

DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127

УДК 336.131(045)

JEL E62, G28, H11, H50, H61, H72

Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России

И.А. Езангина^а✉, О.С. Громышова^б

Волгоградский государственный технический университет, Волгоград, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0002-9441-4401>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-8214-019>

✉ Автор для корреспонденции

АННОТАЦИЯ

Актуальность исследования определена значимой ролью программно-целевого подхода (ПЦП) в решении приоритетных задач государства посредством постановки стратегических целей, аккумулирования финансовых ресурсов и оперативной координации деятельности ответственных исполнителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления государством. **Цель** исследования — выявить ключевые проблемы и направления совершенствования системы финансового мониторинга государственных программ социально-экономического развития России. **Методологической основой** исследования выступили системный, комплексный подходы к изучению социальных и финансово-экономических проблем, а также известные методы научного познания: выборка, группировка, сравнение, обобщение. Показано, что практика применения ПЦП в преодолении проблем российской экономики характеризуется наличием противоречий, требующих системного развития программно-целевого планирования, контроля, мониторинга. Исследование позволило актуализировать особую партнерскую модель контрольно-счетных институтов современного государства, ее роль в развитии процесса финансового мониторинга государственных программ и инструментов ПЦП в целом. Опираясь на практику отдельных субъектов Российской Федерации, авторы делают **вывод** о необходимости внедрять в деятельность контрольно-счетных органов проектное управление, систему ключевых показателей эффективности, цифровизацию и преимущества удаленного (дистанционного) способа финансового контроля. При этом контрольно-счетные органы должны развивать не состязательную, а предупредительно-партнерскую модель мониторинга. **Перспективу** исследований данной тематики авторы видят в изучении следующих направлений: внедрение новых технологий встраивания контрольных инструментов в реализуемые в информационных системах процедуры объектов контроля; предупреждение нарушений в подконтрольной среде; оперативное реагирование на текущие проблемы и риски финансово-бюджетной сферы.

Ключевые слова: бюджетная политика государства; программно-целевое управление; государственная программа; расходные бюджетные обязательства; стратегический финансовый аудит; государственный финансовый контроль; проектное финансовое управление; партнерская модель финансового контроля

Для цитирования: Езангина И.А., Громышова О.С. Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России. *Финансы: теория и практика*. 2020;24(5):112-127. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127

ORIGINAL PAPER

Directions for Improving the Monitoring System of State Programs of Socio-Economic Development of Russia

I.A. Ezangina^а✉, O.S. Gromyshova^б

Volgograd State Technical University, Volgograd, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0002-9441-4401>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-8214-019>

✉ Corresponding author

ABSTRACT

The significant role of the program-based and target-oriented management approach (PTM) in solving the priority tasks of the state by setting strategic goals, accumulating financial resources, and operational coordination of the activities of executives at the federal, regional, and municipal levels of government ensures the **relevance** of this research. The study **aims** to identify the key problems and areas for the financial monitoring improvement of the state programs of socio-economic development of Russia. The **methodological basis** of the paper is a systematic comprehensive approach to the study of social,

financial, and economic problems, as well as general methods of scientific knowledge: sampling, grouping, comparison, generalization. The study shows that PTM practices for overcoming challenges of the Russian economy are characterized by inconsistencies that require a comprehensive approach to program-based and targeted planning, control, and monitoring system development. The research allowed us to update the special partnership model of control and accounting institutions of the modern state, its role in the development of the process of financial monitoring of state programs, and PTM tools. Based on the experience of certain regions the authors **conclude** the necessity to introduce project management, key performance indicators, digitization strategies, and remote financial monitoring practices for the activities of the control and accounting bodies. Additionally, control and accounting bodies should develop a proactive partnership model of monitoring rather than a competitive one. The authors see the **prospect** for future research in the introduction of new technologies for embedding monitoring tools into the objects control procedures implemented into business systems; preventing violations in a controlled environment; prompt response to current challenges and risks of the financial and budgetary sphere.

Keywords: state budget policy; program-based and target-oriented management; state program; expenditure budget obligations; strategic financial audit; state financial control; project financial management; partnership model of financial control

For citation: Ezangina I.A., Gromyshova O.S. Directions for improving the monitoring system of state programs of socio-economic development of Russia. *Finance: Theory and Practice*. 2020;24(5):112-127. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127

ВВЕДЕНИЕ

Внедрение программно-целевого подхода (ПЦП) в систему государственного управления актуализирует достижение не столько традиционных целей политического характера, сколько перманентной эффективности и открытости управления, необходимого уровня удовлетворенности населения качеством услуг, инициированных и реализуемых государством.

В зарубежных странах программное планирование реализовано максимально эффективно за счет многолетнего опыта внедрения, выявления проблемных участков, нивелирования последствий путем процессного переустройства системы [1, с. 114]. Так, США, применяя данную методологию с 1965 г., имеют богатый опыт программно-целевого бюджетирования. Оно имеет следующие особенности:

- все программные расходы определены в 19 функциях;
- текущий период реализации программ может превышать бюджетный год;
- срок реализации программного бюджета может составлять 10 лет.

Оценка эффективности реализации программ носит структурный характер, ключевая роль в данном процессе предоставлена Административно-бюджетному управлению при Президенте США (Office of Management and Budget) [2, с. 242].

Иной опыт внедрения программно-целевого управления (ПЦУ) имеет Япония, где основным приоритетом государственной политики следует признать создание крупных научно-исследовательских центров, технополисов и технопарков, поддерживающих и наращивающих научно-производственный потенциал страны. Кроме того, специфической чертой программного планирования в Японии выступает высокая

роль в его реализации местного самоуправления, что оптимизирует адаптацию программных механизмов под конкретную местность с ее особыми условиями [3, с. 89].

Программно-ориентированное управление получило широкое распространение по причине ряда существенных преимуществ:

- концентрации ограниченных ресурсов на наиболее важных стратегических направлениях;
- целевой четкой ориентации;
- целевого использования ресурсов;
- комплексности мероприятий;
- исключения дублирования взаимосвязанных программ [4, с. 91].

ГЕНЕЗИС И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ

Разработка комплексных научно-технических, экономических и социальных программ выступает инструментом государственной политики, имеет огромное значение для прогнозирования и обеспечения эффективности макроэкономического развития [5, с. 23].

Если углубиться в истоки зарождения ПЦУ в России, то бюджетная реформа была определена необходимостью достижения целей социального и экономического развития в долгосрочном периоде, при замедленном росте доходов федерального бюджета, повышения эффективности функций исполнительных органов государственной власти различного уровня [6, с. 101]. Объективна значимость принятия Федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально экономического развития РФ» в регламентации ПЦУ, в формировании концептуальной базы использования государственных

программ (ГП) как нового инструмента управления.

В 2004 г. Министерством финансов РФ инициируется внедрение процедуры бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), а также Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной соответствующим распоряжением Правительства от 30.06.2010 № 1101-р.

В постановлении Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ»¹ подчеркиваются отличительные черты ГП:

- 1) стратегический характер планового документа;
- 2) нацеленность на реализацию приоритетов развития государственной социально-экономической политики, на обеспечение национальной безопасности государства;
- 3) взаимосвязанность и системность задач, запланированных мероприятий, сроков осуществления, исполнителей, базовых ресурсов [7, с. 10].

В 2013 г. внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ (ст. 179)², закрепившие ключевой статус государственной программы как инструмента ПЦП и бюджетной политики современного государства. В настоящем анонсируется новый функционально-целевой подход, предполагающий использование особенностей структуры предметной области комплексных исследований и на этой основе принятие соответствующих решений [8, с. 164].

Программа разрабатывается, исходя из предварительной оценки, которая отражает соответствие государственных целей социально-экономическому развитию [9, с. 16]. На этапе реализации происходит текущая или процессная оценка — мониторинг, ориентированный на корректировку результатов с учетом изменения условий и достигнутых результатов. Последним этапом выступает завершение программы и оценка фактического воздействия, конечных результатов. В основном программы оцениваются в период реализации по достижению целевых показателей. Результаты оценки отражаются в ежегодном отчете ответственных распорядителей государственными финансами по методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 «Об

утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации...»³.

В данном контексте подчеркивается значимая роль Счетной палаты (СП) РФ, постоянно действующих органов государственного финансового контроля на региональном и местном уровнях в усилении действий в области экспертизы, анализа исполнения целевых показателей, оценки влияния условий; в реализации профилактического взаимодействия на условиях сотрудничества с соответствующими органами сферы бюджетных правоотношений; в обмене мировым опытом аудита; в реализации программ в области образования, ориентированных на укрепление профессиональных компетенций, формирование «единой базы знаний» аудиторского профессионального сообщества, создавая репутационный капитал и повышая открытость деятельности [10, с. 45].

Так, мониторинг исполнения 42 утвержденных ГП в 2019 г., проводимый Счетной Палатой РФ ежегодно, позволил выявить в качестве проблем:

- отсутствие четкой связи между размером финансового обеспечения и программными показателями (критериями);
- тенденцию ухудшения значений некоторых показателей;
- непостоянство состава показателей, устойчивую практику их исключения по причине не достижения запланированного порога;
- отсутствие методологии, позволяющей сопоставить (сравнить) в динамике показатели в течение срока реализации инструментов ПЦП;
- низкую долю показателей статистического наблюдения;
- неравномерность исполнения расходов по ряду госпрограмм [11, с. 41].

В результате комплексного мониторинга инструментов ПЦУ (пилотных государственных программ, национальных проектов, ведомственных и федеральных целевых программ (ВЦП, ФЦП), приоритетных проектов (программ) обозначены два базовых направления совершенствования ПЦУ⁴:

³ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902228825> (дата обращения: 20.05.2020).

⁴ Сводный аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html> (дата обращения: 15.03.2020).

¹ Мониторинг достижения национальных целей. Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ng.ach.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2020).

² Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.07.2013 № 252-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150289/ (дата обращения: 15.03.2020).

- подготовка единого документа (положения) о системе управления ГП, в рамках которого будут методологически представлены решения, обеспечивающие взаимоувязку инструментов ПЦП по содержанию, механизму их создания, выполнения, последующему документальному оформлению отчетности;

- утверждение методики оценки эффективности госпрограмм.

Задачи выявления, фиксации проблем, дополнения финансового аудита комплексным анализом эффективности используемых инструментов ПЦУ на региональном и местном уровнях, анализом соответствия реализуемых мероприятий современным вызовам стратегического управления и критериям обеспечения национальной безопасности решаются постоянно действующими органами государственного финансового контроля на уровне каждого субъекта Российской Федерации [12, с. 209].

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

С целью оперативного контроля за исполнением доходных статей и расходных обязательств бюджета области, бюджетов территориальных внебюджетных фондов по объемам, структуре, целевому назначению, для реализации контрольных функций соблюдения налогово-бюджетного законодательства РФ и Волгоградской области органами местного самоуправления актуализирована деятельность постоянно функционирующего органа государственного финансового контроля — Контрольно-счетной палаты (КСП) Волгоградской области⁵.

Доказывая значимость ПЦП в региональном развитии, отмечаем, что социально-экономическое положение Волгоградской области определяется достижениями целей по девяти ключевым направлениям:

- рост численности населения;
- рост продолжительности жизни;
- рост доходов и пенсий;
- снижение уровня бедности;
- улучшение жилищных условий;
- ускорение технологического развития;
- цифровые технологии;
- экономический рост;
- развитие экспорта [13, с. 153].

В Волгоградской области по данным направлениям реализуются 23 ГП, объем финансирования которых из областного бюджета представлен в *табл. 1*.

Согласно *табл. 1*, отмечается неоднозначность динамики финансирования программ: в 2017–2018 гг. — увеличение, в 2019–2020 гг. — сокращение совокупного объема областных средств. Меньший объем средств запланирован по ГП «Развитие здравоохранения в Волгоградской области»; «Обеспечение безопасности жизнедеятельности на территории Волгоградской области»; «Устойчивое развитие сельских территорий» и еще по 8 значимым программам, что, однако, не связано с эффективностью их фактической реализации.

Отметим, что в области из 23 программ ни одна не характеризуется удовлетворительной или неудовлетворительной эффективностью реализации ($Эр_{\text{п}}$). Однако на фоне программ, показатель эффективности которых превышает 100% (перевыполнение целевых показателей), выделяются инструменты со средней эффективностью, а также на границе с удовлетворительной оценкой.

Анализ позволил выделить 6 программ со средней эффективностью реализации (30% от общего числа): «Развитие культуры и туризма в Волгоградской области» ($Эр_{\text{п}} = 88\%$); «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области» ($Эр_{\text{п}} = 86,81\%$); «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Волгоградской области» ($Эр_{\text{п}} = 85,7\%$); «Развитие здравоохранения в Волгоградской области» ($Эр_{\text{п}} = 83,72\%$); «Устойчивое развитие сельских территорий» ($Эр_{\text{п}} = 82,72\%$); «Профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности на территории Волгоградской области» ($Эр_{\text{п}} = 81\%$). У программы «Профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности на территории Волгоградской области» отмечена низкая эффективность по причине не достижения двух целевых показателей:

- показатель «Количество зарегистрированных преступлений» превысил план на 491 единицу (в 2019 г. сохранились социально-экономические факторы для роста преступлений, совершенных на улицах — безработица, низкооплачиваемый труд);
- показатель «Соотношение количества протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами органов внутренних дел, к общему количеству протоколов об административных правонарушениях» составил 0% при плане в 40%⁶ (не заключение соглашения о пе-

⁵ Контрольные мероприятия. Контрольно-счетная палата Волгоградской области. URL: http://ksp34.ru/activity/control_measures/2018_god22/ (дата обращения: 20.03.2020).

⁶ Доклад о ходе реализации программы «Профилактика правонарушений и обеспечения общественной безопасности на территории Волгоградской области». URL: <http://kdnk.volgograd.ru> (дата обращения: 21.03.2020).

Таблица 1 / Table 1

**Динамика объема финансирования ГП из бюджета Волгоградской области
в 2017–2020 гг., тыс. руб. / Dynamics of the volume of financing of state programs from the budget
of the Volgograd region in 2017–2020, thousand rubles**

Показатель / Indicator	2017	2018	2019	2020
Финансирование программ, в том числе:	67781672,55	74176595,63	76251283,05	76504508,63
«Развитие образования в Волгоградской области»	20467097	21478197	22450391	23575574
«Региональная молодежная политика Волгоградской области»	93141,3	109047,9	91618,7	142907,9
«Развитие здравоохранения в Волгоградской области»	15555866	17796310	16949225	16698945
«Развитие гражданского общества на территории Волгоградской области»	45120,9	48150,9	68022,1	35831,7
«Социальная поддержка и защита населения Волгоградской области»	10103017	11918003	13096204	12496497
«Обеспечение безопасности жизнедеятельности на территории Волгоградской области»	1231200	1808903	1178964	1102395
«Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области»	7119308	6066190	8088349	9302337
«Развитие рынка труда и обеспечение занятости в Волгоградской области»	250044,1	273005,4	274827,6	257045,4
«Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области»	246663,2	158969,5	325592,3	436494,6
«Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области»	197690,1	343387,6	388504,6	287841,8
«Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»	656259,2	885836,2	978753,3	1010000
«Устойчивое развитие сельских территорий»	413679,9	481915,5	227668,6	423332,4
«Развитие физической культуры и спорта в Волгоградской области»	874289,7	1414934	1102376	1229319
«Экономическое развитие и инновационная экономика»	382135,6	897391,2	972194,2	890559,9
«Управление государственными финансами Волгоградской области»	6768160	6029872	5774955	5542931
«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Волгоградской области»	1001703	606840,3	336568,9	88827,53
«Развитие информационного общества Волгоградской области»	131341,1	239312,5	209636,8	184411,2
«Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности»	0	0	0	0
«Развитие культуры в Волгоградской области»	1151438	2109080	1643324	1375830
«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Волгоградской области»	958773,5	856265,3	1493576	877877,9
«Профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности на территории Волгоградской области»	63792,1	83643,7	66908,3	66708,3
«Формирование современной городской среды Волгоградской области»	0	414705,9	357981,4	384011,5
«Развитие туризма в Волгоградской области»	70953,6	156634,1	175643,2	94831,3
Процент от общего объема бюджета области	58,23	60,00	59,70	56,81

Источник / Source: Постановление Администрации Волгоградской области «Об утверждении перечня государственных программ Волгоградской области и о признании утратившими силу некоторых постановлений Администрации Волгоградской области» / Resolution of the administration of the Volgograd region «On approval of the list of state programs of the Volgograd region and on invalidation of certain resolutions of the administration of the Volgograd region» от 11.10.2016 № 557-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/441767922> (дата обращения: 20.04.2020) / (accessed on 20.04.2020).

редаче МВД России части полномочий, отсутствие финансирования). Следовательно, наблюдается неэффективность основного исполнителя при выполнении возложенных на него обязательств.

Причиной снижения эффективности реализации программы может служить «непрограммная» часть деятельности ответственного исполнительного органа: областной комитет, распоряжаясь имуществом, несет расходы по уплате налога на имущество организаций и транспорт.

Наибольший общий объем финансирования (493,3 млрд руб.) запланирован по ГП «Развитие здравоохранения Волгоградской области». Отдельные целевые показатели и результаты реализации мероприятий отмеченной госпрограммы значительно перевыполнены на протяжении нескольких бюджетных периодов. С другой стороны, при финансировании госпрограммы за счет средств областного бюджета в объеме 99,98% от утвержденных бюджетных назначений, профильным комитетом-исполнителем не достигнуто 11 целевых показателей (12,6% от плана), не выполнено 6 мероприятий (15,8% от плана), что свидетельствует об ошибках как на этапе программного планирования, так и о неэффективности исполнения и использования бюджетного финансирования.

В административном центре региона — городе Волгограде — реализуется 22 программы, в том числе 15 муниципальных программ, 7 ведомственных целевых программ. Общее финансирование муниципальных программ из бюджета города Волгограда составляет в 2019 г. 5 175 001 тыс. руб., в том числе: «Развитие образования на территории Волгограда» — 50,5%; «Развитие культуры Волгограда» — 15,8%; «Содержание и развитие улично-дорожной сети Волгограда и обеспечение эффективной работы транспортной инфраструктуры Волгограда» — 12,1%⁷.

Анализ исполнения муниципальных программ на территории города Волгограда позволил в качестве основных проблем выявить:

- дисбаланс между оценкой эффективности и уровнем затрат на их реализацию по отдельным муниципальным программам;
- ряд показателей муниципальных программ не подтвержден показателями муниципальных заданий, что также не позволяет оценить обоснованность достигнутых результатов и их увязку с вложенными бюджетными средствами;

- несоответствие объемов финансирования, установленных в паспортах и бюджетных проектировках (муниципальные программы «Формирование современной городской среды», «Жилище», «Содержание и развитие улично-дорожной сети Волгограда и обеспечение эффективной работы транспортной инфраструктуры Волгограда»);

- не освоение средств бюджета города в полном объеме по причине финансирования программных мероприятий в пределах общего объема прогноза кассовых выплат, доведенного до главных распорядителей бюджетных средств администрации Волгограда, исходя из прогнозных показателей поступлений доходов в бюджет Волгограда. Соотношение средств, предусмотренных в бюджете города Волгограда в 2018 г., и освоенных средств в ходе реализации программных мероприятий, представлено в табл. 2.

Из 15 муниципальных программ наименьший процент исполнения от утвержденного в бюджете и программе отмечен по программам:

- «Развитие физической культуры и спорта на территории Волгограда» (94,6 и 88,7%, соответственно);
- «Развитие культуры Волгограда» (95,9 и 95,9%, соответственно);
- «Развитие молодежной политики, организация и проведение мероприятий с детьми и молодежью на территории Волгограда» (96,1 и 96,1%, соответственно).

Анализ паспорта, а также отчетных данных ответственных распорядителей бюджетных средств по всем программам, реализуемым на территории региона и его муниципалитета, позволил обозначить ряд системных проблем:

1. Недостаточность финансирования, выявленного на этапе реализации программ. В анализируемых программах, действующих на территории Волгоградской области, одной из причин невыполнения целевого показателя, определено отсутствие денежных средств. Так, исполнение планового документа «Социальная поддержка и защита населения Волгоградской области», сопровождалось не выполнением четырех мероприятий, объяснимых отсутствием ассигнований в бюджетной росписи, а также не достижением двух показателей подпрограммы «Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и маломобильных групп населения» в связи с некорректным перечнем ресурсного обеспечения документа. Запланированные за счет средств местных бюджетов расходы на реализацию подпрограммы «Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов

⁷ Постановление Администрации Волгограда от 29.12.2018 № 1863 «Об утверждении Перечня муниципальных программ, предлагаемых к реализации (реализуемых) на территории Волгограда». URL: <http://docs.cntd.ru/document/550317956> (дата обращения: 21.05.2020).

Таблица 2 / Table 2

Соотношение средств, предусмотренных в бюджете города Волгограда в 2018 г., и освоенных средств в ходе реализации программных мероприятий, млн руб. / The ratio of funds allocated to the budget of the city of Volgograd in 2018 and funds spent on the program implementation activities, million rubles

Утверждено на 2018 год / Approved for 2018				Исполнено на 01.01.2019 / Executed on 01.01.2019/	В том числе, средства / Including funds		Процент испол- нения / Comp- letion, %
По програм- мам / By programs	В бюд- жете / In budget	В том числе средства / Including funds			бюджета Волгограда/ Volgograd budget	выше- стоящих бюджетов / higher-level budgets	
		бюджета Волгограда/ Volgograd budget	вышестоя- щих бюдже- тов / higher- level budgets				
Всего по программам							
18 878,51	18 811,26	6 865,82	11 945,44	18 334,65	6 526,79	11 817,86	97,5
Всего по муниципальным программам							
16 942,77	16 876,18	5 415,17	11 461,00	16 427,83	5 076,35	11 351,48	97,3
Всего по ведомственным целевым программам							
1 935,74	193 508	1 450,65	484,43	1 906,82	1 440,44	466,38	98,5

Источник / Source: Сводный отчет о результатах реализации муниципальных программ и ведомственных целевых программ с оценкой эффективности их реализации за весь период действия. Официальный сайт Администрации Волгограда / Summary report on the results of the implementation of municipal programs and departmental target programs with an assessment of their implementation effectiveness for the entire validity period. Official website of the Volgograd Administration. URL: <http://www.volgadmin.ru/d/opendata/index> (дата обращения: 15.07.2020) / (accessed on 15.07.2020).

и маломобильных групп населения» исполнены на 100%, а финансовое обеспечение этой подпрограммы за счет средств унитарных предприятий не осуществлялось. Учитывая, что социальная политика является приоритетной областью распределения государственных ассигнований, следует тщательнее подходить к процедуре разработки программ, усилить поиск и внедрение новых организационных основ и финансовых инструментов, направленных на реализацию и развитие целевого подхода в системе социальной защиты населения [14, с. 56].

2. Существенной проблемой в части полноты исполнения признается избыточность состава индикаторов, многочисленность целевых показателей отдельных ГП. В частности, по подпрограммам «Устойчивое развитие сельских территорий», «Формирование современной городской среды Волгоградской области», «Развитие здравоохранения в Волгоградской области» количество запланированных целевых показателей достигает от 18 до 22, при этом перед непосредственным исполнителем может быть поставлено 15 и более задач по каждому показателю. Объективно практика установления и мониторинга достижения «сотен индикаторов» не является основой эффективности; признаются рациональными действия по концентрации на разумном

массиве связанных показателей в рамках открытой, понятной, прозрачной ключевой методики.

3. Нереалистичность целей, нивелирование существенных обстоятельств и рисков реализации программ. Так, в размере запланированных средств не учитываются дополнительные источники финансирования, что исключает положительный эффект по ряду мероприятий. Анализ отчета о результатах выполнения программы «Развитие рынка труда и обеспечение занятости в Волгоградской области» свидетельствует, что мероприятие «Предоставление государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время» в части выплаты заработной платы находится в прямой зависимости как от объема областных бюджетных средств, отраженных в паспорте ГП, так и от неучтенных в программе ресурсов работодателей [13, с. 157].

4. Невозможность изменения финансового обеспечения ГП, корректировки запланированных результатов в соответствии с объемом ассигнований бюджетной росписи (в частности, речь идет о Порядке разработки, реализации и оценки эффективности реализации ГП Волгоградской области № 423-п). На федеральном уровне, однако такая возможность

предусмотрена и зафиксирована в постановлении Правительства РФ от 02.08.2010 № 588.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Для объективности и подтверждения системности обозначенных выше проблем обратимся к сравнительному анализу качества ПЦУ и его мониторинга на территории другого субъекта Южного федерального округа (ЮФО) — Ростовской области, где финансирование распределяется по 22 государственным программам. Опираясь на данные Министерства экономического развития Ростовской области, сгруппированные в табл. 3, отмечаем существенно большую зависимость исполнения ГП от ресурсов областного бюджета по сравнению с Волгоградским регионом, о чем свидетельствуют показатели как удельного веса, так и абсолютной величины финансирования.

Из 22 программ 6 программ имеют средний уровень эффективности: «Развитие образования» ($Эр_{\text{п}} = 0,89$); «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование» ($Эр_{\text{п}} = 0,87$); «Развитие физической культуры и спорта» ($Эр_{\text{п}} = 0,89$); «Развитие транспортной системы» ($Эр_{\text{п}} = 0,85$); «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» ($Эр_{\text{п}} = 87$); «Формирование современной городской среды на территории Ростовской области» ($Эр_{\text{п}} = 0,85$).

Среди основных факторов отрицательного влияния на реализацию ГП в регионе, выявленных в результате их мониторинга КСП Ростовской области, выделим:

1. Длительную процедуру оформления документов, мешающую достичь целевых показателей в установленный срок (данный фактор оказал влияние на 50% указанных программ со средней эффективностью).

2. Неудовлетворительную работу подрядных организаций, связанную с не исполнением условий контрактов.

3. Незавершенность работ в связи с превышением срока реализации контрольных мероприятий установленного отчетного периода (для отражения действительных сроков исполнения необходим пересмотр или уменьшение количества целевых показателей).

4. Неучтенные факторы экзогенного действия, в частности связанные с действием природных сил («Охрана окружающей среды и рациональное природопользование», «Развитие сельского хозяйства»: последствия крупного лесного пожара помешало выполнению ряда программных мероприятий; неблагоприятные метеорологические условия в период

вегетации и уборки сельскохозяйственных культур повлияли на снижение их валовых сборов⁸).

В свою очередь, на муниципальном уровне — в городе Ростов-на-Дону реализуется 22 муниципальных программы, общим объемом финансирования 32 844 314 тыс. руб. из городского бюджета. Самыми капиталоемкими программами являются: «Развитие системы образования города Ростова-на-Дону» 14 906 569,2 тыс. руб. (45,4%); «Социальная защита населения города Ростова-на-Дону» 6 216 498,1 тыс. руб. (18,9%); «Развитие и эксплуатация транспортной инфраструктуры и пассажирского транспорта города Ростова-на-Дону» 3 538 835,6 тыс. руб. (10,8%)⁹. Основной проблемой исполнения муниципальных программ признается несоблюдение порядка и сроков планирования и реализации муниципального задания.

Таким образом, Волгоградская и Ростовская области, представляя Южный Федеральный округ и реализуя в системе регионального управления ПЦП, имеют отличные факторы, снижающие его эффективность. Вместе с тем, действие факторов носит перманентный характер, что требует снижения формализма в процедурах планирования (прогнозирования), исполнения, мониторинга программ. Подчеркивается, что методологически грамотная оценка эффективности программ, качественный мониторинг со стороны контрольно-счетных органов должны стать инструментом стимулирования результативной деятельности ответственных исполнителей на всех этапах реализации ГП.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫМИ ОРГАНАМИ

Базовой задачей программирования как формы государственного регулирования экономики признается поддержание экономического равновесия, оказание влияния на качественные изменения в экономике и стимулирование ее развития [15, с. 38]. Поэтому актуализированные выше проблемы ГП на уровне двух субъектов Федерации опосредуют важность оценки состояния мониторинга стратегических проектов в целом по стране, потому как проблемы контроля на федеральном уровне, проецируемые на региональный уровень, ставят

⁸ Ростовская область в цифрах: краткий статистический сборник. URL: <https://rostov.gks.ru/storage/mediabank/maket!2018.pdf> (дата обращения: 19.03.2020).

⁹ Перечень муниципальных программ. Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростова-на-Дону. URL: https://rostov-gorod.ru/administration/structure/departments/deg/action/mp-goroda/per-mun-progg.php?special_version=Y (дата обращения: 10.07.2020).

Таблица 3 / Table 3

**Динамика объема финансирования ГП из бюджета Ростовской области
в 2017–2020 гг., тыс. руб. / Dynamics of the volume of financing of state programs from the budget of
the Rostov region in 2017–2020, thousand rubles**

Показатель / Indicator	2017	2018	2019	2020
Финансирование программ, в том числе:	136 140 883,2	152 967 284,5	159 004 202	152 768 712,3
«Экономическое развитие и инновационная экономика»	1 217 706,366	1 368 209,4	1 368 209,4	1 368 209,4
«Энергоэффективность и развитие промышленности и энергетики»	177 627,09	199 581	199 581	70 499,6
«Развитие транспортной системы»	13 784 477,35	15 488 176,8	15 488 176,8	15 951 693,6
«Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»	7 065 080,236	7 938 292,4	6 302 096,5	6 314 881,1
«Информационное общество»	484 903,506	544 835,4	736 220,4	526 623
«Территориальное планирование и обеспечение доступным и комфортным жильем населения»	3 076 646,251	3 456 905,9	4 671 323,4	3 499 263,7
«Обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения»	6 236 675,178	7 007 500,2	3 932 923,4	2 675 593,1
«Формирование современной городской среды»	1 586 873,827	1 783 004,3	1 441 484,4	1 455 402,6
«Охрана окружающей среды и рациональное природопользование»	529 181,095	594 585,5	641 279,7	529 585,5
«Содействие занятости населения»	530 304,186	595 847,4	595 827,3	595 847,4
«Социальная поддержка граждан»	25 729 746,48	28 909 827,5	34 205 472,7	35 047 148,8
«Доступная среда»	9 698,775	10 897,5	106 772,8	85 075,9
«Развитие здравоохранения»	22 107 500,41	24 839 888,1	28 929 063,7	29 531 083,7
«Развитие физической культуры и спорта»	4 618 562,885	5 189 396,5	2 766 783,7	2 077 305,6
«Развитие образования»	35 751 795,2	40 170 556,4	42 824 424,3	40 552 001,2
«Развитие культуры и туризма»	3 274 663,241	3 679 396,9	3 784 416,5	2 190 465
«Молодежь Ростовской области»	81 116,825	91 142,5	91 142,5	91 142,5
«Поддержка казачьих обществ»	671 488,802	754 481,8	778 853,7	768 607,7
«Обеспечение общественного порядка и профилактика правонарушений»	76 220,223	85 640,7	109 828	112 837,2
«Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	1 092 486,303	1 227 512,7	746 820	741 902,3
«Региональная политика»	152 010,398	170 798,2	170 818,3	170 798,2
«Управление государственными финансами»	7 886 118,586	8 860 807,4	9 112 683	8 412 745,2
Процент от общего объема бюджета области	73,04	80,2	75,93	72,71

Источник / Source: Текущая деятельность. Министерство экономического развития Ростовской области / Current activity. Ministry of Economic Development of the Rostov region. URL: <https://mineconomikiro.donland.ru/activity/3386/> (дата обращения: 17.03.2020) / (accessed on 17.03.2020).

под угрозу в целом реализацию ключевых целей и ожидаемых результатов национальных проектов. В данном ключе СП РФ системными признаны следующие проблемы:

1. Установленные национальные цели не всегда взаимосвязаны с национальными проектами, совокупность задач проектов не приводит к достижению установленных целей. Аудиторы отмечают, что достижение целей по некоторым стратегическим документам невозможно ввиду того, что в финансирование программ заложены внебюджетные средства, а по факту не созданы механизмы привлечения, обоснования и детализации источников внебюджетных средств [16, с. 275]. Так, национальный проект «Наука» напрямую зависит от финансирования за счет внебюджетных средств, которые не гарантированы: в общем объеме финансирования доля внебюджетных средств в среднем составляет 36% в 2019–2024 гг., а к 2024 г. должна превысить 50%¹⁰.

2. Низкий уровень и качество взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в решении вопросов реализации нацпроектов. Сформированные ключевые показатели часто не учитывают ресурсные возможности и потенциал субъектов. Отмечается отсутствие эффективной методики применения целевых показателей и индикаторов для регионов во избежание их неисполнения или искажения.

3. Исследование содержания паспортов ряда нацпроектов, анализ документов — отчетов хода их реализации показали недостаточность и субъективность информации о рисках, возникающих на пути достижения основных целей. Имеет место риск отсутствия своевременного обеспечения расходования средств, риск не состоятельности мероприятий, связанных с заключением соглашений (контрактов) в рамках реализации федеральных проектов, национального проекта на уровне субъекта Федерации.

Отметим, что по данным отчетных документов по состоянию на 1 ноября 2019 г. выявлены проблемы недофинансирования, а также дисбаланса финансирования (например, при реализации национального проекта «Образование» в 2016–2018 гг. более 70% финансирования пришлось на выплату заработной платы привлеченных работников и только 1,7% было освоено на приобретение оборудования и капитальный ремонт в рамках развития образования)¹¹. В национальном

проекте «Производительность труда» запланировано привлечение более 10 тыс. предприятий, но при этом отмечена высокая доля компаний, которые должны самостоятельно достичь целей программы.

4. Несовершенство технической базы системы мониторинга и контроля реализации ПЦУ: информация агрегируется, зачастую, в ручном виде, поступает позже установленных сроков, что определяет сложности в анализе и мониторинге процесса, затрудняет принятие решений по корректировке и минимизации рисков в реализации национальных проектов.

5. Отмечается оторванность целевых показателей от жизненных реалий граждан в регионах, их декларативность, обобщенность, что усиливает значимость корректировки с выделением ключевых показателей, имеющих наибольший приоритет в каждом регионе и разработкой направлений повышения качества их реализации.

6. Наконец, в настоящих условиях применения ограничительных мер, противодействующих распространению заболеваемости (COVID-19) встало под угрозу достижение запланированных результатов (показателей) по программам развития. Масштабное распространение инфекционного заболевания выявило существенную проблему отсутствия открытой оперативной корректировки государственных программ на федеральном и, тем более, региональном уровнях.

Действительно, пандемия коронавируса сдвинула горизонт национального планирования (с 2024 до 2030 г.), актуализировала пересмотр реализации национальных целей и проектов. Так, количество национальных целей развития страны сокращено с девяти до пяти. Рассматривается возможность включения в нацпроект «Здравоохранение» федерального проекта по борьбе с инфекционными заболеваниями. С другой стороны, в целях финансирования программы поддержки экономики в условиях коронавирусной эпидемии нацпроекты в 2020 г. в сумме получают на 200 млрд руб. меньше ассигнований. Сильнее других уменьшаются расходы на нацпроект по цифровизации экономики и на поддержку экспорта. Кроме того, известно, что ежегодное финансирование нацпроектов будет растянуто до 2030 г.

Письмо Минфина России от 08.06.2020 № 16–08–04/49210 свидетельствует о крупной корректировке целого ряда госпрограмм¹². Следует отметить две

www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3 (дата обращения: 17.03.2020).

¹² Письмо Минфина России от 08.06.2020 № 16–08–04/49210 «Проект методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2021 год

¹⁰ Бюджет от Казначейства РФ. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере. URL: https://roskazna.ru/upload/iblock/81d/isaev_05_2019.pdf (дата обращения: 21.03.2020).

¹¹ Результаты реализации национальных проектов. Информационный портал «РосБизнесКонсалтинг». URL: <https://>

тенденции: наращивание финансирования программ, направленных на экономическое и технологическое развитие или ориентированных на пострадавшие от эпидемии коронавируса отрасли, и сокращение ассигнований на наименее затронутый пандемией «блок». Так, предлагается увеличить бюджетные ассигнования на программу «Социальная поддержка граждан». В 2021 г. расходы могут вырасти на 43,7 млрд руб., до 1,89 трлн руб., в 2022 г. — на 33,9 млрд руб., до 1,98 трлн руб., и в 2023 г. — на 188 млрд руб., до 2,1 трлн руб. Напротив, расходы на реализацию государственной программы вооружений будут урезаны на 5% в 2021–2023 гг. (примерно на 323 млрд руб.). Расходы на развитие энергетики, транспортной системы и атомного энергопромышленного комплекса также запланированы к уменьшению на 3,64 млрд руб., на 331,75 млрд руб. и на 67,45 млрд руб. соответственно суммарно за три года.

Вместе с тем, крайне мало количество фактических документов, вносящих корректировку в действующие государственные программы.

Так, постановление Правительства РФ № 375¹³ предусматривает внесение изменений в плановые значения целей госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2020–2025 гг., а также в Приложение 5. Сокращение доходов населения, ограничительные меры, принимаемые другими странами из-за распространения вируса (нарушение логистических цепочек), а также удорожание средств производства опосредовали необходимость корректировки плановых значений индекса производства продукции животноводства и, соответственно, индекса производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах). Изменения в госпрограмму АПК предусматривают корректировку значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, с 5,77 трлн руб. до 4,56 трлн руб. к 2025 г. (–21%). По итогам 2020 г. предусмотрено снижение показателя с 4,05 трлн руб. до 3,13 трлн руб. (–22,5%). В результате пандемии отмечено снижение инвестиций в основной капитал агросектора. Если исходный вариант Государственной

программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия предполагал рост вложений на 21,8% с 2017 по 2025 г., то в настоящем запланировано сокращение на 0,1% (без учета субъектов малого предпринимательства). В том числе в 2020 г. индекс составит 92,5% вместо предусмотренного 107,7%.

В остальных случаях популяризирована ситуация, когда более полная информация по поводу влияния пандемии COVID-19 на экономическую ситуацию и ПЦУ, будет представлена в годовых отчетах ответственных бюджетных распорядителей.

При обозначенных существенных проблемных участках реализации ПЦП на федеральном и региональном уровнях, подчеркивая приоритетность развития деятельности контрольно-счетных органов в целом и на местах, выделяем следующие направления совершенствования мониторинга и текущего контроля реализации ГП:

1. Совершенствование стратегического аудита на федеральном и региональном уровнях. Стратегический аудит ориентирован на улучшение качества стратегических документов на этапах собственно планирования, корректировки плановых документов, их мониторинга и контроля, анализа текущих и итоговых публичных результатов по секторам и направлениям деятельности: определение не только целевого и нецелевого расходования бюджетных денег, но и оценка рисков и результативности выполнения программ развития; выявление пробелов в правовом регулировании, методическом сопровождении, организации контроля, обеспечении открытости и доступности информационного ресурса [17, с. 13].

В начале 2020 г. результатом проведенного СП РФ стратегического аудита достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) выступила установленная неэффективность действующей системы планирования:

- из 525 показателей национальных и федеральных проектов 236 (45%) не включены в деятельность (ФОИВ);
- из 1263 показателей госпрограмм и подпрограмм 935 (74%) не включены в планы ФОИВ, что: позволяет им по собственному усмотрению включать или нет те или иные показатели ГП РФ и национальных проектов (программ) в состав показателей собственной деятельности; отрицательно влияет на реализацию этих программ и проектов; снижает объективность оценки эффективности деятельности ФОИВ;
- требует корректировки методологическая база формирования целевых и индикативных показателей деятельности ФОИВ;

и на плановый период 2022 и 2023 годов» URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130317-pismo_minfina_rossii_ot_08.06.2020__16-08-0449210_proekt_metodiki_rascheta_predelnykh_bazovykh_byudzhethnykh_assignovaniy_federalnogo_byudzheta_po_gosudarstvennym_programmam_r (дата обращения: 27.08.2020).

¹³ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» от 31.03.2020 № 375. URL: <https://base.garant.ru/73841082/> (дата обращения: 27.08.2020).



Рис. 1 / Fig. 1. Недостатки уполномоченных органов по реализации бюджетных мероприятий за 2018 г., тыс. руб. / Shortcomings of the authorized bodies implementing budgeting activities in 2018, thousand rubles

Источник / Source: Решение Коллегии Контрольно-счетной палаты Волгограда «Сформированный отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Волгограда за 2018 год» / Decision of the Board of the Control and Accounting Chamber of Volgograd "Formed report on the activities of the Control and Accounting Chamber of Volgograd in 2018" от 19.04.2019 № 6/2. URL: <http://www.kspvolg.ru/d/activities/reports> (дата обращения: 18.03.2020) / (accessed on 18.03.2020).

- отсутствуют методики анализа влияния деятельности ФОИВ на достижение показателей нацпроектов;
- планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 гг. разработаны и утверждены в двух формах, существенно различающихся по структуре;
- не налажено должным образом внутриведомственное взаимодействие; временной интервал планирования в министерствах, в подведомственных им органах часто не совпадают, отсутствует связь механизма стратегического и текущего планирования;
- не налажен должным образом механизм формирования обратной связи от социума в части удовлетворенности итогами деятельности ФОИВ;
- высокий уровень ежегодного не достижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ¹⁴.

Перспективным результатом реализации основного направления деятельности СП РФ в области стратегического аудита следует признать функционирование многоуровневой системы независимого и альтернативного мониторинга и оценки достижения национальных целей и реализации национальных проектов.

На территории Волгоградской области, а именно города Волгограда, полномерное движение в направлении развития финансового аудита, аудита эффективности и использования и стратегического аудита с опорой на аналитическую функцию реализует

Контрольно-счетная палата города, подчеркивающая в Стратегии развития 2018–2024 гг. собственную функцию стратегического партнера для руководства органов местного самоуправления¹⁵. Одним из показателей реализации стратегии с 2018 г. выступает проведение оценки и учета неэффективной деятельности должностных лиц и организаций, которая приводит к негативным последствиям для бюджета (рис. 1).

Отметим, что всего выявлено недостатков на общую сумму 992 678,4 тыс. руб. КСП Волгограда расширила область мониторинга: это не только анализ исполнения бюджета и соответствия фактических затрат плановым, но и включение стратегического аспекта расходования средств, которые в полной мере могли бы быть направлены на экономическое и социальное развитие муниципалитета.

Кроме того, запланированы:

- комплексная оценка документов стратегического планирования Волгограда (стратегия социально-экономического развития до 2030 г., прогноз социально-экономического развития Волгограда, генеральный план Волгограда, муниципальные программы) в части согласованности между собой и со стратегическими документами вышестоящих уровней (региональным, федеральным);
- соотнесение принимаемых муниципальных программ и проектов муниципальных правовых актов с документами стратегического планирования Волгограда в рамках проведения финансово-экономических экспертиз;

¹⁴ Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности ФОИВов. Счетная палата Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/checks/9657> (дата обращения: 17.03.2020).

¹⁵ Решение Коллегии Контрольно-счетной палаты Волгограда «Стратегия развития Контрольно-счетной палаты Волгограда на 2018–2024 годы» от 25.09.2018 № 27/9. URL: <http://www.ach.gov.ru/checks/9657> (дата обращения: 17.03.2020).

- выработка предложений по принятию необходимых нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления по реализации стратегических документов Волгограда;

- выработка предложений по сокращению рисков недостижения целевых значений муниципальной составляющей региональных проектов и по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

2. Дальнейшее внедрение проектного управления в деятельность контрольных органов. На основании представленных в Стратегии СП РФ на 2018–2024 гг. направлений развития должна быть сформирована ее программа проектов, что обеспечит эффективную синхронизацию проектов между собой в части их технологической взаимоувязанности, ресурсного обеспечения и сроков реализации. Первый проект, реализуемый Счетной палатой¹⁶, — Независимый мониторинг и оценка достижения национальных целей; второй — Цифровая трансформация Счетной палаты.

На территории Волгоградской области внедряется проектная деятельность при реализации национальных проектов в соответствии с Постановлением Администрации области от 26.03.2019 № 136-п¹⁷. В рамках данного документа устанавливается мониторинг реализации региональных проектов, предполагающий расчет отклонений фактических параметров от плановых, оценку причин отклонения, прогнозирование этапов реализации проектов, постановку управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий. На муниципальном уровне в 2018 г. утверждено Положение об организации и управлении проектной деятельностью в КСП города Волгограда.

3. Дальнейшее внедрение системы ключевых показателей эффективности (КПЭ) как основного механизма оценки достижения целей и задач стратегии контрольно-счетных органов, что отражено в основных направлениях деятельности СП РФ на 2019–2021 гг. На основе КПЭ СП РФ и ее региональные институты должны анализировать и готовить предложения по изменению тех отраслей, которые проверяют.

¹⁶ Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации: протокол от 23.04.2019 № 16К (1312) (утв. Коллегией Счетной палаты РФ). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325709/ (дата обращения: 19.05.2020).

¹⁷ Постановление Администрации Волгоградской области «Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области» от 26.03.2019 № 136-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553220408> (дата обращения: 19.07.2020).

4. Цифровизация и удаленный способ контроля¹⁸. Речь идет об использовании информационных технологий, позволяющих заменить камеральные и выездные проверки дистанционными, что обусловлено легкостью, безопасностью и экономностью осуществляемых процессов.

С 2018 г. функционирует автоматизированная система «Единая проектная среда» с целью сбора, обработки и накопления данных. В 2019 г. актуализирована практика применения цифровых инструментов и аналитических витрин для визуализации и анализа данных.

В данном направлении КСП Волгоградской области и города Волгограда запустили цифровую трансформацию, связанную с автоматизацией отдельных процессов, созданием собственного модуля финансового контроля, интегрированного в информационные системы (базы данных) города и области, распространением дистанционного метода контроля (доступ в АИС администрации города и области), использованием информационной системы управления проектами, участием в проекте Волгоградской области по цифровой трансформации органов местного самоуправления. При этом региональный финансовый контроль, в том числе посредством цифровизации, переходит от состязательной к партнерской модели организации — от реагирования на нарушения к их предупреждению (рис. 2).

Данная модель позволяет встраивать в деятельность объектов новые механизмы контроля, когда контроллер становится частью осуществляемых процессов, создавая выгодное партнерское сотрудничество, обеспечивая оперативное реагирование на возможные рисковые ситуации, перманентно предупреждая возможные нарушения. Партнерская модель предполагает объединение результатов работы всех органов финансового контроля и создание цифрового двойника (формирование образа объекта контроля по доступной информации) [18, с. 13]. Имеет место регулярный и систематический мониторинг подконтрольной области и ее объектов без осуществления контрольных мероприятий, что значительно снижает затраты контрольного органа и позволяет автоматизировать не только риск-ориентированные процессы, но и механизм наказания в случае правонарушений. Федеральное казначейство с 2019 г. уже начало внедрять автоматизацию в системы контроля и постепенно переориентирует свою работу на упре-

¹⁸ Проведение удаленных аудитов с использованием единых информационно-аналитических систем. Информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock.pdf> (дата обращения: 21.07.2020).

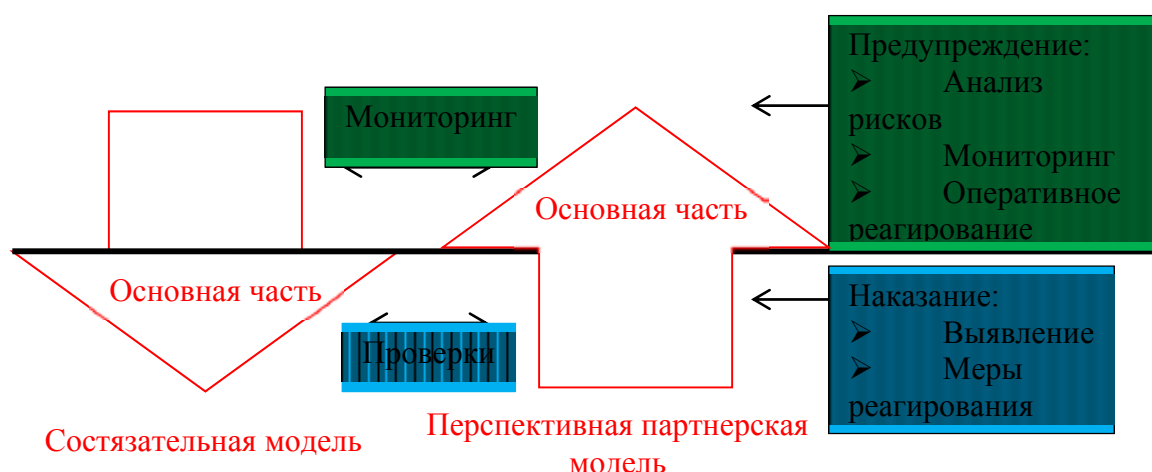


Рис. 2 / Fig. 2. Отличия состязательной и перспективной партнерской моделей финансового контроля / Differences between competitive and promising partnership financial control models

Источник / Source: Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы / Development strategy of the Accounts Chamber of the Russian Federation for 2018–2024: протокол от 23.04.2019 № 39К (1260) (утв. Коллегией Счетной палаты РФ) / protocol dated 23.04.2019 No. 39K (1260) (approved by the Accounts Chamber Board of the Russian Federation). URL: <https://old.ach.gov.ru/about/document/СП-стратегия-A5%20русский.pdf> (дата обращения: 21.03.2020) / (accessed on 21.03.2020).

ждение нарушений. Рассматривается возможность внесения поправок в Бюджетный кодекс РФ для того, чтобы и другие органы контроля, включая контрольно-счетные органы регионов, могли получить доступ к государственным аналитическим данным объектов контроля.

ВЫВОДЫ

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд выводов.

Комплексный, перманентно методически развивающийся мониторинг государственных программ в работе признается индикатором эффективной реализации программно-целевого подхода, результативного управления государственной и региональной социально-экономической системой.

Анализ действующей системы государственного стратегического планирования в России показал ее

разбалансированность, недостаточную нормативную урегулированность и методическую обеспеченность, несовершенство контроля и исполнительской дисциплины, низкую оперативную ориентацию на достижение национальных целей, открытость и доступность информации, что требует ее совершенствования.

Выступая активным субъектом комплексного развития передовых стандартов, методов и технологий государственного управления, аудита и контроля, контрольно-счетные органы должны развивать не состязательную, а предупредительно-партнерскую модель мониторинга, опираясь на инструменты финансового контроля, аудита эффективности, стратегического аудита, проектного управления, цифровизации и дистанционного анализа данных, обеспечивая максимально оперативную реакцию на возникающие проблемы и риски.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шмиголь Н.С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик. *Экономика. Налоги. Право*. 2017;10(5):114–125.
2. Лукьянова А.А., Кононова Е.С. Применение международного опыта при реализации программно-целевого подхода в региональном социально-экономическом развитии (на примере Красноярского края). *Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М.Ф. Решетнева*. 2016;17(1):241–246.
3. Лозицкая О.И., Воронина Н.Л. Аудит эффективности: важность и перспективы в рамках системы государственного финансового контроля. *Финансы: теория и практика*. 2020;24(2):82–91. DOI: 10.26794/2587–5671–2020–24–2–82–91
4. Reznichenko S., Shishkin V., Shichiyakh R., Smolentsev V. Theoretical and methodological foundations of the management by objectives for the regional socio-economic systems development. *International Review of Management and Marketing*. 2016;6(6S):90–94. URL: <https://www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/2929/pdf>

5. Истомина А.В., Селин В.С. Стратегия и возможности программно-целевого подхода в регулировании регионального экономического развития. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2009;(3):25–36. URL: http://esc.vssc.ac.ru/article/93/full?_lang=ru
6. Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. М.: Дело; 2016. 170 с.
7. Файберг Т.В. Развитие теории бюджетирования в сфере государственных (муниципальных) финансов. *Baikal Research Journal*. 2019;10(3):10. DOI: 10.17150/2411–6262.2019.10(3).10
8. Osipov V. The functional-target and program-target approaches: Comparative analysis. *Eastern European Scientific Journal*. 2015;(1):152–171. DOI: 10.12851/EESJ201501C 07ART01
9. Дорофеев М.Л. Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации. *Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право*. 2020;30(1):13–21. URL: 10.35634/2412–9593–2020–30–1–13–21
10. Федотова Г.В. Системные основы функционирования государственного контроля. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2015;(20):44–55.
11. Громышова О.С., Езангина И.А., Жилина В.И., Шахбазян Е.М., Макарова Е.А. Совершенствование механизма программно-целевого управления территориальным развитием России (на примере Волгоградской области). *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2019;(10–1):39–45. DOI: 10.17513/vaael.743
12. Швеиц И.Ю., Швеиц Ю.Ю. Управление пространственным развитием региона. М.: ОнтоПринт; 2016. 399 с.
13. Езангина И.А., Громышова О.С., Чернова И.Л., Березовская В.Д., Ламан Ю.Н. Направления развития программно-целевого управления государственными финансами: зарубежный опыт и перспективы России. *Финансовая экономика*. 2019;(3):152–157.
14. Romanova T., Andreeva O., Sukhoveeva A., Kapstova V. Targeting the principle implementation in the system of social support. *International Journal of Economics and Business Administration*. 2019;7(2):52–62. DOI: 10.35808/ijeba/370
15. Baryshnikova N., Sukhorukova A., Naidenkov V., Martynovich V., Mamrukova O. Targeted programming in the state system of economic regulation. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*. 2019;8(4):36–39. URL: <https://www.ijeat.org/wp-content/uploads/papers/v8i4/D 6323048419.pdf>
16. Сятчихин С.В., Шеломенцев А.Г. Многообразие и эволюция форм самоорганизация местных сообществ в сфере финансов. *Экономика устойчивого развития*. 2018;(4):271–277.
17. Бондаренко И.А. Аудит эффективности в Российской Федерации: недостатки и направления совершенствования. *Финансовая экономика*. 2019;(6):13–15.
18. Серкова К.Я. Система оценки качества реализации государственных программ. СПб: Культ-информ-пресс; 2019. 206 с.

REFERENCES

1. Shmigol' N.S. Improving the effectiveness of program budgeting taking into account the best foreign practices. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes & Law*. 2017;10(5):114–125. (In Russ.).
2. Luk'yanova A.A., Kononova E.S. Application of international experience in the implementation of the target-oriented approach in regional socio-economic development (on the example of the Krasnoyarsk Territory). *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo aerokosmicheskogo universiteta im. akademika M.F. Reshetneva*. 2016;17(1):241–246. (In Russ.).
3. Lozitskaya O.I., Voronina N.L. Performance audit: Importance and prospects within the state financial control system. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2020;24(2):82–91. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2020–24–2–82–91
4. Reznichenko S., Shishkin V., Shichiyakh R., Smolentsev V. Theoretical and methodological foundations of the management by objectives for the regional socio-economic systems development. *International Review of Management and Marketing*. 2016;6(6S):90–94. URL: <https://www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/2929/pdf>
5. Istomin A.V., Selin V.S. Strategy and possibilities of the program-target approach in regulation of regional economic development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2009;(3):20–30. URL: http://esc.vssc.ac.ru/article/93/full?_lang=en
6. Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., Yuzhakov V.N. State programs in the regions: Analysis of practices and recommendations. Moscow: Delo; 170 p. (In Russ.).

7. Faiberg T.V. Development of the theory of budgeting in the sphere of state (municipal) finance. *Baikal Research Journal*. 2019;10(3):10. (In Russ.). DOI: 10.17150/2411–6262.2019.10(3).10
8. Osipov V. The functional-target and program-target approaches: Comparative analysis. *Eastern European Scientific Journal*. 2015;(1):152–171. DOI: 10.12851/EESJ201501C 07ART01
9. Dorofeev M.L. Problems of implementing the program-target method of budget expenditures in the Russian Federation. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika i pravo = Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*. 2020;30(1):13–21. (In Russ.). URL: 10.35634/2412–9593–2020–30–1–13–21
10. Fedotova G.V. System bases for the functioning of state control. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*. 2015;(20):44–55. (In Russ.).
11. Gromyshova O.S., Ezangina I.A., Zhilina V.I., Shakhbazyan E.M., Makarova E.A. Improving the mechanism of program-target management of territorial development of Russia (on the example of the Volgograd region). *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava = Journal of Altai Academy of Economics and Law*. 2019;(10–1):39–45. (In Russ.). DOI: 10.17513/vaael.743
12. Shvets I. Yu., Shvets Yu. Yu. Regional spatial development management. Moscow: OntoPrint; 399 p. (In Russ.).
13. Ezangina I.A., Gromyshova O.S., Chernova I.L., Berezovskaya V.D., Laman Yu.N. Directions of development of program-oriented public finance management: Foreign experience and prospects for Russia. *Finansovaya ekonomika = Financial Economy*. 2019;(3):152–157. (In Russ.).
14. Romanova T., Andreeva O., Sukhoveeva A., Kaptsova V. Targeting the principle implementation in the system of social support. *International Journal of Economics and Business Administration*. 2019;7(2):52–62. DOI: 10.35808/ijeba/370
15. Baryshnikova N., Sukhorukova A., Naidenkov V., Martynovich V., Mamrukova O. Targeted programming in the state system of economic regulation. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*. 2019;8(4):36–39. URL: <https://www.ijeat.org/wp-content/uploads/papers/v8i4/D 6323048419.pdf>
16. Syatchikhin S.V., Shelomentsev A.G. Diversity and evolution of forms of self-organization of local communities in the field of finance. *Ekonomika ustoichivogo razvitiya = Economics of Sustainable Development*. 2018;(4):271–277. (In Russ.).
17. Bondarenko I.A. Performance audit in the Russian Federation: Shortcomings and areas for improvement. *Finansovaya ekonomika = Financial Economy*. 2019;(6):13–15. (In Russ.).
18. Serkova K. Ya. System for evaluating the quality of implementation of state programs. St. Petersburg: Kul't-inform-press; 2019. 206 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Ирина Александровна Езангина — кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и финансов производственных систем, Волгоградский государственный технический университет, Волгоград, Россия

Irina A. Ezangina — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Department of Management and Finance of Production Systems, Volgograd State Technical University, Volgograd, Russia
ezangirina@rambler.ru



Ольга Сергеевна Громышова — магистрант кафедры менеджмента и финансов производственных систем, Волгоградский государственный технический университет, Волгоград, Россия

Ol'ga S. Gromyshova — Master's student, Department of Management and Finance of Production Systems, Volgograd State Technical University, Volgograd, Russia
gromyshova2107@gmail.com

Статья поступила в редакцию 10.08.2020; после рецензирования 24.08.2020; принята к публикации 08.09.2020.
Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 10.08.2020; revised on 24.08.2020 and accepted for publication on 08.09.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.