным распределением конкретных функций внешнего финансового контроля, разделенным на три основных направления в соответствии с законодательством РФ: а) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов; б) контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств,

квартального и годового отчетов об исполнении бюджета; в) контроль эффективности и целевого использования средств на реализацию мегапроектов со смешанным участием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализируя представленную схему, можно сделать вывод о том, что создание ВКО внешнего финансового контроля позволяет повысить качество взаимодействия субъектов внешнего финансового контроля между собой и другими участниками мегапроекта со смешанным участием а также нивелировать проблемы дублирования функций, тем самым снизив расходы на проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бирюков А. И. Теория и практика финансового контроля // Бюджетный учет. 2007. № 2–5.
2. Волков А. Г., Чернышева Е. Н. Контроль и ревизия: учеб. пособие. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2011. 224 с.
3. Егорова И. С. Особенности осуществления внутреннего контроля и внутреннего аудита в коммерческой и бюджетной сфере // Учет. Анализ. Аудит. 2015. № 4. С. 91.
4. Жминько Н. С. Теоретические аспекты финансового контроля хозяйствующих субъектов // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 94 (04).
5. Колесов Р. В., Юрченко А. В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013.
6. Лукашев А. И. Развитие внутреннего государственного финансового контроля в секторе государственного управления // Вестник Финансового университета. 2014. № 2. С. 24.
7. Максимов Ю. Н. К вопросу об аудите эффективности и государственном контроле // Вестник АКСОР. 2012. № 4. С. 31–41.
8. Панкратов В. В. Антикризисный план и бюджетный маневр 2015 // Вестник Финансового университета. 2015. № 2. С. 74.
9. Смоляк С. А. Учет специфики инвестиционных проектов при оценке их эффективности // Аудит и финансовый анализ. 2001. № 3. С. 39–54.
10. Мазур И. И. и др. Управление проектами: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Менеджмент организации» / под общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. 6-е изд., стер. М.: Издательство «Омега-Л», 2010.
11. Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как институт финансового права // Финансовое право. 1999. № 4.

REFERENCES

1. Biryukov A. I. Teoriya i praktika finansovogo kontrolya [Theory and practice of financial control]. *Byudzhetyi uchet — Budget Accounting*, 2007, no. 2–5 (in Russian).
2. Volkov A. G., Chernysheva E. N., Chernysheva E. N. Kontrol' i reviziya: uchebnoe posobie [Control and Audit: manual]. Moscow, EAOI Publishing Center, 2011, 224 p. (in Russian).
3. Yegorova I. S. Osobennosti osushchestvleniya vnutrennego kontrolya i vnutrennego audita v kommercheskoy i byudzhetnoy sfere [Specifics of the internal control and internal audit in the commercial and public sectors]. *Uchet. Analiz. Audit — Accounting. Analysis. Audit*, 2015, no. 4, p. 91 (in Russian).
4. Zhmin'ko N. S. Teoreticheskie aspekty finansovogo kontrolya khozyaystvuyushchikh sub'ektov [Theoretical aspects of financial control of business entities]. *Nauchnyy zhurnal KubGAU — Science Journal of Kuban State Agrarian University*, 2014, no. 94 (04) (in Russian).

5. Kolesov R. V., Yurchenko A. V. Sistema gosudarstvennogo finansovogo kontrolya RF: problemy i perspektivy: monografiya [The system of state financial control of Russia: problems and prospects: monograph]. Yaroslavl, Yaroslavl Branch of the Moscow University of Finance and Law, 2013 (in Russian).
6. Lukashov A. I. Razvitiye vnutrennego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v sektore gosudarstvennogo upravleniya [Development of the internal state financial control in the public administration sector]. *Vestnik finansovogo universiteta — Financial University Bulletin*, 2014, no. 2, p. 24 (in Russian).
7. Maksimov Yu. N. K voprosu ob audite effektivnosti i gosudarstvennom kontrole [On the performance audit and state control]. *Vestnik AKSOR — AKSOR Bulletin*, 2012, no. 4, pp. 31–41 (in Russian).
8. Pankratov V. V. Antikrizisnyy plan i byudzhetyy manevr 2015 [The anti-crisis plan and budget maneuver]. *Vestnik finansovogo universiteta — Financial University Bulletin*, 2015, no. 2, p. 74 (in Russian).
9. Smolyak S. A. Uchet spetsifiki investitsionnykh proyektov pri otsenke ikh effektivnosti [Considering the specifics of investment projects in the assessment of their effectiveness]. *Audit i finansovyy analiz — Audit and financial analysis*, 2001, no. 3, pp. 39–54 (in Russian).
10. Mazur I. I. i dr. Upravleniye proyektami: ucheb. posobie dlya studentov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Menedzhment organizatsii» / pod obshch. red. I. I. Mazura i V. D. Shapiro. 6-e izd., ster. [Project Management: manual for students attending the Company Management course / under the total editorship of I. Mazur and V. D. Shapiro. 6th ed. RP]. Moscow, “Omega-L” Publishing house, 2010 (in Russian).
11. Yalbulganov A. A. Finansovyy kontrol' kak institut finansovogo prava [Financial control as a financial law institution]. *Finansovoe pravo — Financial Law*, 1999, no. 4 (in Russian).

«Сколково» признан одним из лучших футуристических мегапроектов

16 марта во Дворце фестивалей и конгрессов (Palais des Festivals et des Congrès) в Каннах прошла церемония награждения MIPIM Awards 2017 в рамках Международной выставки недвижимости MIPIM. Инновационный центр «Сколково» вошел в число финалистов конкурса в номинации на лучший футуристический мегапроект.

В номинации Best Futura Mega Project ИЦ «Сколково» представлен как объединенный международный проект, в создании которого приняли участие архитектурная компания AREP, разработавшая генеральный план проекта, и ряд всемирно известных архитекторов, которые работали над созданием районов инновационного центра.

В начале 2017 г. жилые кварталы Сколково приняли своих первых жителей. В это же время открылся гигантский технопарк «Сколково» — самый большой в Восточной Европе, площадью 96 228 кв. м. Среди других уже работающих объектов «Сколково» — «Гиперкуб». Это инновационное, энергоэффективное и экологически безопасное здание, являющееся полностью автономным, за исключением электроснабжения.

75% проектов уже находятся в стадии строительства, включая ультрасовременный университетский комплекс Сколковского института науки и технологий (Сколтех) и технопарк Сбербанка, разработанный лауреатом Притцеровской премии британским архитектором Заха Хадид. Основные работы по строительству инновационного центра планируется завершить к 2020 г. Впервые инновационный центр «Сколково» был представлен на выставке MIPIM в качестве объекта комплексного развития городской среды пять лет назад, и в 2017 г. он вошел в список номинантов конкурса на лучший футуристический мегапроект Best Futura Mega Project. Конкурентами ИЦ «Сколково» стали проект Kashiwa-no-ha Smart City в Японии, проект Liget Budapest Project в Венгрии и Moinho Fluminense в Рио-де-Жанейро, Бразилия.

В общей сложности, в 2017 г. на премии MIPIM Awards было номинировано 214 представителей из 46 стран. В номинации конкурса Best Futura Mega Project принимают участие объекты площадью более 150 тыс. кв. м, представляющие собой проекты, которые, по словам организаторов премии, «показывают нам, каким может быть наше будущее благодаря точным архитектурным, техническим и экологическим характеристикам».

Источник: http://polit.ru/news/2017/03/17/sk_mipim_awards/