

Федеральное государственное образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый университет)

Финансовый факультет

Кафедра «Государственный финансовый контроль и казначейское дело»

Выпускная квалификационная работа
на тему: «Государственный финансовый контроль за расходами на
реализацию национальных проектов, направления совершенствования»

Направление подготовки 38.03.01 «Экономика»

Профиль «Государственный финансовый контроль»

Выполнил студент учебной группы
ГФК 17-4

Рябых Наталья Евгеньевна _____
(подпись)

Руководитель

к.э.н., доцент

Садовничая Ирина Олеговна _____
(подпись)

**ВКР соответствует предъявляемым
требованиям**

Заведующий кафедрой

д.э.н.

_____ Э.А. Исаев
(подпись)

« ___ » _____ 2021 г.

Москва – 2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Теоретические аспекты государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов	8
1.1. Национальный проект: экономический и правовой аспект.....	8
1.2. Нормативно-правовые основы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов	17
1.3. Осуществление государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов.....	26
Глава 2. Практика государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов.....	33
2.1. Общая характеристика национального проекта «Демография»	33
2.2. Внутренний государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национального проекта «Демография»	38
2.3. Оценка эффективности реализации национального проекта «Демография»	51
Глава 3. Совершенствование государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	81

ВВЕДЕНИЕ

Национальные проекты (12 национальных проектов и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры; далее – национальные проекты) в настоящее время приобретают важнейшее значение для социального и экономического развития Российской Федерации, что обуславливается, в том числе, значительным объемом финансирования национальных проектов (24 948,78 млрд рублей¹ за 2019-2024 гг.). Значимость национальных проектов заключается в создании благоприятных условий для поддержания экономического развития и социальной стабильности общества посредством их реализации, а также национальные проекты способствуют достижению национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»² (далее – Указ Президента Российской Федерации №474).

Представители власти определяют значение национальных проектов как драйверы развития социальной сферы, экономики и инфраструктуры. Уже с начала реализации национальные проекты стали предметом многочисленных дискуссий в научных и экспертных кругах, что связано с амбициозными целями и задачами национальных проектов, а также с наличием рисков, которые могут препятствовать эффективной реализации национальных проектов.

Так, доктор политических наук В.Б. Слатинов прокомментировал послание В.В. Путина Федеральному собранию³ и отметил «... если коротко, нацпроекты – наше все... национальные проекты фактически оцифрованы, переложены на

¹ Данные актуальны на 14.05.2021 г. В 2021 г. разрабатываются и будут утверждены 2 новых национальных проекта («Развитие атомной науки и технологий» и «Туризм и индустрия гостеприимства»), на которые до 2024 г. выделено 1 181,13 млрд рублей. Учитывая данные средства, объем финансового обеспечения составляет 26 129,91 млрд рублей.

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

³ Послание Президента Федеральному Собранию от 20.02.2019 г. // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

язык конкретных цифр и конкретных мероприятий, и весь госаппарат заряжен сейчас на это»⁴.

В.В. Путин в 2005 г. провел встречу с руководством Федерального собрания, членами Правительства и президиума Госсовета, на которой отметил идею национальных проектов как «курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее России»⁵. С 01.01.2006 г. началась реализация приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие агропромышленного комплекса». Анализ реализации приоритетных национальных проектов позволяет сделать вывод о том, что целевые показатели в большинстве случаев не достигались или достигались с большими задержками по срокам, независимо от формата их подготовки и реорганизации в области управления данными проектами. Подобная ситуация приводит к вопросу: национальные проекты 2019–2024 гг. будут эффективнее и результативнее приоритетных национальных проектов или повторяют их итоги?

Доктор экономических наук С. Ю. Глазьев при анализе приоритетных национальных проектов указывал на отсутствие научно обоснованного подхода при их формировании, а также отмечал: «... пока это только надежды... мы имеем дело, скорее, с пиар-акцией, а не реальными проектами»⁶. В связи с наличием подобных мнений и неуспешным осуществлением приоритетных национальных проектов представляется необходимым результативная реализация национальных проектов в настоящее время, которая не может быть осуществлена без эффективного государственного финансового контроля за расходами на их реализацию.

Эффективность управления материальными и финансовыми ресурсами страны в значительной степени влияет на успешное экономическое развитие. Так, для контроля за реализацией национальных проектов и расходами на нее

⁴ «Нацпроекты – наше все»: эксперт о послании Путина Федеральному собранию // ИА REGNUM. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/2577170.html>.

⁵ Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального собрания и членами президиума Государственного совета // Официальные сетевые ресурсы Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>.

⁶ С. Глазьев. Национальные проекты: реальность и проблемы // Вестник Института экономики РАН. 2007. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-realnost-i-problemy/viewer>.

существует система государственного финансового контроля, которая позволяет своевременно выявлять отклонения и нарушения, что обеспечивает достижение национальных целей государства.

Однако в настоящий момент все еще актуален вопрос эффективности государственного финансового контроля (далее – ГФК) за расходами на реализацию национальных проектов в связи с отсутствием подробно проработанной нормативной правовой и методической базы, что препятствует осуществлению эффективного государственного финансового контроля. Возрастает актуальность рассматриваемого тематического направления в данных условиях, в связи с чем считается целесообразным проведение анализа системы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов, а также его совершенствование.

Целью выпускной квалификационной работы является совершенствование системы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов на основе его анализа.

Задачи исследования:

— рассмотреть экономические и теоретические аспекты национальных проектов;

— изучить нормативно-правовые основы государственного финансового контроля за расходами в рамках реализации национальных проектов;

— изучить особенности осуществления государственного финансового контроля за расходами в рамках реализации национальных проектов;

— исследовать общую характеристику национального проекта «Демография»;

— анализировать осуществление внутреннего государственного финансового контроля за расходами на реализацию национального проекта «Демография»;

— оценить эффективность реализации национального проекта «Демография»;

— определить направления совершенствования государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов Российской Федерации.

Объект исследования – процесс осуществления государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов.

Предмет исследования – процесс и механизм реализации национального проекта «Демография».

Теоретико-методологической основой и информационной базой исследования являются отечественная литература, материалы практического содержания деятельности объекта исследования, нормативно-правовая база Российской Федерации, официальные паспорта национальных проектов, данные официальных сетевых ресурсов.

Структура выпускной квалификационной работы включает в себя введение, три главы, заключение и список использованных источников.

Во введении определена актуальность изучаемой темы. Указаны объект и предмет исследования, сформулированы цель работы и соответствующие задачи, а также описаны теоретико-методологическая и информационная базы исследования.

Первая глава работы содержит теоретическую базу исследуемого объекта, которая отражает сущность и нормативно-правовые аспекты национальных проектов. Рассматриваются нормативно-правовые основы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов, а также его осуществление.

Во второй главе представлена общая характеристика национального проекта «Демография», анализ осуществления внутреннего государственного финансового контроля за его реализацией и проведена оценка эффективности реализации данного национального проекта.

В третьей главе выявляются недостатки осуществления государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов и представлены направления его совершенствования.

В заключении выпускной квалификационной работы представлены результаты проведенного исследования и формулируются основные выводы.

Глава 1. Теоретические аспекты государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

1.1. Национальный проект: экономический и правовой аспект

Повышение уровня и качества жизни населения – ключевая задача каждого государства, характеризующаяся обеспечением доступного жилья, образования и здравоохранения; продовольственной безопасностью; качеством труда; применением цифровых технологий и т. д. Как известно, решение задач невозможно без поставленных целей. Основное предназначение национальных проектов – определение целей деятельности государства для решения фундаментальных задач России и путей их достижения. Национальные проекты представляют собой эффективную форму реализации государственной политики в социально-экономической сфере, а также способствуют достижению национальных целей государства⁷.

Нормативно-правовая база реализации национальных проектов Российской Федерации представлена следующими документами:

— Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁸ (далее – Указ Президента Российской Федерации №204);

— Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;

⁷ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Федерации»⁹ (далее – Постановление Правительства Российской Федерации №1288);

— Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁰;

— «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»¹¹;

— «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

— «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)»¹²;

— «Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты»¹³;

— Паспорта национальных проектов.

Основу реализации национальных проектов составляет проектная деятельность, которая «связана с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов»¹⁴. Система управления проектной деятельностью в органах власти регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации №1288. Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам – один из органов управления, сформированный для осуществления данной деятельности. Образование Совета было постановлено в Указе Президента Российской Федерации от 30.06.2016 г. №306 «О Совете при Президенте Российской Федерации».

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

¹¹ «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г.» (утв. Правительством Российской Федерации 29.09.2018).

¹² «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)» (утв. Правительством Российской Федерации 04.06.2018 №4072п-П6).

¹³ «Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 03.12.2018 №14).

¹⁴ Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации №1288.

Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»¹⁵. Департамент проектной деятельности¹⁶, который был сформирован в составе аппарата Правительства России в 2016 г., является одним из постоянных органов управления и выполняет роль Проектного офиса Правительства России. Региональные проектные офисы обеспечивают организацию проектной деятельности в субъектах России.

Законодательное определение национального проекта содержится в Постановлении Правительства Российской Федерации №1288: «национальный проект» – проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации №204, а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом.

Данное определение невозможно отнести к совершенным в связи с отсутствием существенных признаков, которые характеризуют национальные проекты в качестве основополагающего инструмента реализации политики государства. Доктор юридических наук И. А. Игнатъева определяет реализацию национальной государственной политики в отдельных сферах деятельности, прежде всего – в социальной, как основное предназначение национальных проектов¹⁷.

В Указе Президента Российской Федерации №204 регламентируется система исполнения национальных проектов: определяются цели национальных проектов – «осуществление прорывного научно-технологического и социально-

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 г. №306 (ред. от 19.07.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

¹⁶ С 6 июля 2020 г. – Департамент организации проектной деятельности.

¹⁷ Игнатъева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. №1. С. 20 – 26.

экономического развития Российской Федерации, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека».

Реализация национальных проектов началась в 2019 г. по 13 направлениям. Общая цель реализации национальных проектов – комплексная реструктуризация экономической и социальной сфер Российской Федерации, решение значимых отраслевых проблем, а также создание условий для планомерного развития страны.

Согласно Указу Президента Российской Федерации №204, целевые показатели должны быть достигнуты к концу 2024 г., однако изменившиеся внешние факторы (снижение мировых цен на нефть, введение санкций и др.), а также неблагоприятная обстановка в стране, вызванная пандемией коронавирусной инфекции, и ограничения, которые затронули экономику страны, вынудили уточнить параметры и сдвинуть сроки исполнения национальных проектов до 2030 г.

Ввиду актуализации нацпроектов и необходимости их корректировки был подписан Указ Президента Российской Федерации №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». «В целях осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытие таланта каждого человека» были постановлены введенные изменения».

Так, согласно данному документу, сформировано пять национальных целей развития России, в Указе Президента Российской Федерации №204 их было девять. Цели стали более обширными:

- «сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни; достойный,
- эффективный труд и успешное предпринимательство;

— цифровая трансформация»¹⁸.

Национальные цели развития имеют «межпрограммный» («межпроектный») характер, так как их достижение невозможно в рамках одной государственной программы или национального проекта, а также данные цели взаимосвязаны между собой. Достижение одних целей напрямую зависит от достижения других. Например, без устойчивого экономического роста невозможно снижение уровня бедности в стране; без внедрения и активного использования цифровых технологий и инновационного развития невозможен рост производительности труда.

Для достижения поставленных целей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации №204 разработаны национальные проекты по стратегически важным направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт. «Развитие атомной науки и технологий» и «Туризм и индустрия гостеприимства» – новые национальные проекты, над которыми в настоящее время ведется работа.

Содержание и структура национальных проектов определены в нормативно-правовых актах. Кроме Постановления Правительства Российской Федерации №1288, в данном вопросе важно отметить «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)». Данные документы содержат принципы подготовки национальных и федеральных проектов; порядок и функциональную структуру организации проектной деятельности; перечень органов, управляющих проектной деятельностью; последовательность действий, полномочия, функции и ответственность участников проектной деятельности и др.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации №474.

Документ, который регламентирует порядок реализации проекта, - паспорт. В паспорте национального проекта указаны основные параметры и условия реализации проекта. Форма паспорта национального проекта представлена в табл. 1.1.

Таблица 1.1 – Форма паспорта национального проекта¹⁹

Наименование разделов проекта	Содержание раздела проекта
Основные положения	Приводится основная информация: наименование, куратор, руководитель и администратор национального проекта, срок реализации
Влияние на достижение национальных целей развития Российской Федерации	Раздел содержит национальные цели развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации №474, на достижение которых оказывает влияние национальный проект. По национальным целям указываются целевые показатели
Показатели национального проекта	Содержатся показатели общественно значимых результатов, показатели выполнения задач, не являющихся общественно значимыми результатами, их плановые значения нарастающим итогом по годам (на конец каждого года) реализации национального проекта
Структура национального проекта	Перечисляются федеральные проекты, необходимые и достаточные для достижения общественно значимых результатов, выполнения задач национального проекта и их показателей
Финансовое обеспечение реализации национального проекта	Указываются источники финансирования национального проекта и объемы финансового обеспечения по годам реализации национального проекта
Дополнительная информация	Приводятся пояснения и комментарии с помощью ссылок к отдельным положениям паспорта, необходимые в целях уточнения

Современная экономическая конъюнктура в Российской Федерации предопределяет необходимость внедрения инновационных подходов государственного управления и территориального развития, одним из которых является проектный подход, являющийся основной для национальных проектов, которые имеют стратегически важное значение для социально-экономического развития России.

¹⁹ Составлено автором в соответствии с актуальными паспортами национальных проектов и «Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)».

Национальные проекты 2019 – 2024 гг. реализуются в рамках трех направлений: «Человеческий капитал»²⁰, «Комфортная среда для жизни»²¹ и «Экономический рост»²². Отдельные вице-премьеры курируют проекты в рамках трех направлений.

Предполагаемый объем финансирования национальных проектов в указанный период равен 24 948,78 млрд рублей²³. Выделено 7 521,76 млрд рублей на национальные проекты, относящиеся к программе «Человеческий капитал» (30,15 % от общего объема финансирования), в рамках программы «Комфортная среда для жизни» ассигновано 8 711,66 млрд рублей. (34,92 % от общего объема финансирования), а на программу «Экономический рост» будет израсходовано 8 715,36 млрд рублей. (34,93% от общего объема финансирования). Объем финансирования национальных проектов за 2019-2024 гг. в процентах представлен на рис. 1.1. и в млрд рублей на рис. 1.2.



Рис. 1.1. Объем финансового обеспечения нацпроектов (2019-2024 гг.), %²⁴

²⁰ Национальные проекты «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура».

²¹ Национальные проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология».

²² Национальные проекты «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

²³ Данные актуальны на 14.05.2021 г.

²⁴ Составлено автором на основании данных ГИИС «Электронный бюджет» – Национальные проекты // Режим доступа:

Национальный проект	Объем финансового обеспечения, млрд рублей
Культура	136,41
Экология	3 808,75
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	408,27
Здравоохранение	1 502,55
Демография	4 642,76
Цифровая экономика	1 052,06
Образование	1 240,04
Жилье и городская среда	1 178,84
Наука	784,64
Международная кооперация и экспорт	824,45
Производительность труда и поддержка занятости	39,23
Безопасные и качественные автомобильные дороги	3 724,07
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	5 606,71
Всего	24 948,78

Рис. 1.2. Объем финансового обеспечения нацпроектов (2019-2024 гг.), млрд рублей²⁵

Самый высокий уровень финансового обеспечения: «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (5 606,71 млрд руб.) и национальные проекты «Демография» (4 642,76 млрд руб.) и «Экология» (3 808,75 млрд руб.). Наименьший уровень финансирования у нацпроектов: «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (408,27 млрд руб.), «Культура» (136,41 млрд руб.), «Производительность труда и поддержка занятости» (39,23 млрд руб.).

Финансирование национальных проектов ведется из следующих источников (рис. 1.3): федеральный бюджет – 14 115,1 млрд рублей (межбюджетные трансферты – 7 766,5 млрд руб.), что составляет 56,85% от общего объема финансового обеспечения; внебюджетные источники – 7 987,9 млрд рублей (31,98%); консолидированные бюджеты субъектов – 6 733,1 млрд рублей (26,96%); бюджеты государственных внебюджетных фондов – 3 908,8 млрд рублей (14,49%).

http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=vhy0jui9g_54®ionId=45.

²⁵ Составлено автором на основании данных ГИИС «Электронный бюджет» – Национальные проекты // Режим доступа:

http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=vhy0jui9g_54®ionId=45.

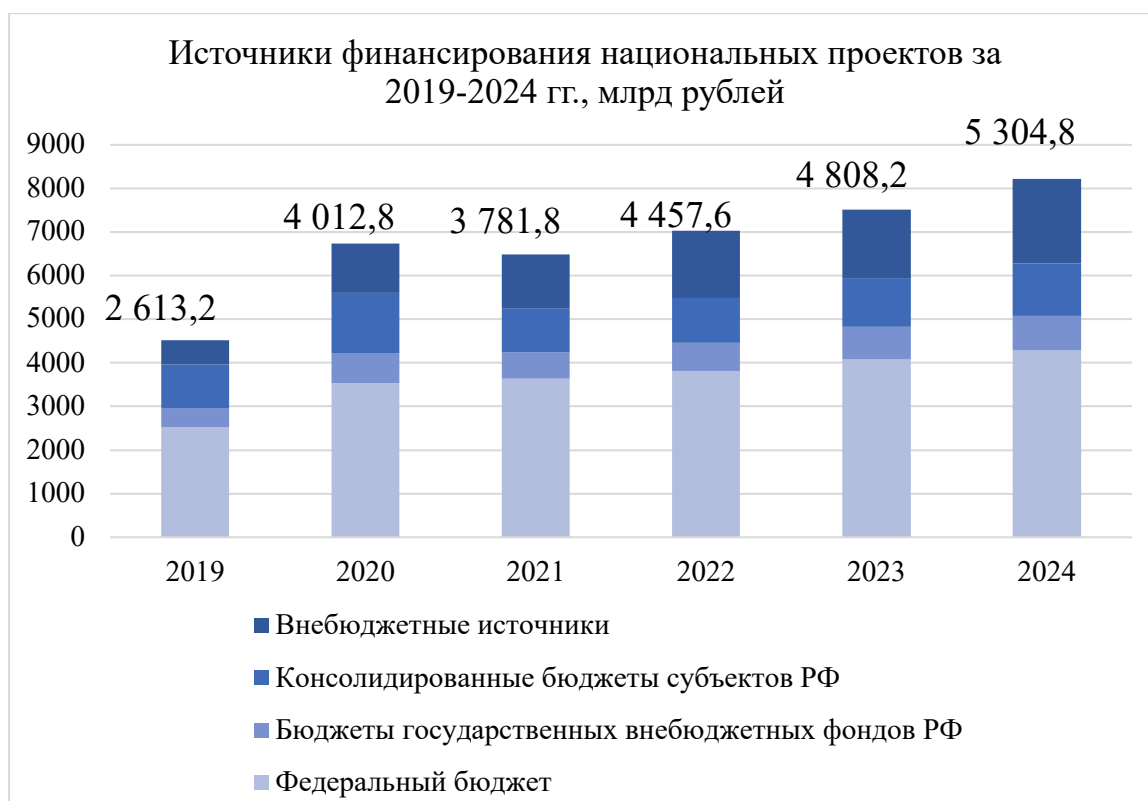


Рис. 1.3. Источники финансирования национальных проектов за 2019-2024 гг., млрд руб.²⁶

Основной задачей системы финансового обеспечения национальных проектов в стране является разработка новых схем и механизмов, которые могут оптимально сочетать различные условия и источники финансового обеспечения, а также привлекать значительные ресурсы для повышения качества и уровня социально-экономического развития.

Программа национальных проектов имеет иерархическую структуру: в состав каждого национального проекта входит совокупность федеральных и региональных проектов. Национальные проекты интегрированы в государственные программы Российской Федерации для обеспечения единства системы государственного стратегического планирования, что определяется наличием у них общего структурного элемента – федерального проекта. Так, каждый национальный проект содержит совокупность федеральных проектов, которые реализуются и в рамках государственных программ.

²⁶ Составлено автором на основании данных ГИИС «Электронный бюджет» – Национальные проекты // Режим доступа: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=vhy0jui9g_54®ionId=45.

В данном контексте стоит обратить внимание на «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года»: государственные программы являются инструментами реализации данных направлений, наиболее значимые направления выделены в национальные проекты (программы)²⁷.

Национальные проекты в системе государственных и муниципальных финансов стали важным механизмом, позволяющим установить взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием, повысить прозрачность бюджета на всех уровнях государственного управления.

Успешная реализация национальных проектов напрямую влияет на темпы экономического роста, которые можно увеличивать благодаря нижеперечисленным способам. Эффективность реализации национальных проектов может быть повышена при помощи улучшения качества государственного управления в сфере расходов. Обеспечение прозрачности в части отчетности о расходовании средств на исполнение национальных проектов, а также в части процедур, которые необходимы для получения государственных средств, может повысить степень исполнения запланированных расходов. Эффективная реализация национальных проектов обусловлена, в том числе, государственным финансовым контролем за ее расходами.

1.2. Нормативно-правовые основы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

Национальные проекты имеют определяющее значение для социально-экономического развития России. Распределение федеральных ассигнований на национальные проекты происходит с учетом поставленных целей и целевых показателей. Для достижения национальных целей путем эффективной реализации национальных проектов и устойчивого развития страны необходим

²⁷ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года.

государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национальных проектов.

Система государственного финансового контроля подразумевает проверку эффективности использования государственных ресурсов; проверку достижения показателей мероприятий государственных программ, которые являются важным звеном реализации национальных проектов; обеспечивает результатами по окончании проверок и предложениями о поправках, необходимых для дальнейшего стратегического управления.

Одним из источников права, регулирующим осуществление ГФК в Российской Федерации, является «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (далее – Бюджетный кодекс). Основы государственного (муниципального) финансового контроля, а именно: виды, объекты, методы осуществления, полномочия органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, а также представления и предписания – закреплены в Главе 26 Бюджетного Кодекса «Основы государственного (муниципального) финансового контроля».

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения²⁸.

Виды государственного (муниципального) финансового контроля представлены в табл. 1.2.

Понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля вводятся Федеральным законом от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»²⁹.

²⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

²⁹ Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

Согласно данному закону, Правительство наделяется правом определения порядка принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в случаях, предусмотренных законом³⁰.

Таблица 1.2 – Виды государственного (муниципального) финансового контроля³¹

Предварительный	Последующий
Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.
Внутренний	Внешний
Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций)	Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Контроль за прозрачностью и эффективностью расходования средств на реализацию национальных проектов имеет необходимость осуществления на постоянной основе, что обуславливается стратегическим значением реализации национальных проектов.

Активное внедрение в органах исполнительной власти проектного метода управления, который является основой управления национальными проектами, началось с 2016 г. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2015 г. стало началом формирования организационно-правовых и финансово-методических основ данного управления³². Это является отправной точкой для формирования специальных проектных офисов в целях развития проектной деятельности.

³⁰ Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

³¹ Составлено автором на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ.

³² Послание Президента Федеральному собранию // Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>.

По намерениям Президента России, эффективная и результативная реализация национальных проектов является основной направленностью проектно-ориентированного публичного управления.

Правовая основа управленческой деятельности базируется на техническом нормировании, в связи с чем приняты следующие национальные стандарты:

— ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»;

— ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»;

— ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой»;

— ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту»;

— ГОСТ Р МЭК 62198-2015 «Проектный менеджмент. Руководство по применению менеджмента риска при проектировании»;

— ГОСТ Р ИСО 10006-2019 «Менеджмент качества. Руководящие указания по менеджменту качества в проектах».

На основе принятых решений главного государственного управленческого органа, который имеет совещательный характер, – Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Совет) осуществляется реализация национальных проектов. Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам преобразован из Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам по Указу Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. №444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации».

Обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим

развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов, является целью создания Совета³³.

В основные задачи Совета входит координация деятельности вышеперечисленных органов по вопросам, которые относятся к реализации национальных проектов; анализ и оценка реализации национальных проектов, организация мониторинга реализации национальных проектов, а также достижения их целей и целевых показателей и т. д.

Наиболее важная роль отводится формированию Президиума Совета, необходимого для решения текущих вопросов деятельности, а именно (в рамках контроля реализации нацпроектов): проводить мониторинг и оценку реализации нацпроектов и программ, оценку достижения ключевых показателей проектной деятельности.

Осуществление мониторинга реализации национальных проектов регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации №1288. Документ определяет полномочия субъектов в сфере проектной деятельности и мониторинга данного объекта, а также порядок и сроки мониторинга национальных проектов: с принятия решения об утверждении паспортов нацпроектов до момента принятия решения об их завершении. Мониторинг реализации национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов представляет собой систему мероприятий по измерению их фактических параметров, расчету отклонения фактических параметров от плановых параметров, утвержденных в паспортах соответствующих проектов и их рабочих планах³⁴.

В соответствии с Методическими указаниями по мониторингу национальных проектов (программ) и федеральных проектов, мониторинг сводится к составлению ежемесячного, ежеквартального и ежегодного отчетов. Отчеты о ходе реализации национальных проектов содержат информацию о достижении контрольных точек (ежемесячные), о прогнозных значениях и

³³ Официальное интернет-представительство Президента России – Советы при Президенте [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://kremlin.ru/structure/councils>.

³⁴ Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации №1288.

дополнительных показателях (ежеквартальные), а также о фактическом достижении показателей проектов и о выполнении задач (ежегодные).

Осуществление государственного финансового контроля происходит в отношении широкого круга объектов, который содержит не только главных распорядителей бюджетных средств, финансовые органы, государственные учреждения и предприятия, но и хозяйственные общества, товарищества, юридические лица и индивидуальных предпринимателей – получателей бюджетных средств и исполнителей по договорам, которые финансируются из бюджетных средств.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль в области реализации национальных проектов осуществляется за соблюдением требований нормативных правовых актов в сфере бюджетных отношений, включая требования, которые касаются государственных (муниципальных) контрактов, соглашений и договоров, предусматривающих предоставление бюджетных средств³⁵. В соответствии с пунктом 2 статьи 266.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации осуществляется проверка расходования бюджетных средств, при этом предмет контроля – соблюдение целей, порядка и условий предоставления бюджетных средств, соблюдение условий договоров/соглашений о предоставлении средств бюджета.

Федеральный закон от 05.04.2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»³⁶, «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия»³⁷ и «СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий»³⁸ регулируют полномочия Счетной Палаты. Для аудита национальных целей и национальных проектов Счетная палата проводит проверки и реализует аналитические

³⁵ Статья 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

³⁷ «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.09.2017 г. №9ПК).

³⁸ «СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20.10.2017 №12ПК).

мероприятия, предмет которых – деятельность участников, исполнителей, а также соисполнителей национальных проектов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе»³⁹ регламентирует полномочия соответствующего органа в области контроля за бюджетными средствами.

Нормативным правовым актом в области казначейского сопровождения целевых средств является Федеральный закон о бюджете, в настоящее время – Федеральный закон от 08.12.2020 г. №385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»⁴⁰. Статья 5 указанного закона содержит особенности использования средств, предоставляемых отдельным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Распределение бюджетных средств на национальные проекты осуществляется на конкурентной основе, в связи с чем необходимо рассмотреть Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴¹. В соответствии с данным нормативным правовым актом проводится мониторинг государственных (муниципальных) закупок, которые осуществляются в рамках национальных проектов.

Согласно ст. 269.2 Бюджетного кодекса, осуществление внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля происходит в соответствии с федеральными стандартами, которые утверждены нормативно-правовыми актами Правительства России (рис.1.4).

³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе».

⁴⁰ Федеральный закон от 08.12.2020 г. №385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

⁴¹ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Название стандарта	Утвержден	Вступление в силу
Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95	01.07.2020
Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 100	01.07.2020
Планирование проверок, ревизий и обследований	Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208	01.07.2020
Реализация результатов проверок, ревизий, обследований	Постановление Правительства РФ от 23.07.2020 № 1095	28.07.2020
Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов	Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235	24.08.2020
Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц	Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1237	24.08.2020
Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности	Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1478	22.09.2020

Рис. 1.4. Федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля⁴²

Первый федеральный стандарт⁴³ закрепляет следующее:

1) Перечень и определение принципов, которыми должны руководствоваться субъекты контроля:

- общие принципы;⁴⁴
- принципы осуществления профессиональной деятельности.⁴⁵

2) Определение понятий «контрольная деятельность» и «контрольное мероприятие».

Следующий федеральный стандарт⁴⁶ содержит:

- перечень должностных лиц, осуществляющих контрольную деятельность;
- права доступа к ГИС (государственные информационные системы), МИС (муниципальные информационные системы), ИС (информационные системы), владельцем или оператором которых является объект контроля;

⁴² Составлено автором.

⁴³ «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».

⁴⁴ Этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма.

⁴⁵ Принципы эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости.

⁴⁶ «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».

— возможность привлечения независимых экспертов, специалистов иных государственных органов и подведомственного учреждения к проведению экспертиз, установление требований к ним;

— обязанность должностных лиц органа контроля проверять наличие обстоятельств, исключающих участие привлекаемых лиц в контрольном мероприятии и др.

В федеральном стандарте «Планирование проверок, ревизий и обследований» содержатся единые подходы к оценке рисков, единые требования к содержанию планов контрольной деятельности для всех органов контроля, обязанности по идентификации принадлежности объекта контроля и направлений его финансово-хозяйственной деятельности к предусмотренным стандартом категориям риска, общие правила отнесения объектов и предметов контроля к каждой категории риска.

В федеральном стандарте «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» содержатся правила указанной реализации, в том числе предусматриваются требования к содержанию представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В федеральном стандарте «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» отражены вопросы назначения контрольного мероприятия и подготовка к его проведению; проведение контрольного мероприятия, в том числе назначение (организацию) экспертиз, необходимых для проведения контрольного мероприятия, оформления их результатов; оформление результатов.

В настоящее время осуществляется процесс цифровизации и активно используются порталы органов власти и хозяйствующих структур, которые обеспечивают прослеживаемость государственных расходов и управление ими. Одной из таких систем является портал – агрегатор «Госрасходы», введенный в эксплуатацию Счетной палатой. Информационный портал основан на следующих источниках: Единый портал бюджетной системы «Электронный

бюджет», Сайт «Национальные проекты России», Портал государственных программ, Единая информационную систему в сфере закупок, официальные сайты органов власти и иные государственные информационные системы.

На сайте Счетной палаты представлена информационная панель, которая отражает информацию по национальным целям и предоставляет возможность прослеживать изменения показателей и их значений по национальным проектам. Информационная панель содержит данные по всем национальным целям.

Для мониторинга расходов на национальные проекты, кроме перечисленных источников, функционирует ГАС «Управление», оператором которой является Федеральное казначейство. Применение данной системы позволяет обеспечить взаимодействие с информационными системами органов контроля, а также размещает профили рисков, которые возникают в рамках реализации национальных проектов.

1.3. Осуществление государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

Эффективное управление финансовыми ресурсами страны способствует успешному социально-экономическому развитию. Финансовое обеспечение реализации национальных проектов требует высокого уровня контроля и мониторинга. В настоящее время для контроля за реализацией национальных проектов, а также расходами на их реализацию создана система мониторинга, которая обеспечивает достижение национальных целей государства.

Осуществление мониторинга национальных проектов происходит в соответствии с порядками и сроками, которые определены Постановлением Правительства Российской Федерации №1288. Решение об утверждении паспортов национальных проектов является началом процесса мониторинга, окончание которого – решение об их завершении.

Мониторинг осуществляется, учитывая Методические указания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, Правительственной комиссии по

транспорту и/или Методические рекомендации проектного офиса Правительства Российской Федерации по организации проектной деятельности⁴⁷.

В ходе мониторинга реализации национальных проектов и федеральных проектов формируются отчеты: ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные. Отчеты включают информацию о реализации национальных проектов, в которых содержатся сведения о достижении контрольных точек федеральных проектов и исполнении бюджетов национальных проектов и федеральных проектов.

«Анализ и оценка реализации национальных проектов и программ, подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию деятельности в соответствующих сферах, а также по развитию передовых методов целевого и проектного управления; организация мониторинга достижения целей и целевых показателей национальных проектов и программ, показателей по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации, а также мониторинга реализации национальных проектов и программ»⁴⁸ – все это входит в задачи Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и формируемого Президиума Совета.

Казначейство России осуществляет контроль за целевым использованием средств посредством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения исполнения программных мероприятий и контрактов. Казначейское сопровождение национальных проектов обеспечивается согласно Федеральному закону о федеральном бюджете на соответствующий год. В полномочия Казначейства России входит осуществление предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации №1288.

⁴⁸ «Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. №444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»).

Казначейство России и его территориальные органы с начала 2020 г. собирают и анализируют информацию об исполнении национальных проектов соответствующих субъектов Российской Федерации. Одна из задач Федерального казначейства – предотвращение рисков прекращения реализации национальных проектов, в связи с чем функционирует система информационного взаимодействия среди органов власти, которая способствует выявлению недобросовестных исполнителей государственных контрактов. Данный орган исполнительной власти отображает общие результаты выполнения национальных проектов и отслеживает их текущее состояние выполнения, а также ежемесячные отчеты о кассовом исполнении национальных проектов.

Трёхсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений – один из важнейших инструментов контроля за реализацией национальных проектов, а также доведением до субъектов России межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов для Федерального Собрания⁴⁹.

Высший орган внешнего государственного контроля (аудита) – Счетная палата Российской Федерации – одним из приоритетов которого является мониторинг национальных проектов. Счетная палата занимает особое место в осуществлении государственного контроля за эффективным расходованием бюджетных средств.

На основании совершенствования системы государственного контроля (аудита) предполагается расширение возможностей достижения национальных целей, что является стратегической целью Счетной палаты. В целях мониторинга реализации национальных проектов данный субъект контроля осуществляет проверки и аналитические мероприятия, направляет рекомендации федеральным органам исполнительной власти, парламенту и Президенту, обсуждает реализацию национальных проектов публично. Инструментами текущего

⁴⁹ «Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений» (принят Правительством Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 26.09.2013 г.)

мониторинга являются планы реализации и объемы освоенных бюджетных средств.

Федеральные органы исполнительной власти, которые являются исполнителями национальных проектов, формируют ведомственные проектные офисы. В область задач ведомственных проектных офисов входит участие в мониторинге реализации национальных проектов, а также федеральных проектов, входящих в их состав; участие в контрольных мероприятиях, которые организует проектный офис Правительства Российской Федерации в отношении национальных, федеральных и региональных проектов и т. д. В органах исполнительной власти субъектов создаются региональные проектные офисы для координации реализации региональных проектов, входящих в состав нацпроектов. В Правительстве Российской Федерации функции проектного офиса возложены на Департамент организации проектной деятельности, который обеспечивает деятельность Президиума Совета при Президенте Российской Федерации.

Роль Министерства экономического развития Российской Федерации определена в функциональной структуре проектной деятельности Правительства России. Структурным подразделением Министерства экономического развития Российской Федерации, которое осуществляет полномочия по мониторингу реализации национальных проектов, является Департамент мониторинга реализации национальных проектов. В его задачи входит также мониторинг реализации федеральных проектов и обеспечение участия в контрольных мероприятиях в отношении национальных, федеральных и региональных проектов.

Министерство финансов Российской Федерации также осуществляет контроль за финансовым исполнением нацпроектов. Министерство финансов Российской Федерации ежемесячно, не позднее 6-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляет оперативную информацию об исполнении федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов и федеральных проектов, руководителям

национальных проектов и федеральных проектов, а также в Министерство экономического развития Российской Федерации и проектный офис Правительства Российской Федерации.

Ввиду конкурентной основы финансового обеспечения нацпроектов особо важна деятельность Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации в части контроля за национальными проектами. Подразделения Федеральной антимонопольной службы проводят проверки по государственным контрактам, которые заключаются в рамках национальных проектов.

Кроме вышеупомянутых органов, особое место в осуществлении контроля за расходами на реализацию нацпроектов занимает Росфинмониторинг. Совместно с Федеральным казначейством создана система мониторинга за движением средств в процессе реализации нацпроектов.

Особое значение должно уделяться прозрачности информация о реализации национальных проектов. Федеральное казначейство, взаимодействуя с Проектным офисом Правительства России, Минфином и Росфинмониторингом, проводит работу по созданию прослеживаемости достижения контрольных точек и результатов нацпроектов. Система прослеживаемости реализуется в каскадировании информации от общих данных по нацпроектам до информации о конкретном результате. Инструмент реализации данной системы – Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», создание которого закреплено в Приказе Минфина России от 27.12.2013 г. №141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации»⁵⁰.

В настоящее время основной инструмент прослеживаемости – бюджетная классификация⁵¹, которая применяется при доведении бюджетных данных, а также расходовании средств бюджетов. Код бюджетной классификации

⁵⁰ Приказа Минфина России от 27.12.2013 г. №141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации».

⁵¹ Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления (п. 1 ст. 18 гл. 4 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

содержит 20 знаков, одиннадцатый и двенадцатый знаки указывают на национальные и федеральные проекты соответственно. Особо важно владеть информацией об исполнении нацпроектов на всех уровнях бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в режиме «онлайн» для осуществления прослеживаемости результатов национальных проектов. Обеспечить взаимодействие с информационными системами различных контрольных органов позволяет государственная автоматизированная система «Управление».

Государственный финансовый контроль за расходами на реализацию нацпроектов необходим как на федеральном уровне, так и на региональном. Невозможно достижение поставленных целей и эффективной реализации национальных проектов без взаимодействия с субъектами России и привлечения их к реализации нацпроектов.

Наличие информационных порталов (ГИИС «Электронный бюджет», ГАС «Управление» и др.), основанных на цифровизации данных, на использовании цифровых технологий, интеграции систем контрольных органов, межведомственном обмене информацией, позволяет оперативно решать задачи контроля за национальными проектами.

Национальные проекты и контроль за их реализацией: системы от федеральных целевых программ (2002 г.) и приоритетных национальных проектов (2006-2018 гг.) до национальных проектов настоящего времени. Учитывая различные социально-экономические, политические и иные условия, данная система преобразовывалась и модернизировалась. Действующая в настоящее время система государственного финансового контроля за расходами на реализацию нацпроектов основана на базе предшествующих практик и является наиболее совершенным вариантом, однако существует необходимость в ее большем совершенствовании.

Национальные проекты и государственный финансовый контроль за расходами на их реализацию представляют собой важный аспект изучения с практической точки зрения, который во второй главе выпускной квалификационной работы будет исследован посредством анализа реализации

национального проекта «Демография», внутреннего государственного финансового контроля за расходами на его реализацию, а также оценки эффективности его реализации.

Глава 2. Практика государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

2.1. Общая характеристика национального проекта «Демография»

В рамках выпускной квалификационной работы освещена тема государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов. В частности, для более подробного анализа был выбран национальный проект «Демография».

Демографическая ситуация в стране является ключевым показателем ее развития. Численность населения в Российской Федерации с 2018 г. стала сокращаться и составила в 2018 г. 146,78 млн человек, что меньше предыдущего года на 0,068% (на 99 712 человек) (рис. 2.1). Естественная убыль населения в 2018 г. превысила 224 тыс. человек.



Рис. 2.1. Численность населения Российской Федерации за 2010-2020 гг., человек⁵²

В соответствии с данными на рис. 2.1 с 2010 г. отмечается прирост населения, наиболее значимый – в 2014 г., что обусловлено присоединением к Российской Федерации двух субъектов: Республики Крым и г. Севастополь.

⁵² Составлено автором на основании данных Росстата.

7 мая 2018 г. издан Указ Президента Российской Федерации №204, который содержит девять целей национального развития, первая и особо важная из которых – «обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации». В связи с этим разработан национальный проект «Демография», который влияет на достижение поставленной цели.

Особую значимость задач данного нацпроекта отметил Владимир Путин в своем послании Федеральному Собранию от 20.02.2019 г.: «Теперь о наших задачах более конкретно. И прежде всего, о ключевой из них – о сбережении народа, а значит, о всемерной поддержке семей. Для нашего общества, для многонационального народа именно семья, рождение детей, продолжение рода, уважение к старшим поколениям были и остаются мощным нравственным каркасом. Мы делали и будем делать всё для укрепления семейных ценностей. Это вопрос нашего будущего. Общая задача для государства, для гражданского общества, для религиозных организаций, политических партий и средств массовой информации»⁵³.

3 сентября 2018 г. был утвержден паспорт нацпроекта «Демография»⁵⁴ Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Срок реализации: 1 января 2019 г. – 31 декабря 2024 г.

В Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определены новые национальные цели развития, одной из которых стала цель «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». В рамках указанной цели установлены следующие показатели, на достижение которых влияет нацпроект «Демография»: обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов.

⁵³ Послание Президента Федеральному Собранию. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

⁵⁴ Паспорт национального проекта демография. Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/e4/60/НП%20Демография.pdf>

Повышение качества жизни населения, создание условий для долголетия и активного образа жизни, снижение смертности и увеличение рождаемости – ожидаемые результаты, к которым должна привести реализация национального проекта «Демография». На национальные проекты 2019-2024 гг. планируется направить 24 948,78 млрд рублей⁵⁵, из которых 4 642,76 млрд рублей являются финансовым обеспечением нацпроекта «Демография».

Источники финансового обеспечения национального проекта за весь период реализации:

- федеральный бюджет (66,13%);
- бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (21,98%);
- консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (11,89%).

Большая часть расходов направлена на поддержку семей при рождении детей, выплату пособий, материнский капитал, а также на понижение ставки ипотеки для семей, в которых будет рожден второй или третий ребенок.

В нацпроект «Демография» входят следующие федеральные проекты:

- «Финансовая поддержка семей при рождении детей»;
- «Содействие занятости»;
- «Старшее поколение»;
- «Укрепление общественного здоровья»;
- «Спорт-норма жизни».

В ходе реализации федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» обеспечивается финансовая поддержка семей при рождении детей; создаются благоприятные условия, необходимые для жизнедеятельности семьи; минимизируется риск ухудшения материального положения семьи в связи с рождением ребенка; появляется возможность

⁵⁵ Данные актуальны на 14.05.2020 г.

получить социальную поддержку в проактивном порядке. В мероприятия данного федерального проекта входят:

— предоставление материнского капитала. Материнский капитал с 2020 г. начали получать семьи, в которых родился первый ребенок. Сумма зависит от уровня инфляции и ежегодно индексируется: в 2020 г. за первого ребенка – 466 617 руб., за второго – 616 617 руб., в 2021 г. размер выплат увеличен на 3,7%: за первого ребенка – 483 882 руб., за второго – 639 432 руб.;

— ежемесячные выплаты на детей, размер которых равен прожиточному минимуму для детей в определенном субъекте. Например, семьи из Москвы в 2020 г. получали 15 225 руб. в месяц, из Тульской области – 10 427 руб., из Волгоградской области – 10 123 руб. В среднем выплаты составляют 12 тыс. рублей. Выплаты осуществляются детям до трех лет.;

— льготное ипотечное кредитование предоставляется семьям, в которых родился второй ребенок или последующий (ставка – 6%, на Дальнем Востоке – 5%);

— для пар, страдающих бесплодием, предоставление бесплатного экстракорпорального оплодотворения (ЭКО) по полису ОМС.

Федеральный проект «Содействие занятости» в 2020 г. заменил федеральный проект «Содействие занятости женщин», что повлекло за собой значимые изменения. Согласно предыдущему федеральному проекту, переобучение могли пройти только граждане старше 50 лет или мамы дошкольников. С 2021 г. любой человек, который находится под риском увольнения или потерял работу, может воспользоваться возможностями национального проекта и пройти переобучение. Для большей востребованности граждан на рынке труда, в программах переобучения учитываются актуальные запросы компаний. При этом во время переобучения осуществляются выплаты пособий по безработице. В 2021 г. переобучиться смогут не менее 115 тыс. человек, в 2022–2024 гг.— по 125 тыс. человек. Также в рамках данного федерального проекта в субъектах создаются дополнительные места в яслях для детей 1,5 до 3 лет, что способствует

возвращению родителя к трудовой деятельности через непродолжительное время. Планируется создать более 256,8 тыс. новых мест до конца 2024 г.

Следующий федеральный проект – «Старшее поколение». Цель данного федерального проекта заключается в обеспечении условий для активного долголетия и качественной жизни для пожилых граждан. Для пожилых граждан реализуются следующие мероприятия: создается система долговременного ухода за пожилыми гражданами и инвалидами (социальное обслуживание и медицинская помощь на дому); создаются гериатрические центры и геронтологические отделения (в 2020 г. гериатрические службы заработали в 68 субъектах, к 2024 г. планируется около 2 тысяч врачей-гериатров и 85 гериатрических центров); вводятся в пользование стационарные организации социального обслуживания «нового типа», которые способны обеспечить гражданам приближенные к домашним условия проживания; создаются «Серебряные университеты», включающие в себя музыкальные секции, спортивные секции, литературные клубы, которые способствуют сохранению активности у граждан пожилого возраста.

В ходе реализации федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» обеспечивается создание системы мотивации у граждан к ведению здорового образа жизни⁵⁶. Также меры данного проекта направлены на сокращение потребления алкоголя и защиту от табачного дыма. Национальный проект «Демография» обеспечивает поддержку корпоративных программ по укреплению здоровья, которые в 2020 г. были внедрены в 300 компаниях. Также федеральный проект предусматривает консультации в области правильного питания, профилактику и отказ от вредных привычек, возможность получить рекомендации по физической активности в более 750 центрах здоровья, функционирующих на базе поликлиник. В проекте содержатся модельные программы для предприятий, которые направлены на улучшение меню буфетов и столовых, исключение вредных продуктов и напитков из продажи.

⁵⁶ Здоровое питание и отказ от вредных привычек.

Последний федеральный проект ориентирован на формирование условий для населения для занятия физической культурой и спортом, включая повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовку спортивного резерва. В 2021-2023 гг. будет построено 6 региональных центров по хоккею, 25 крытых манежей для футбола, 26 крытых катков с искусственным льдом, 134 физкультурно-оздоровительных комплекса. К 2024 г. планируется достижение численности обученных специалистов в области физической культуры и спорта 48,8 тысяч человек. В рамках федерального проекта население может принять участие в тестировании, которое определяет соответствие государственным требованиям к уровню физической подготовленности Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) в центрах тестирования ГТО, которые открываются во многих субъектах России. К 2024 г. планируется создать около 1,8 тыс. площадок для тестирования. Также в нацпроект включено проведение таких массовых спортивных мероприятий, как «Лыжня России», «Кросс нации», «День физкультурника», «Оранжевый мяч», «Декада спорта и здоровья». Количество граждан, которые регулярно занимаются спортом, растет и в 2020 г. численность такого населения превысила 40%. К 2024 г. это число должно увеличиться до 55%, а к 2030 г. – до 70%.

2.2. Внутренний государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национального проекта «Демография»

Внутренний государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национальных проектов, в том числе национального проекта «Демография», осуществляется Федеральным казначейством и иными органами государственного финансового контроля. Нормативно-правовая база данного вопроса отражена в первой главе выпускной квалификационной работы: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. №1288 «Об организации проектной

деятельности в Правительстве Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе» и др. С 1 июля 2020 г. органы внутреннего государственного финансового контроля осуществляют свою деятельности в соответствии с федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, которые также регулируют осуществление контрольных мероприятий. По результатам внутреннего государственного финансового контроля проанализированы и представлены данные этого параграфа.

На национальный проект «Демография» за 2019-2024 гг. предусмотрены денежные средства в размере 4 642,76 млрд рублей⁵⁷. Данный нацпроект занимает второе место по объему финансового обеспечения среди всех национальных проектов, на первом месте – «Комплексный план модернизации расширения магистральной инфраструктуры» (5 606,71 млрд рублей). Объем финансового обеспечения нацпроекта «Демография» в разбивке по годам представлен на рис 2.2.



Рис. 2.2. Объем финансового обеспечения национального проекта «Демография» за 2019-2024 гг., млрд рублей⁵⁸

⁵⁷ Данные актуальны на 14.05.2021 г.

⁵⁸ Составлено автором на основании данных ГИИС «Электронный бюджет».

Как видно на рис. 2.2, больший объем финансирования нацпроекта приходится на федеральный бюджет – 66,13 %, бюджеты государственных внебюджетных фондов – 21,98 %, наименьшая доля приходится на консолидированные бюджеты субъектов – 11,89 %⁵⁹.

Исполнение расходов на реализацию национальных проектов (программ) за 2019-2020 гг. представлено на рис. 2.3.

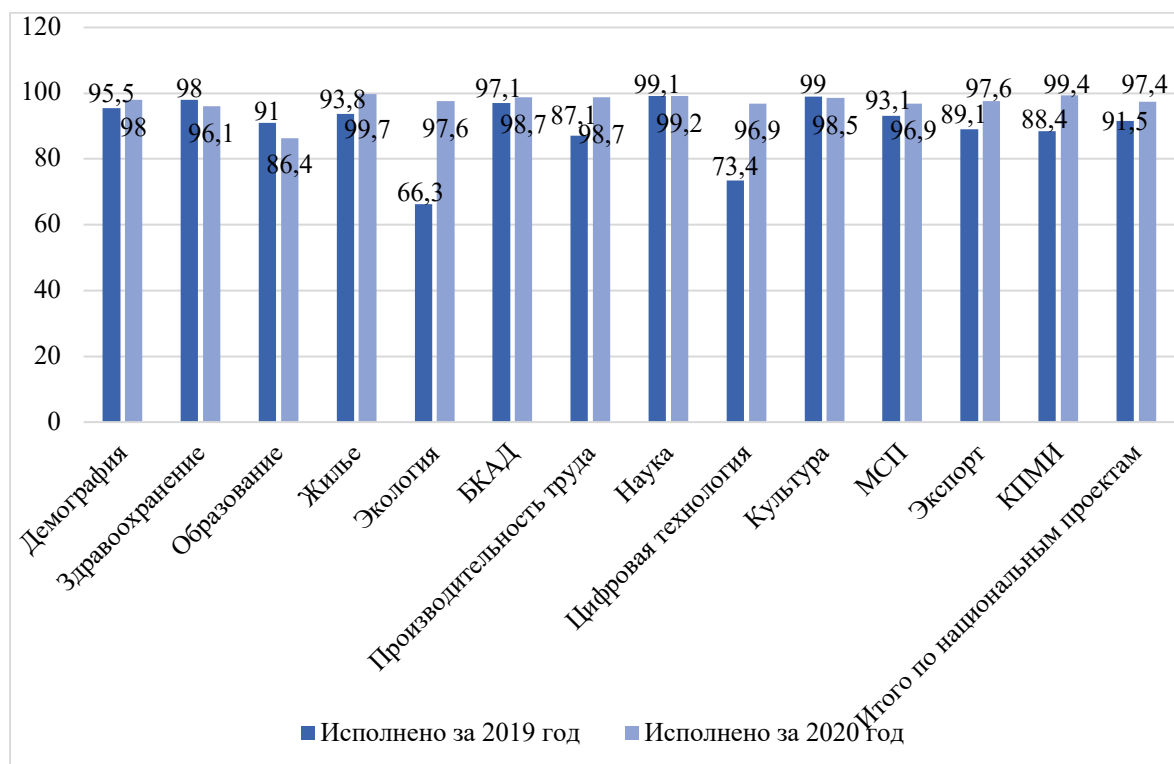


Рис. 2.3. Исполнение федерального бюджета за 2019-2020 гг. в части бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов, в процентах⁶⁰

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»⁶¹ в 2019 г. предусматривалось финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ) в объеме 1 734,6 млрд рублей. Согласно показателям уточненной росписи, объем средств федерального бюджета составил 1 750,0 млрд рублей, исполнение составило 1 600,2 млрд рублей (91,4% от запланированных расходов).

⁵⁹ Данные актуальны на 14.05.2021 г.

⁶⁰ Составлено автором.

⁶¹ Федеральный закон от 29.11.2018 г. №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Рассмотрим исполнение федерального бюджета за 2019 г. в части бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национального проекта «Демография» (табл. 2.1).

Таблица 2.1 – Исполнение федерального бюджета за 2019 г. в части бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национального проекта «Демография», млрд рублей⁶²

Код по БК	Наименование национального проекта (программы)	Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на 2019 год	Уточненная роспись	Исполнение	% исполнения
	Национальный проект «Демография»	515,5	522,0	498,3	95,5
P1	Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	418,4	421,6	417,3	99,0
P2	Федеральный проект «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет»	60,9	64,6	48,2	74,6
P3	Федеральный проект «Старшее поколение»	10,2	10,2	9,3	91,0
P4	Федеральный проект «Укрепление общественного здоровья»	0,8	0,8	0,8	99,9
P5	Федеральный проект «Спорт – норма жизни»	25,2	24,8	22,8	91,6

На 2020 г. объем финансового обеспечения реализации национальных проектов (программ) предусматривался в размере 2 129,6 млрд рублей. Согласно показателям уточненной росписи, объем бюджетных ассигнований федерального бюджета составил 2 206,7 млрд рублей, исполнение составило 2 149,1 млрд рублей (97,4% от запланированных расходов).

Рассмотрим исполнение федерального бюджета за 2020 г. в части бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национального проекта «Демография» (табл. 2.2).

⁶² Составлено автором на основании Отчета об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год (Минфин Российской Федерации) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=129889-informatsionnoe_illyustrirovannoe_izdanie_ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzheta_byudzhetoj_sistemy_rossijskoi_federatsii_za_2019.

Таблица 2.2 – Исполнение федерального бюджета за 2020 г. в части бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национального проекта «Демография», млрд рублей⁶³

Код по БК	Наименование национального проекта (программы)	Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» на 2020 год	Уточненная роспись	Исполнение	% исполнения
	Национальный проект «Демография»	725,6	703,8	689,6	98,0
P1	Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	640,1	604,4	602,2	99,6
P2	Федеральный проект «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет»	39,5	54,8	47,0	85,8
P3	Федеральный проект «Старшее поколение»	13,5	10,2	9,7	95,2
P4	Федеральный проект «Укрепление общественного здоровья»	2,2	1,8	1,7	98,7
P5	Федеральный проект «Спорт – норма жизни»	30,3	32,6	29,0	88,8

На основании этих данных можно сделать вывод, что в 2020 г. процент исполнения бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национального проекта «Демография» по трем из пяти федеральным проектам был выше 2019 г., что может свидетельствовать о более эффективной реализации нацпроекта, в том числе повышения эффективности контроля за ним.

По данным на 01.03.2021 г., расходы федерального бюджета на реализацию нацпроектов исполнены на 13,1% (293,7 млрд рублей из выделенных 2 249,5 млрд рублей) от плановых бюджетных назначений. В частности, исполнение расходов по нацпроекту «Демография» составляет 20% (149,5 млрд рублей из выделенных 747,7 млрд рублей).

Недостатки, которые выявляются в процессе реализации национальных и федеральных проектов, обусловлены следующими причинами: низкий уровень исполнения расходов на реализацию нацпроектов, формирование

⁶³ Составлено автором на основании Отчета об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год (Минфин Российской Федерации) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=132980ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzheto_v_byudzhetoj_sistemy_rossijskoj_federatsii_za_2020_god_predvaritelnye_itogi.

многочисленных запросов на изменение паспорта проекта для корректировки показателей и результатов, нарушение сроков и/или недостижение результатов показателей, перераспределение финансового обеспечения проектов национального или федерального проекта.

Согласно вышеприведённым данным (табл. 2.1), объем исполнения средств федерального бюджета в 2019 г. достиг 95,5%, 23,7 млрд рублей или 4,5% было не исполнено.

Наименьший уровень исполнения бюджетных ассигнований отмечен у следующих федеральных проектов: «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» - 74,6%, «Старшее поколение» - 91 %, «Спорт – норма жизни» - 91,6 %. Проанализируем причины недоиспользования бюджетных назначений из федерального бюджета.

Бюджетные ассигнования по федеральному проекту «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» были не использованы на мероприятия по созданию дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет – 13,4 млрд рублей, для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет – 3,0 млрд рублей (всего 16,4 млрд рублей). Низкий уровень исполнения бюджетных ассигнований обусловлен следующими причинами:

- позднее проведение конкурсных процедур на выполнение работ по строительству детских садов и яслей регионами;
- несвоевременное заключение контрактов с генеральными подрядчиками;
- несоответствие проектной документации существующим требованиям;
- увеличение сроков разработки и проведения государственной экспертизы проектной документации.

При неполном расходовании бюджетных ассигнований федерального бюджета к концу 2019 г. не достигнут результат по созданию не менее 90 тыс. дополнительных мест в дошкольных учреждениях для детей до трех лет. Было создано 78,9 тыс. мест, что составило 88% от планового показателя. Также не достигли полного исполнения показатели по численности воспитанников в

государственных (исполнено 91,8%) и частных (исполнено 85,5%) дошкольных учреждениях. Неиспользованные средства за 2019 г. были перенесены на 2020 г., чтобы использовать их на соответствующие цели.

По федеральному проекту «Спорт – норма жизни» не использованы бюджетные ассигнования в размере 2,1 млрд рублей. Наименьший уровень исполнения сложился по результатам, которые реализуются в субъектах, – ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 – 2020 годы» (межбюджетные трансферты освоены на 83,7 %), создание и модернизация объектов спортивной инфраструктуры региональной собственности для занятий физической культурой и спортом (85,2 %). Неисполненные бюджетные ассигнования на данные мероприятия составили 2 млрд рублей. Неисполнение расходов обусловлено отклонением от проектно-сметной документации; несвоевременным вводом в эксплуатацию объектов в связи с повторной и поздней контрактацией; длительностью процедур приемки объектов завершено строительства и ввода в эксплуатацию; недостаточной компетентностью специалистов регионов, которые проводят конкурсные процедуры и подготовку документов, что стало причиной задержки возведения объектов.

Неполное использование средств послужило причиной недостижения результатов по строительству и реконструкции спортивных объектов региональной собственности, а также показателя, который характеризует долю граждан среднего возраста, систематически занимающихся физической культурой и спортом (исполнено на 98,3 %).

В рамках реализации федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» наибольший уровень исполнения бюджетных ассигнований (99,9%), при этом расходы на данный федеральный проект составляют 0,15% от общих расходов нацпроекта. Однако даже практически при полном кассовом исполнении может быть недостижение плановых значений показателей, например, «Смертность мужчин в возрасте 16 – 59 лет» (показатель исполнен на

96,9 %), «Смертность женщин в возрасте 16 – 54 лет» (99,2 %) и «Темпы прироста первичной заболеваемости ожирением» (82,1 %).

Достаточно высокий уровень исполнения бюджетных ассигнований отмечается по федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (99 %). Размер неиспользованных средств составил 4,2 млрд рублей и в основном связан с заявительным характером предоставления выплат. При высоком уровне кассового исполнения и реализации всех мероприятий, не был достигнут ни один из установленных показателей на 2019 г.

При формировании нацпроекта «Демография» не отработаны модели функционирования результатов федеральных проектов с точки зрения их достаточности для достижения целей и показателей национального и федеральных проектов. Представленные ко всем федеральным проектам национального проекта «Демография» модели функционирования носят формальный характер, содержат только описание предлагаемых мер.

Это приводит к тому, что достижение целей национального и федеральных проектов не всегда может зависеть от достижения соответствующих показателей и результатов. К примеру, чтобы оценить достижение цели по увеличению доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет по федеральному проекту «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» устанавливаются показатели, отражающие численность детей, которые посещают государственные и частные дошкольные учреждения. По данным на конец 2019 г., отмечается недостижение плановых значений показателей и результатов, однако выполнение показателя «Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет» исполнено на 103%.

В паспорте национального проекта «Демография» представлена оценка обеспеченности целей и целевых показателей за счет федеральных проектов, однако в ней не содержатся пояснения и расчеты, что может говорить о ее необоснованности. В соответствии с данной оценкой самый большой вклад в достижение национальных целей обеспечивает реализация следующих

федеральных проектов: «Спорт – норма жизни» (со сводным рейтинговым баллом 220), «Укрепление общественного здоровья» (со сводным рейтинговым баллом 155); наименьший вклад обеспечивает реализация федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» (сводный рейтинговый балл – 20); средний уровень вклада – федеральные проекты «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (80) и «Старшее поколение» (95).

Таким образом, на 2019 г. нацпроект «Демография» содержал необходимые меры, которые отвечали задачам, поставленным в Указе Президента №204. Невозможно провести оценку степени влияния каждой из этих мер и их совокупности на достижение целей и показателей национального проекта. Несовершенство методик расчета отдельных количественных показателей не позволяет достоверно оценивать степень их выполнения.

В соответствии с вышеприведёнными данными (табл. 2.2), объем исполнения средств федерального бюджета за 2020 г. достиг 98%, 14,2 млрд рублей или 2% было не исполнено.

Федеральные проекты «Содействие занятости женщин», «Старшее поколение» и «Спорт – норма жизни» показали наименьшее исполнение расходов. В 2020 г. в связи с коронавирусной инфекцией такая ситуация складывалась на протяжении года, так как реализация многих мероприятий была невозможна, а именно: проведение массовых спортивных мероприятий; строительство детских дошкольных учреждений, спортивных объектов, геронтологических центров; профилактические осмотры и диспансеризация граждан старше трудоспособного возраста. Однако исполнение расходов по указанным федеральным проектам увеличилось в два раза за третий квартал 2020 г. в сравнении с первым полугодием 2020 г., что обусловлено отменой ограничительных мер.

В четвертом квартале 2020 г. бюджетные ассигнования в размере 31,5 млрд рублей (4,3%) были перенаправлены на иные цели для минимизации риска неполного использования бюджетных средств.

В частности, в рамках федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» расходы были исполнены на 99,6% и в большей части направлены на выплаты семьям при рождении детей. По результатам «Семьи с ребенком (детьми) распорядились средствами материнского (семейного) капитала» и «Семьи с тремя и более детьми получают ежемесячную денежную выплату, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста 3 лет» был наибольший уровень исполнения расходов – 100% и 99,6% соответственно. Наименьшее кассовое исполнение по результатам «Нуждающиеся семьи получают ежемесячные выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка за счет субвенций из федерального бюджета», «Семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 процентов годовых» – 98,4% и 97,6% соответственно. Однако в отчете о процессе реализации данного федерального проекта его руководителем отмечено, что плановые значения результатов перевыполнены.

В рамках федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий для детей дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» было исполнено 85,8% бюджетных средств, в том числе по следующим результатам:

- создание дополнительных мест для детей от 1,5 до 3 лет (в государственных, муниципальных образовательных организациях) – 86,7 %;
- создание дополнительных мест для детей от 1,5 до 3 лет (за исключением государственных, муниципальных) – 68,2 %;
- для детей от 2 месяцев до 3 лет – 78,6 %;
- переобучение и повышение квалификации женщин с детьми – 99,6 %.

Можно выделить следующие причины низкого уровня объема исполненных бюджетных средств, направленных на создание дополнительных мест для детей до трех лет: продление сроков разработки и проведения государственной экспертизы проектной документации объектов строительства,

позднее проведение конкурсных процедур; введение ограничений и режима самоизоляции, повлекшее в том числе полную или частичную остановку работ, сокращение темпов работ, отсутствие строительных материалов, ограничение привлечения иностранной рабочей силы.

В ходе реализации федерального проекта «Старшее поколение» было исполнено 95,2% направленных средств федерального бюджета.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2020 г. №2142-р были уменьшены расходы Федеральной службе по труду и занятости на мероприятия по обучению граждан в возрасте 50-ти лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста на 2 039,7 млн рублей, после чего составили 1 359,8 млн рублей (уменьшены на 60%). Данное сокращение расходов повлекло за собой изменения значения соответствующего показателя в паспорте федерального проекта: 89 084 человека вместо не менее 100 000 человек. Данный показатель был выполнен за 2020 г. на 164,2% согласно внесенным изменениям и на 152,2% по старой редакции.

По данным отчета об исполнении федерального проекта за 2020 г. указанный выше показатель выполнен на 164,2 % планового значения показателя в новой редакции и 152,2 % планового значения показателя в старой редакции (в 2020 г. прошли обучение 228 328 человек). Можно сделать вывод, что объем бюджетных средств, которые были предусмотрены на реализацию мероприятия по обучению граждан пожилого возраста, был завышен.

В рамках федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» кассовое исполнение составило 98,7 %. Уровень кассового исполнения по мероприятию «Реализация региональных программ по формированию приверженности здоровому образу жизни с привлечением социально ориентированных некоммерческих организаций и волонтерских движений» достаточно низкий, причиной этого является позднее утверждение Распоряжения Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 г. №873-р, в соответствии с которым было утверждено распределение субсидий из федерального бюджета.

В ходе реализации федерального проекта «Спорт – норма жизни» исполнение расходов составило 88,8%. Причиной невысокого уровня исполнения расходов федерального проекта стал низкий уровень кассового исполнения по реализации мероприятий по строительству детских спортивно-образовательных федеральных центров круглогодичного профиля (20,8%); развитию служебно-прикладных видов спорта, совершенствованию физической подготовки сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности, поддержке массового физкультурно-спортивного движения (37%); социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (86,5%); ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» (83,3%).

Сложившийся уровень исполнения обусловлен низким уровнем исполнения расходов на реализацию мероприятий по строительству детских спортивно-образовательных федеральных центров круглогодичного профиля (20,8% показателя сводной росписи с изменениями); развитию служебно-прикладных видов спорта, совершенствование физической подготовки сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности, поддержка массового физкультурно-спортивного движения (37 %); социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (86,5%); ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 – 2020 годы» (83,3%).

Проведя анализ реализации национального проекта «Демография» за 2019-2020 гг., можно установить следующее.

Выявляются нерешенные вопросы нормативно-правового регулирования, в связи с чем повышаются риски недостижения показателей и создаются предпосылки недостижения национальных целей.

Национальные проекты – инструмент стратегического планирования, однако отсутствуют понятия «национальный проект» и «региональный проект» в Федеральном законе от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также паспорта нацпроектов не

привязаны к стратегиям, которые закреплены в указанном Федеральном законе. Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит норм, которые способны регламентировать реализацию нацпроектов.

Система мониторинга реализации нацпроектов, которая определена Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации №1288), предполагает включение в отчеты информации о рисках при реализации национальных и федеральных проектов, при этом не сформированы методические указания о том, что следует понимать под рисками для достижения целей реализации нацпроектов, каким образом формировать систему управления рисками.

В результате в отчетах о реализации указанных проектов в качестве рисков часто указывается уже наступившее негативное событие (нарушение срока выполнения мероприятия, недостижение результата или значения показателя).

Существенное влияние на исполнение нацпроектов оказывают разнообразные нарушения (в том числе бюджетного законодательства), которые допускаются как непосредственными участниками процесса, так и подрядными организациями, тем самым повышая риск недостижения установленных показателей.

Используемые информационные системы, включая ГИИС «Электронный бюджет», не позволяют осуществлять эффективный контроль за ходом реализации нацпроекта, так как в основном системы не сопряжены друг с другом, большой объем операций осуществляется вручную, не предусмотрена выгрузка сводной информации, отсутствуют механизмы проверки корректности данных.

Контроль за ходом реализации нацпроектов, осуществляемый федеральными органами власти, сводится в основном к сравнению плановых и фактических показателей. Другие инструменты контроля, например, документальные проверки, проверки на объектах практически не используются, что снижает эффективность осуществляемого контроля.

2.3. Оценка эффективности реализации национального проекта «Демография»

Рассмотрим эффективность реализации национального проекта «Демография» по достижению результатов за 2019–2020 гг. в разрезе реализации пяти входящих в него федеральных проектов: «Финансовая поддержка семей при рождении детей»; «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте трех лет»; «Старшее поколение»; «Укрепление общественного здоровья»; «Спорт-норма жизни».

Нацпроект «Демография» содержит 27 целевых показателей, которые включены в федеральные проекты. В 2019 г. плановые значения 10 показателей из 27 не были достигнуты.

По итогам реализации федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей», достигнуты следующие результаты:

- количество семей, получивших ежемесячные выплаты на первого ребенка, – 298,8 тыс. семей (плановое значение – 237,7 тыс. семей);
- количество семей, которые получили ежемесячные выплаты за третьего ребенка или последующих, – 108,8 тыс. семей (плановое значение – 68,0 тыс. семей);
- семьи, которым выдали государственные сертификаты на материнский (семейный) капитал, - 617,8 тыс. семей (плановое значение – 580 тыс. семей).

В 2018 г. число родившихся составляло 1 604 344 человека, в 2019 г. – 1 481 074 человек, что на 123 270 человек меньше значения предыдущего года. Одна из причин сокращения рождаемости связана с ориентированностью нацпроекта «Демография» на финансовую поддержку семей с детьми, что не всегда является главным фактором для формирования репродуктивных установок. Для решения данного демографического вопроса необходимо включение в нацпроект следующих вопросов: популяризация семейных

ценностей, развитие духовно-нравственных традиций семейных отношений, укрепление института семьи, в том числе взаимоотношения между поколениями.

За 2019 г. было создано 79,4 тыс. дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в рамках федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте трех лет» (плановое значение – 90,0 тыс. мест).

Достижение показателей по результатам реализации федерального проекта «Старшее поколение» следующее:

— лица предпенсионного возраста, которые прошли профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование, - 140,2 тыс. лиц (плановое значение – 75 тыс. человек);

— количество субъектов Российской Федерации, в которых были созданы региональные гериатрические центры и геронтологические отделения, - 7 (плановое значение – 7 субъектов Российской Федерации).

В процессе реализации федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» обеспечивалось распространение телевизионных документальных фильмов, печатных изданий и интернет-сайтов, направленность которых – пропаганда здорового образа жизни, физической культуры, спорта, а также здорового питания. Также отмечается достижение планового значения (5 центров) по созданию научно-методических образовательных центров по вопросам здорового питания в регионах на базе учреждений Роспотребнадзора и ФГБУН «ФИЦ питания и биотехнологии».

Федеральный проект «Укрепление общественного здоровья» включает показатель «Смертность мужчин в возрасте 16 – 59 лет», плановое значение которого в 2019 г. не достигнуто в 31 субъектах. В соответствии с данными регионов, причина недостижения показателя – рост смертности от алкогольных отравлений, что может быть вызвано увеличением доступности алкогольной продукции.

Особое значение в реализации нацпроекта «Демография» имеет федеральный проект «Спорт – норма жизни», в рамках реализации которого было достигнуто следующее:

— 80 объектов спорта построены и введены в эксплуатацию, в числе которых 76 объектов спорта в ходе реализации федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» (плановое значение – 101 объект спорта);

— 18 проектов в сфере физической культуры и спорта были реализованы некоммерческими организациями (плановое значение – 15 проектов);

— в сельских территориях 67 плоскостных спортивных сооружений были введены в эксплуатацию (плановое значение – 67 сооружений);

— проведено 364 физкультурных и комплексных физкультурных мероприятий⁶⁴ (плановое значение – 340 мероприятий), в системе подготовки спортивного резерва 319 спортивных соревнований (плановое значение – 300 мероприятий), специальная олимпиада России для инвалидов с умственной отсталостью;

— организовано тестирование населения на соответствие государственным требованиям к уровню физической подготовленности Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» в 85 субъектах России;

— 5 проектов государственно-частного партнерства по созданию объектов спорта были реализованы (плановое значение – 5 проектов);

— число поставленных комплектов спортивного оборудования и инвентаря – 144, в числе которых комплекты в организации спортивной подготовки, спортивные школы по хоккею (плановое значение – 112 комплектов).

⁶⁴ Для всех категорий и групп населения.

Стоит отметить, что в рамках национального проекта «Демография» значения по выполнению некоторых показателей существенно превышали плановые значения. Например, уровень исполнения по показателям охвата граждан старше трудоспособного возраста профилактическими осмотрами, уровня госпитализации на геронтологические койки, численности обученных граждан старше 50 лет, обращаемости в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни, доля занимающихся спортивной подготовкой в ведомственных организациях физкультуры и спорта составил от 148% до 186%.

Проанализируем достижение показателей нацпроекта «Демография» за 2020 г. Расходы федерального бюджета на реализацию нацпроекта в 2020 г. были исполнены на 98,0%.

В ходе реализации федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» было исполнено 99,8% назначенных бюджетных средств федерального бюджета и достигнуты следующие результаты:

— семьи с ребенком (детьми), получившие государственные сертификаты на материнский (семейный) капитал, - 1 207,8 тыс. семей (плановое значение – 1 010 тыс. семей);

— семьи с тремя и более детьми, которые получили ежемесячную денежную выплату, назначаемую в связи с рождением третьего или последующих детей до достижения ребенком 3 лет, - 570,4 тыс. семей (плановое значение – 69,9 тыс. семей);

— семьи, получившие ежемесячные выплаты, назначаемые в случае рождения (усыновления) первого ребенка, за счет субвенций из федерального бюджета – 992,0 тыс. семей (плановое значение – 222,5 тыс. семей);

— семьи, получившие единовременную выплату за рождение первого ребенка и региональный материнский (семейный) капитал в регионах Российской Федерации, которые входят в состав Дальневосточного федерального округа, за рождение второго ребенка – 32,2 тыс. семей (плановое значение – 28,1 тыс. семей);

— семьи с двумя и более детьми, воспользовавшиеся правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6% годовых, - 78,8 тыс. семей (плановое значение – 45,0 тыс. семей).

Бюджетные ассигнования на реализацию федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте трех лет» были исполнены на 85,8%. В ходе реализации данного федерального проекта было создано 67,4 тыс. дополнительных мест (плановое значение – 67,1 тыс. мест), а именно: в связи со строительством 393 объектов было создано 58,8 тыс. мест для детей в возрасте до 3 лет в дошкольных образовательных организациях (плановое значение – 57,3 тыс. мест) и 8,6 тыс. мест в частных дошкольных организациях (план – 9,7 тыс. мест); а также женщины, которые находятся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет, и женщины, которые имеют детей дошкольного возраста и не состоят в трудовых отношениях, прошли переобучение и повысили квалификацию – 34 896 женщин (плановое значение – 25 046 женщин).

По итогам реализации федерального проекта «Старшее поколение» в 2020 г. уровень исполнения расходов составил 95,2% и были достигнуты следующие результаты:

— количество субъектов Российской Федерации, в которых были созданы региональные гериатрические центры и геронтологические отделения, - 73 (плановое значение – 68 субъектов Российской Федерации).

— количество граждан старше трудоспособного возраста, получившие медпомощь в региональных гериатрических центрах и геронтологических отделениях, – 73,7 тыс. граждан (плановое значение – 65,0 тыс. граждан);

— произошло увеличение доли негосударственных организаций социального обслуживания до 25,4%, что превышает значения 2019 г. более чем в 2,5 раза (плановое значение – 12,4%);

— количество стационарных объектов, введенных в эксплуатацию и обеспечивающих комфортное проживание населения, - 15 (плановое значение – 15);

— в рамках системы долговременного ухода охвачено 30,8% граждан, которые нуждаются в социальном обслуживании (плановое значение – 12,0%);

— 88,2 тыс. человек в возрасте 50-ти лет и старше, а также предпенсионного возраста прошли профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование при содействии органов службы занятости в регионах Российской Федерации (плановое значение – 64,0 тыс. человек).

Расходы на реализацию федерального проекта «Укрепление общественного здоровья» были исполнены на 98,7%. В ходе реализации данного федерального проекта было создано 26 современных испытательных лабораторных центров на базе учреждений Роспотребнадзора, которые укомплектованы специальным оборудованием, необходимым для определения показателей качества пищевой продукции, идентификации биологически активных веществ, пищевых добавок в соответствии с международными методиками и методами.

В ходе реализации федерального проекта «Спорт – норма жизни» было исполнено 88,8% расходов и достигнуты данные результаты:

— проведено для всех категорий и групп населения 374 физкультурных и комплексных физкультурных мероприятий (плановое значение – 340 мероприятий);

— в системе подготовки спортивного резерва проведено 310 спортивных соревнований (плановое значение – 310 мероприятий);

— было создано 122 объекта спорта региональной (муниципальной) собственности (плановое значение – 203 объекта);

— 5 проектов ГЧП⁶⁵ по созданию объектов спорта были реализованы (плановое значение – 8 проектов);

⁶⁵ Государственно-частное партнерство.

— число поставленных комплектов спортивного оборудования – 685, в числе которых малые спортивные формы и футбольные поля, искусственные футбольные поля (плановое значение – 614 комплектов).

Оценка эффективности реализации национальных проектов является весьма сложной задачей, особенно в государственном управлении. Это связано с тем, что в отличие от коммерческого сектора, в котором основным показателем эффективности чаще всего является увеличение стоимости компании. В государственном секторе определение эффективности можно связать с экономическими и социальными показателями.

Оценка эффективности национальных проектов особо важна, так как доля расходов федерального бюджета на их реализацию достаточно значима. Так, в 2019 г. было выделено 2 613,2 млрд рублей – 14,3% от расходов федерального бюджета, равных 18 214,5 млрд рублей, а в 2020 г. – 4 015,3 млрд рублей – 17,6% от расходов федерального бюджета, равных 22 824,4 млрд рублей. Такая значимая доля расходов федерального бюджета на реализацию нацпроектов является причиной проведения анализа достаточности нормативных требований, регулирующих оценку эффективности реализации нацпроектов.

В первую очередь представляется необходимым анализировать предоставление и исполнение средств бюджета, которые направлены на реализацию нацпроектов. Для оценки эффективности предоставления средств бюджета необходимо учитывать порядок определения объема финансового обеспечения национальных проектов достаточность обоснования и условия расходования средств федерального бюджета. В то же время, для оценки эффективности их использования учитывается достаточность нормативной и методической базы в части оценки степени достижения целей и целевых показателей.

В данном контексте стоит рассмотреть Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (далее – Положение) и Функциональную структура проектной деятельности (далее –

Структура) (утв. Постановлением Правительства №1288)⁶⁶. Данные документы предусматривают следующие аспекты в части оценки эффективности национальных и федеральных проектов:

— обоснование эффективности, достаточности и необходимости результатов анализа, выводов и предложений, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов (пункт 13 Положения);

— использование сведений, которые содержатся в отчете по национальному проекту и отчете по федеральному проекту, при оценке эффективности деятельности участников национальных проектов и участников федеральных проектов (пункт 74 Положения);

— оценка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию национального проекта, при завершении федерального проекта, входящего в состав национального проекта (пункт 105 Положения);

— оценка эффективности и результативности деятельности руководителей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, Проектным комитетом (пункт 11 Структуры);

— оценка эффективности проектной деятельности Проектным офисом в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Аппарате Правительства Российской Федерации (пункт 23 Структуры);

— представление ведомственным проектным офисом предложений по оценке ключевых показателей эффективности деятельности участников национальных проектов и участников федеральных проектов, осуществление свода и проверки данных по итогам оценки (пункт 25 Структуры);

— проведение руководителем национального проекта в отношении национального проекта и руководителем федерального проекта в отношении

⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

федерального проекта оценки эффективности деятельности их участников (пункт 34 Структуры);

— осуществление руководителем национального проекта оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию национального проекта (пункт 35 Структуры);

— направление общественно-экспертным советом проектному комитету, руководителю национального проекта и руководителю федерального проекта предложений по повышению эффективности реализации национального проекта и федерального проекта (пункт 42 Структуры).

Применение данных аспектов осуществимо к оценке эффективности использования бюджетных средств на реализацию национальных и федеральных проектов. Представляется целесообразным включение в действующее законодательство соответствующих положений, позволяющих оценивать предоставление бюджетных средств на реализацию национальных и федеральных проектов.

Стоит обратить внимание на отсутствие методики оценки эффективности реализации национальных проектов и вышеприведенных оценок, также отсутствует нормативно закреплённые последствия в случае неэффективного использования бюджетных средств. В п. 105 Положения содержится последствие оценки эффективности использования бюджетных средств: «при завершении федерального проекта, входящего в состав национального проекта, руководителем национального проекта осуществляется оценка достижения целей, целевых и дополнительных показателей, результатов и возможности выполнения задач национального проекта, в состав которого входит федеральный проект, эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию национального проекта. При необходимости иницируются иные федеральные проекты, направленные на достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта». Однако нельзя

определить данный подход как эффективный, так как он не позволяет обратить внимание на негативные аспекты и учесть их в будущем при принятии решений.

Из вышеприведенного следует, что на законодательном уровне проблема оценки эффективности реализации национальных проектов и требований к ней недостаточно освещена.

Однако стоит отметить, что в России реализуются государственные программы, цели которых схожи с целями национальных проектов. В отличие от нацпроектов госпрограммы имеют методику оценки эффективности реализации госпрограмм («Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», которые утверждены Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. №582).

Как было отмечено ранее, оценка эффективности реализации национальных проектов важна, поэтому необходимо разработать для этого методику. Не все результаты реализации национальных проектов можно выразить финансовыми показателями, в связи с чем особое внимание стоит уделить показателям, которые отражают социальную эффективность от реализации национального проекта. Например, целевой показатель национального проекта «Демография» – «Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет».

Российскими экспертами проводились попытки разработки методики оценки эффективности реализации государственных программ и проектов. Так, Марголин Андрей Маркович, доктор экономических наук, за основу взял пошаговый алгоритм оценивания эффективности реализации госпрограмм, учитывая показатели, которые не имеют финансовый характер⁶⁷. Данный алгоритм лежит в основе разработки методики оценки эффективности реализации нацпроектов.

⁶⁷ Марголин А. М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. Т. 13. №6. С. 54-81.

На первом этапе оцениваются результаты реализации каждого федерального проекта, входящего в национальный проект, по степени достижения целевых показателей по формуле 1.1.:

$$R_n^{\text{ФП}} = \sum_{i=1}^i \mu_{ni} \times \left[\text{ЗП}_{ni}^{\text{факт}} - \text{ЗП}_{ni}^{\text{нач}} \right] / \left[\text{ЗП}_{ni}^{\text{план}} - \text{ЗП}_{ni}^{\text{нач}} \right],^{68} (1.1)$$

где $R_n^{\text{ФП}}$ – результаты оценки степени достижения целей n-федерального проекта, который входит в нацпроект,

μ_{ni} – весовой коэффициент значимости i-го целевого показателя,

$\text{ЗП}_{ni}^{\text{факт}}$, $\text{ЗП}_{ni}^{\text{план}}$, $\text{ЗП}_{ni}^{\text{нач}}$ – фактическое, плановое и начальное (на момент начала реализации федерального проекта) значения i-го целевого показателя.

На втором этапе рассчитывается средневзвешенная оценка результативности всех федеральных проектов, входящих в национальный проект:

$$R^{\text{НП}} = \sum_{n=1}^n \varphi_n \times R_n^{\text{ФП}}, (1.2)$$

где φ_n – весовой коэффициент значимости n-федерального проекта, который входит в нацпроект.

Затем рассчитывается соотношение фактического и планового объемов финансирования национального проекта:

$$\Phi^{\text{НП}} = \Phi^{\text{факт}} / \Phi^{\text{план}}, (1.3)$$

где $\Phi^{\text{факт}}$ – фактический объем финансового обеспечения национального проекта,

$\Phi^{\text{план}}$ – плановый объем финансового обеспечения национального проекта.

На заключительном этапе рассчитывается оценка эффективности реализации нацпроекта:

⁶⁸ Структура формулы (1.1) соответствует случаю, в котором целевой показатель должен иметь тенденцию к повышению.

$$OЭ^{НП} = P^{НП} / \Phi^{НП}. (1.4)$$

На основе полученных результатов определяется эффективность реализации национального проекта в соответствии с представленными интервалами (табл. 2.3).

Таблица 2.3 – Шкала оценки эффективности реализации национального проекта⁶⁹

Значение	Характеристика эффективности
$OЭ^{НП} \geq 0,85$	Эффективная
$0,85 < OЭ^{НП} \leq 0,7$	Умеренно эффективная
$0,5 < OЭ^{НП} \leq 0,7$	Адекватная
$OЭ^{НП} < 0,5$	Неэффективная

Предложенная методика оценки эффективности реализации национального проекта предназначена для объективной оценки различных аспектов, что способствует снижению или увеличению плановых объемов финансирования; корректировке сроков; высвобождения ресурсов для финансирования национальных проектов, которые являются более эффективными; корректировке расходов на реализацию нацпроектов в течение года; доступности данных о ходе реализации национальных проектов и их эффективности. Особенность данной методики заключается в использовании весовых коэффициентов значимости: целевых показателей федеральных проектов (формула 1.1); самих федеральных проектов (формула 1.2). Стоит отметить, что утверждение весовых коэффициентов значимости (в зависимости от степени влияния на достижение целей национального проекта) необходимо до проведения оценки эффективности.

⁶⁹ Составлено автором.

Глава 3. Совершенствование государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

Национальные проекты представляют особую значимость для социально-экономического развития страны, на их реализацию выделяются значительные денежные средства, в связи с чем возрастает необходимость совершенствования ГФК за расходами на реализацию национальных проектов для предотвращения их неэффективного, нецелевого и неправомерного использования.

Для совершенствования государственного финансового контроля (в частности, внутреннего государственного финансового контроля) необходимо совершенствование отдельных вопросов реализации национальных проектов, так как качество государственного финансового контроля за расходами на реализацию нацпроектов напрямую зависит от качества разработки и реализации национальных проектов.

В настоящее время существует необходимость в совершенствовании системы оценки рисков реализации национальных проектов и методов управления ими. В действующей нормативно-методологической базе реализации национальных проектов отсутствует перечень рисков, который относился бы непосредственно к специфике реализации национального проекта, а также система управления данными рисками. Предлагается внедрить раздел по управлению рисками в национальные проекты, что также необходимо для оценки эффективности реализации нацпроектов.

Нерешенность вопросов нормативно-правового регулирования не позволяет обеспечить достаточно эффективный государственный финансовый контроль за расходами на реализацию нацпроектов, а также обеспечить в полной мере прорывной характер нацпроектов и создает предпосылки недостижения национальных целей.

Во-первых, как было указано ранее, национальные проекты – инструмент стратегического планирования. Однако понятия «национальный проект» и «региональный проект» отсутствуют в Федеральном законе от 28.06.2014 г.

№172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷⁰, паспорта национальных проектов не привязаны к стратегиям, которые закреплены в указанном Федеральном законе. Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит норм, регламентирующих реализацию национальных проектов.

Вопросы реализации нацпроектов и содержащихся в них федеральных проектов регулируются в том числе нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации и методическими рекомендациями Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию.

Стоит отметить, что наблюдается несогласованность положений указанных документов, в частности, в отношении функций участников проектной деятельности – субъектов Российской Федерации (региональных проектных офисов и руководителей региональных проектов) в практической реализации региональных проектов и подготовке отчетов по региональным проектам. Пунктом 62 Постановления Правительства Российской Федерации №1288 предусмотрено требование для региональных проектных офисов по направлению информации о реализации региональных проектов в адрес руководителей федеральных проектов, тогда как согласно типовой форме соглашения о реализации регионального проекта, которая утверждена Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, персональную ответственность за формирование, утверждение и представление в адрес руководителей федеральных проектов отчет по региональным проектам несут руководители региональных проектов.

Одним из направлений совершенствования государственного финансового контроля, в частности за расходами на реализацию национальных проектов, является единая система координации планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и Счетной палаты, а также единая система понимания критериев достижения национальных целей.

⁷⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Планами мероприятий по реализации федеральных проектов предусмотрено значительное количество мероприятий по нормативно-правовому регулированию, в том числе по утверждению правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утверждению распределения МБТ, заключению соглашений о предоставлении МБТ бюджетам субъектов, методическому обеспечению, регулируемому как актами Правительства Российской Федерации, так и ведомственными актами.

Однако, как показал анализ перечисленных актов, многие документы требуют дополнительной проработки.

Так, в Правилах предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» не предусмотрена методика распределения резерва иных МБТ. На федеральном уровне методики расчета по многим из доведенных до регионов декомпозированных показателей (показателей региональных проектов) в рамках национального проекта «Цифровая экономика» носят формальный характер, так как не содержат конкретных разъяснений по расчету целевых показателей.

Кроме того, не создана нормативная правовая база, регламентирующая деятельность по созданию во всех субъектах систем долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами с привлечением патронажной службы и по поддержке семейного ухода.

Одной из причин неэффективной реализации национальных проектов и недостижения плановых значений их показателей является отсутствие должного взаимодействия между федеральными и региональными органами власти, в том числе на этапе формирования национальных и федеральных проектов. Подобная ситуация приводит к тому, что целевые показатели в субъектах Российской Федерации устанавливаются без учета реальных их возможностей, при

отсутствии прозрачной и приемлемой для них методики декомпозиции значений целевых показателей.

Мониторинг реализации национальных проектов, определенный Постановлением Правительства Российской Федерации №1288, предполагает включение в отчеты информации о рисках при реализации национальных и федеральных проектов, при этом не сформированы методические указания о том, что следует понимать под рисками для достижения целей реализации проектов, каким образом формировать систему управления рисками.

В результате в отчетах о реализации национальных и федеральных проектов в качестве рисков зачастую указывается уже наступившее негативное событие (нарушение срока выполнения мероприятия, недостижение результата или значения показателя).

Помимо отсутствия корректных методик расчета устанавливаемых показателей (результатов) в разрезе субъектов выявлены и другие методологические недоработки в части показателей реализации национальных (федеральных) проектов, а именно:

— установление показателей для региона без его участия соответствующим федеральным органом исполнительной власти, отсутствие у субъектов доступа к расчетным показателям;

— предлагаемые методическими рекомендациями федеральных органов исполнительной власти мероприятия региональных проектов зачастую не влияют на достижение значений показателей региональных и федеральных проектов, что, в свою очередь, ведет к их недостижению, а также недостижению национальных проектов;

— формирование показателей аналитическим способом без учета региональных особенностей субъектов и мероприятий, проводимых субъектами в рамках реализации нацпроектов, приводит к завышению значений показателей так, что они превышают возможности регионов по их достижению;

— несопоставимость единиц измерения одинаковых показателей.

Также недостатком рассматриваемого вопроса⁷¹ является то, что контроль в основном сводится к сравнению плановых и фактических показателей. Другие инструменты контроля (документальные проверки, проверки на объектах и др.) практически не используются, что снижает эффективность осуществляемого государственного финансового контроля.

Отсутствие единого информационного пространства также является значимым недостатком. Автоматизация процессов благоприятствует как повышению эффективности контроля, так и оперативности выявления нарушений. В связи с этим рекомендуется цифровизация всей проектной деятельности с помощью интеграции на отдельном информационном ресурсе стратегического и бюджетного планирования с государственным финансовым контролем. Такой ресурс способствует концентрации всех необходимых данных о параметрах и необходимых данных национальных проектов (федеральных проектов, госпрограмм) в режиме реального времени, что поможет упростить и усовершенствовать все процессы и процедуры.

Информационные системы и технологии в настоящее время помогают оперативно делать выводы по реализации национальных проектов и отражать выявленные проблемы и риски для наиболее эффективного решения и управления ими, на основе чего возможно создание системы дистанционного контроля, что способствует совместному управлению контрольными органами работой. Важна синхронизация всех верифицированных данных в режиме онлайн. А самое главное – повышение доверия этим данным.

Используемые в настоящее время информационные системы, включая ГИИС «Электронный бюджет», не позволяют осуществлять эффективный контроль за ходом реализации нацпроектов, поскольку в основном они не сопряжены друг с другом, большой объем операций осуществляется вручную, не предусмотрена выгрузка сводной информации, отсутствуют механизмы проверки корректности данных. В части региональных проектов отсутствует возможность согласования документов и информации со всеми

⁷¹ Государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национальных проектов.

заинтересованными лицами (органами), в частности, не предусмотрен этап для согласования финансовым органом субъекта отчетов о ходе реализации регионального проекта.

Кроме того, федеральными органами исполнительной власти используются ведомственные информационные ресурсы, аккумулирующие информацию о реализации государственных проектов. При этом формы представления субъектами сведений в информационные ресурсы федеральных органов исполнительной власти различны, что создает избыточную нагрузку на региональные органы власти и требует увеличения количества сотрудников. При этом регионы и муниципальные образования испытывают острый дефицит квалифицированных кадров, готовых осуществлять качественный контроль за ходом реализации нацпроектов в электронном формате.

С учетом изложенного целесообразно предложить следующие изменения:

— проработать вопросы о внесении изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также о совершенствовании интеграции национальных проектов и государственных программ: определить понятия «национальный проект» и «региональный проект»; привязать паспорта национальных проектов к «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

— рассмотреть предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а именно: закрепить нормы, регламентирующие реализацию национальных проектов и осуществление ГФК за ней (в частности, осуществление внутреннего государственного финансового контроля);

— создать единый информационный ресурс для концентрации данных, необходимых для государственного финансового контроля, контроля за ходом реализации нацпроектов, достижением целей и др.;

— отладить работу ГИИС «Электронный бюджет» в целях минимизации технических сбоев и ошибок, сокращения сроков рассмотрения обращений

службой технической поддержки, а также доработать ГИИС «Электронный бюджет» в целях обеспечения следующих функций:

- 1) интеграции ГИИС «Электронный бюджет» с другими информационными системами в части национальных проектов, включая ГАС «Управление» и единую информационную систему в сфере закупок;
- 2) минимизации процессов, осуществляемых пользователями вручную;
- 3) возможности автоматического формирования необходимой информации;

— в рамках межведомственного взаимодействия между Федеральным казначейством и Счетной палатой разработать меры по улучшению качества контроля за достижением целей, показателей и результатов национальных (федеральных) проектов, а также за достижением субъектами показателей реализации региональных проектов, выполнением условий заключенных соглашений, представлением отчетности о реализации национальных (федеральных) проектов.

Для повышения качества государственного финансового контроля в области расходов на реализацию национальных проектов необходимо внести изменения не только в отношении национальных проектов, но и самого контроля.

В первую очередь представляется целесообразным актуализировать нормативно-правовое обеспечение и методологическую базу государственного финансового контроля. Правильно выбранная нормативно-правовая база поможет систематизировать процессы проведения государственного финансового контроля, обеспечить его целостность и легитимность, исключить дублирование полномочий органов контроля. Взаимозависимость эффективности контрольных процедур и качества нормативного правового регулирования не требует доказательств и обуславливает необходимость адаптации правового обеспечения в области государственного финансового контроля.

В ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации представляется целесообразным ввести определения понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национальных проектов».

Особое внимание стоит уделить нормативному закреплению мер ответственности для ответственных исполнителей и иных участников национальных проектов. При обнаружении ошибок и недостатков органами государственного контроля предлагается применять меры юридического воздействия или административной ответственности. Для совершенствования дисциплины и мотивации участников реализации национальных проектов и устранения выявленных недостатков предлагается закрепить виды бюджетных нарушений в ходе реализации национальных проектов в Бюджетном кодексе Российской Федерации, представленные в табл. 3.1.

Таблица 3.1 – Бюджетные нарушения в ходе реализации национальных проектов ⁷²

Виды бюджетных нарушений		
Непредоставление, несвоевременное предоставление или предоставление информации не в полном объеме к моменту составления отчетности	Несоблюдение требований нормативно-правовой и методологической базы при формировании контрольных событий	Неисполнение контрольных мероприятий или их исполнение раньше запланированного срока без предварительного внесения обоснованных изменений в детальные планы-графики
Неисполнение бюджетных ассигнований программной части бюджета	Занижение прогнозной оценки значений целевых показателей	Недостижение прогнозных значений целевых показателей

В задачи государственного финансового контроля входит не только выявление нарушений, но и на разработка конструктивных предложений по устранению данных нарушений, а также корректировка принимаемых решений, в связи с чем целесообразна четкая систематизация выявленных недостатков.

Так, принимая за основу указанные ранее бюджетные нарушения, представляется целесообразным создать Единый классификатор нарушений для органов государственного финансового контроля в рамках реализации национальных проектов, создать раздел в рамках нарушений (сопоставляя

⁷² Составлено автором.

классификатор Федерального казначейства и Счетной палаты). Принятие предложенной меры совершенствования государственного финансового контроля способствует выявлению наиболее многократных нарушений, определяя при этом самые уязвимые направления исполнения бюджета в области расходов на реализацию национальных проектов. Предлагается также создать взаимосвязь нарушений с мерами ответственности.

В 2019 г. Федеральное казначейство направило информацию о 62 тыс. государственных (муниципальных) контрактов Росфинмониторингу, в связи с чем был сформирован профиль рисков по каждому национальному проекту с присвоением определенного уровня риска: высокого – 19 тыс. государственных (муниципальных) контрактов; среднего – 4 тыс. государственных (муниципальных) контрактов; низкого – 39 тыс. государственных (муниципальных) контрактов. Так, предлагается сделать перечень рисков шире с учетом потребностей иных контрольно-надзорных органов и рассмотреть вопрос о необходимости создания Единого классификатора рисков при реализации национальных проектов.

Представляется целесообразным создать в ГИИС «Электронный бюджет» подсистему финансового контроля (ПФК) и обеспечить ее интеграцию со смежными информационными системами Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства и других государственных органов.

Только во взаимодействии на единой электронно-цифровой платформе органов контроля и аудита, всех участников бюджетного процесса, а также лиц, получающих средства из бюджета, возможно обеспечить синергетический эффект и эффективное расходование бюджетных средств.

В настоящее время Федеральное казначейство активно работает над подсистемой финансового контроля Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». Представляется необходимым провести автоматизацию полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, аналитических полномочий Казначейства России и полномочий главных

администраторов бюджетных средств в рамках внутреннего финансового контроля.

В совершенствовании контроля особую значимость играет оценка эффективности государственного финансового контроля, в частности государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов. Данная тема⁷³ вызывает дискуссии среди многих ученых и экспертов. Так, доктор экономических наук В.В. Бурцев определял для оценки эффективности государственного финансового контроля следующие составляющие: «экономический эффект (сумма возмещенных государству средств минус затраты на контроль) и упреждение ненужных расходов»⁷⁴. В. Жуков и С. Опенышев в своем исследовании методику оценки эффективности государственного финансового контроля рассматривают в рамках трех показателей: социального, экономического и организационного. «Социальный эффект может быть выражен в количественном значении и будет отражать улучшение социальной среды; экономический – уровень возмещенных средств; организационный – степень улучшения организации работы контрольного органа и объекта контроля по результатам проводимых проверок»⁷⁵

Предлагается разработать методику оценки эффективности государственного финансового контроля, которая будет включать показатели в области расходов на реализацию национальных проектов. Оценку эффективности государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов рекомендуется определять на основе оценки достижения органами государственного финансового контроля полезного результата⁷⁶ в рамках цели контроля с учетом расходов.

⁷³ Оценка эффективности государственного финансового контроля.

⁷⁴ Бурцев В. В. Система государственного финансового контроля // Финансы. 2000. № 9. С. 47–49.

⁷⁵ Иванова Е. И., Мельник М. В., Шлейников В. И. Аудит эффективности в рыночной экономике: учеб. пособие / под ред. С. И. Гайдаржи. М.: КНОРУС, 2007. 328 с.

⁷⁶ Под полезным результатом государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов понимается устранение выявленных нарушений, возврат незаконно использованных бюджетных средств и применение к нарушителям санкций с целью предупреждения неправомерных действий, которые связаны с финансовым обеспечением национальных проектов, в дальнейшем.

Предложенная оценка может осуществляться тремя способами: вышестоящим уполномоченным органом; оценка органом государственного финансового контроля своей деятельности; оценка органом государственного финансового контроля эффективности деятельности бюджетополучателей.

Показатели, представленные в табл. 3.2, предлагается использовать при расчете оценки эффективности государственного финансового контроля за расходами на реализацию нацпроектов.

Таблица 3.2 – Показатели и их значения для расчета оценки эффективности государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов

Наименование показателя	Значения показателя	
Степень достижения целевых показателей национального проекта (O1)	<ul style="list-style-type: none"> – показатели достигнуты в полном объеме – не достигнут 1 и более показателей – показатели не достигнуты в полном объеме 	<ul style="list-style-type: none"> O1 = 1 O1 = 0,5 O1 = 0
Количество исполненных рекомендаций, представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на реализацию мероприятий национального проекта (O2)	<ul style="list-style-type: none"> – представление/ предписание исполнено полностью – представление/ предписание исполнено частично – представление/предписание не исполнено 	<ul style="list-style-type: none"> O2 = 1 O2 = 0,5 O2 = 0
Количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за расходами бюджета на реализацию национальных проектов и количество возбужденных дел (O3)	<ul style="list-style-type: none"> По результатам направления в правоохранительные органы материалов контрольного мероприятия: – проведена проверка и возбуждено дело – проведена проверка и отказано в возбуждении дела – отказано в проведении проверки 	<ul style="list-style-type: none"> O3 = 1 O3 = 0,5 O3 = 0
Количество привлеченных к ответственности должностных лиц, государственных заказчиков и ответственных исполнителей за нарушение бюджетного законодательства в области расходования бюджетных средств на реализацию национального проекта (O4)	<ul style="list-style-type: none"> По итогам контрольного мероприятия: – по всем фактам нарушений применены меры ответственности – по основным фактам нарушений применены меры ответственности – меры ответственности не применены 	<ul style="list-style-type: none"> O4 = 1 O4 = 0,5 O4 = 0
Объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации национальных проектов (O5)	<ul style="list-style-type: none"> По итогам контрольного мероприятия средства федерального бюджета, использованные не по целевому назначению: - возвращены в бюджет в полном объеме - возвращены в бюджет частично - не возвращены 	<ul style="list-style-type: none"> O5 = 1 O5 = 0,5 O5 = 0

– показатель O1. Значение данного показателя будет максимальным, в том случае, когда целевые показатели детально спланированы⁷⁷ и задачи способствуют достижению целей национального проекта государственный финансовый контроль за расходами на реализацию нацпроектов будет эффективным;

⁷⁷ Возможно как недостижение плановых значений показателей, так и их перевыполнение, что может означать занижение прогнозного значения и необходимость их корректировки вместе с показателями финансового обеспечения, так как в ином случае результатом является неэффективное использование средств бюджета.

– показатель О2. Эффективность государственного финансового контроля в рамках данного показателя достигается в случае, когда исполнительные органы власти учитывают и принимают направленные им предложения⁷⁸;

– показатель О3. По результатам контрольных мероприятий соответствующие материалы направляются в правоохранительные органы с целью проведения необходимых проверок, по результатам которых применяются меры ответственности;

– показатель О4. При нецелевом использовании бюджетных средств в ходе реализации национального проекта применяется дисциплинарная, административная или уголовная ответственность;

– показатель О5. При нецелевом использовании бюджетных средств органами государственного финансового контроля выдается предписание о возмещении причиненного ущерба Российской Федерации для исполнения в указанный срок.

На основании предложенных показателей по формуле 2 производятся дальнейшие расчеты:

$$O = O1 + O2 + O3 + O4 + O5, (2)$$

Завершающим этапом расчета является сопоставление получившегося значения со следующими интервалами: $4 \leq O \leq 5$ – высокая эффективность; $2 \leq O < 4$ – средняя эффективность; $0 \leq O < 2$ – низкая эффективность.

Предложенные расчеты могут стать основой для оценки осуществления государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов, которую можно проводить ежегодно и включать в оценку эффективности государственного финансового контроля в целом, а также позволят определять направления бюджетных средств на реализацию национальных проектов. Благодаря принятию предложенных мер будет учтена конъюнктура реализации национальных проектов и соответственно упорядочено осуществление государственного финансового контроля за расходами на их

⁷⁸ В представлениях, предписаниях и информационных письмах.

реализацию с конкретной регламентацией методов и способов контроля, полномочий контрольных органов, последовательности и координации их действий.

Таким образом, предлагается усовершенствовать государственный финансовый контроль за расходами на реализацию национальных проектов с помощью комплексной реализации приведенных рекомендаций, что способствует осуществлению более эффективного и беспрепятственного контроля, тем самым повышая результативность исполнения бюджетных средств и способствуя достижению национальных целей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что успешная реализация национальных проектов напрямую влияет на социально-экономическое развитие страны. Достижение устойчивого развития страны и национальных целей путем эффективной реализации национальных проектов обусловлено необходимостью осуществления государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов. Необходимо выполнение одной из важнейших задач системы финансирования национальных проектов в стране – разработки новых схем и механизмов, которые могут оптимально сочетать различные условия и источники финансирования, а также привлекать значительные ресурсы для повышения качества и уровня социально-экономического развития.

В связи с этим первоочередной государственной целью в данной области становится совершенствование государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов, модернизация данной системы, ее нормативно-правовой базы.

Поставленная цель выпускной квалификационной работы – совершенствование системы государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов на основе его анализа – в процессе проведения исследования достигнута посредством решения определенных для достижения задач. Анализ, который проведен в рамках выпускной квалификационной работы, подтверждает актуальность выбранной темы. По результатам проведенного анализа сделаны следующие выводы:

Во-первых, основное предназначение национальных проектов – определение целей деятельности государства с целью решения фундаментальных задач Российской Федерации и путей их достижения. Национальные проекты представляют собой эффективную форму реализации политики в социально-экономической сфере, а также способствуют достижению

национальных целей государства. Общей целью реализации национальных проектов является комплексная реструктуризация экономической и социальной сфер Российской Федерации, решение значимых отраслевых проблем, а также создание условий для планомерного развития страны. Основу реализации национальных проектов составляет проектная деятельность, которая «связана с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов»⁷⁹.

Во-вторых, в процессе исследования выявлено, что эффективность реализации проектов может быть повышена при помощи улучшения качества государственного финансового контроля за расходами. Обеспечение прозрачности в части отчетности о расходовании средств на исполнение национальных проектов, а также в части процедур, которые необходимы для получения государственных средств, может повысить степень исполнения запланированных расходов.

В-третьих, отмечается, что в настоящее время для контроля за реализацией национальных проектов, а также расходами на их реализацию создана система мониторинга, которая обеспечивает достижение национальных целей государства. Финансовое обеспечение реализации национальных проектов требует высокого уровня контроля и мониторинга, в связи с чем проанализировано осуществление внутреннего государственного финансового контроля за расходами на реализацию национального проекта «Демография» и выявлены недостатки в системе государственного финансового контроля:

— национальные проекты – инструмент стратегического планирования, однако понятие «национальный проект» отсутствует в Федеральном законе от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», паспорта национальных проектов не привязаны к стратегиям, которые закреплены в указанном Федеральном законе;

— несогласованность положений нормативных правовых актов, регламентирующих проектную деятельность, в частности, в отношении функций участников проектной деятельности – субъектов Российской Федерации

⁷⁹ Постановление Правительства Российской Федерации №1288.

(региональных проектных офисов и руководителей региональных проектов) в практической реализации региональных проектов и подготовке отчетов по региональным проектам;

— слабое взаимодействие между федеральными и региональными органами власти еще на этапе формирования национальных и федеральных проектов приводит к тому, что целевые показатели в региональном разрезе устанавливаются без учета реальных возможностей субъектов, при отсутствии прозрачной и приемлемой для них методики декомпозиции значений целевых показателей;

— мониторинг реализации национальных проектов, определенный Постановлением Правительства Российской Федерации №1288, предполагает включение в отчеты информации о рисках при реализации национальных и федеральных проектов, при этом не сформированы методические указания о том, что следует понимать под рисками для достижения целей реализации проектов, каким образом формировать систему управления рисками;

— контроль в основном сводится к сравнению плановых и фактических показателей, другие инструменты контроля (документальные проверки, проверки на объектах и др.) практически не используются;

— отсутствие единого информационного пространства является значимым недостатком в области государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов.

В-четвертых, предложены направления совершенствования государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов:

— координация планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и Счетной палаты, а также единая система понимания критериев достижения национальных целей;

— проработать вопросы о внесении изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской

Федерации», определить понятия «национальный проект» и «региональный проект»;

— создать единый информационный ресурс для концентрации данных, необходимых для государственного финансового контроля, контроля за ходом реализации национальных проектов, достижением целей и т. д.;

— отладить работу ГИИС «Электронный бюджет» в целях минимизации технических сбоев и ошибок, сокращения сроков рассмотрения обращений службой технической поддержки, а также доработать ГИИС «Электронный бюджет» в целях обеспечения следующих функций:

1) интеграции ГИИС «Электронный бюджет» с другими информационными системами в части национальных проектов, включая ГАС «Управление» и единую информационную систему в сфере закупок;

2) минимизации процессов, осуществляемых пользователями вручную;

3) возможности автоматического формирования необходимой информации;

— в рамках межведомственного взаимодействия между Федеральным казначейством и Счетной палатой разработать меры по улучшению качества контроля за достижением целей, показателей и результатов национальных (федеральных) проектов, а также за достижением субъектами показателей реализации региональных проектов, выполнением условий заключенных соглашений, представлением отчетности о реализации национальных (федеральных) проектов;

— создать Единый классификатор нарушений для органов государственного финансового контроля в рамках реализации национальных проектов, создать раздел в рамках нарушений (сопоставляя классификатор Федерального казначейства и Счетной палаты);

— сделать перечень рисков по национальным проектам шире с учетом потребностей контрольно-надзорных органов и рассмотреть вопрос о необходимости создания Единого классификатора рисков при реализации национальных проектов;

— создать в ГИИС «Электронный бюджет» подсистему финансового контроля (ПФК) и обеспечить ее интеграцию со смежными информационными системами Министерства финансов, Федерального казначейства и других государственных органов.

В-пятых, разработаны методики по оценке эффективности реализации национальных проектов и оценке эффективности государственного финансового контроля за расходами на их реализацию.

В заключении данной работы предлагаются пути совершенствования государственного финансового контроля за расходами на реализацию национальных проектов с помощью комплексной реализации приведенных рекомендаций, что способствует осуществлению более эффективного и беспрепятственного контроля, тем самым повышая результативность исполнения бюджетных средств и способствуя достижению национальных целей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации
2. Федеральный закон от 08.12.2020 г. №385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»
3. Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»
4. Федеральный закон от 29.11.2018 г. №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»
5. Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
6. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
7. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»
8. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»
9. Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. №444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»
10. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
11. Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 №306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»
12. «Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам» (утв. Указом Президента

Российской Федерации от 19.07.2018 г. №444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности»

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц»

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований»

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 100 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального)

финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе»

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»

23. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 16.09.2016 г. №582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»

24. Приказа Минфина России от 27.12.2013 г. №141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации»

25. «ГОСТ Р 54869-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 №1582-ст)

26. «ГОСТ Р 54870-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 №1583-ст)

27. «ГОСТ Р МЭК 62198-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Руководство по применению менеджмента

риска при проектировании» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 20.11.2015 №1910-ст)

28. «ГОСТ Р ИСО 10006-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент качества. Руководящие указания по менеджменту качества в проектах» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 20.08.2019 №516-ст)

29. «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.09.2017 г. №9ПК)

30. «СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20.10.2017 №12ПК)

31. «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (проект на 20 августа 2020 г.)

32. «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года»

33. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г.» (утв. Правительством Российской Федерации 29.09.2018)

34. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты» (утв. президиумом Совета афепри Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 03.12.2018 №14)

35. «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)» (утв. Правительством Российской Федерации 04.06.2018 №4072п-П6)

36. «Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений» (принят Правительством Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 26.09.2013 г.)

37. Болтинова О.В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. №5.

38. Бурцев В. В. Система государственного финансового контроля // Финансы. 2000. №9. С. 47–49

39. Данчиков Е. А. Финконтроль для финансовых контролеров // Бюджет. 2015. №7. С. 34–38.

40. Иванова Е. И., Мельник М. В., Шлейников В. И. Аудит эффективности в рыночной экономике: учеб. пособие / под ред. С. И. Гайдаржи. М.: КНОРУС, 2007. 328 с.

41. Игнатьева И. А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. №1. С. 20 – 26

42. Ильин В. А., Морев М. В. Важнейшее условие реализации национальных проектов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. М., 2019

43. Кабанова, Н.А. Система мониторинга за расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных (федеральных) проектов: монография // Кабанова Н.А., Власенко А.В., Зайцева Л.А., Климова Е.И., Мулина А.С., Накостик Д.Д., Фоменко В.А., Шишмакова К.Е. — Москва: Русайнс, 2020. — 156 с.

44. Косаренко, Н.Н. Государственный финансовый контроль: публично-правовое регулирование: монография / Косаренко Н.Н. — Москва : Русайнс, 2020. — 214 с.

45. Марголин А.М. Критерии эффективности при реализации государственных программ // Государственная служба. — 2013. — №2(82). — С. 22–27.
46. Марголин А.М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. Т. 13. №6. С. 54-81
47. Маркина Е.В., Якушина Т.А. Эффективность внутреннего государственного финансового контроля // Финансы, денежное обращение и кредит. 2016
48. Смирнов А. В. Актуальные направления развития государственного финансового контроля в России // Казанский экономический вестник. 2014. №6. С. 5–14.
49. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль: учеб. для вузов. СПб: Питер, 2004. С. 465.
50. Ажлуни А.М., Шарыгина О.Л. Национальные проекты России и их реализация // Вестник ОрелГАУ. 2019. №6 (81). Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossii-i-ih-realizatsiya/viewer>
51. Апгрейд нацпроектов: какие корректировки могут внести в ключевые планы развития страны // Будущее России. Национальные проекты. – 2020. / Режим доступа: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/apgrejd-nacproektov-kakie-korrektirovki-mogut-vnesti-v-klucevye-plany-razvitia-strany>
52. Бедняков А.С., Миэринь Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения. 2019. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossii-problemy-i-resheniya/viewer>
53. Вверх и вправо: как изменились национальные цели развития в новом указе Путина // Будущее России. Национальные проекты. – 2020. / Режим доступа: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/vverh-i-vpravo-kak-izmenilis-nacionalnye-celi-razvitia-v-novom-ukaze-putina>

54. Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального собрания и членами президиума Государственного совета [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>
55. Глазьев С. Национальные проекты: реальность и проблемы // Вестник Института экономики РАН. 2007. №1. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-realnost-i-problemy/viewer>
56. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». Режим доступа: <https://gasu.gov.ru>
57. Духани А. Б. Особенности межбюджетного регулирования при реализации национальных проектов // Экономика и предпринимательство: теория и практика. – Электрон. дан. – Пенза., 2020. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42597699&>
58. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. Режим доступа: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrlstate=1ajvq53wc1_4®ionId=45
59. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 13 июля 2020 года. Стенограмма // Президент России. – 2020. / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/councils/63635>
60. Зенцова Е., Реализация национальных проектов: общие цели, общие задачи // Эксперт БФТ. – Электрон. дан. – [Б.м.], 2018. Режим доступа: <https://bftcom.com/expert-bft/5629>
61. История нацпроектов в России // ТАСС: информационное агентство, 2019. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/6101471>
62. История реализации национальных проектов в разных странах // ТАСС: информационное агентство, 2019. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/6101801>
63. Минфин России и Федеральное казначейство открыли данные исполнения бюджетов всей страны по нацпроектам // Информация

официального сайта Федерального казначейства, 2019. – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1406980/>

64. На совещании у Путина определили, как будет развиваться страна до 2030 года // Будущее России. Национальные проекты. – 2020. / Режим доступа: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/na-sovesanii-u-putina-opredelili-kak-budet-razvivatsa-strana-do-2030-goda>

65. «Нацпроекты – наше все»: эксперт о послании Путина Федеральному собранию [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/2577170.html>

66. Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты [Электронный ресурс] // Сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://government.ru/news/35675/>

67. Основная задача контроля – помощь в реализации нацпроектов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. Режим доступа: <https://www.mos.ru/news/item/68225073/>

68. Отчет об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год (Минфин Российской Федерации). Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=132980-ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetrov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_2020_god_predvaritelnye_itogi

69. Отчет об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год (Минфин Российской Федерации). Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=129889-informatsionnoe_illyustrirovannoe_izdanie_ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetrov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god

70. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году.
Режим доступа: https://ach.gov.ru/reports/report_2020
71. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году.
Режим доступа: <https://ach.gov.ru/reports/10114>
72. Официальное интернет-представительство Президента России.
Режим доступа: <http://kremlin.ru>
73. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. Режим доступа: <https://ach.gov.ru>
74. Официальный сайт Федерального казначейства. Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru>
75. Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. Режим доступа: <https://www.fedsfm.ru>
76. Паспорт национального проекта демография. Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/e4/60/НП%20Демография.pdf>
77. Портал «Госрасходы». Режим доступа: <https://spending.gov.ru/pages/about/>
78. Послание Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>
79. Послание Президента Федеральному собранию в декабре 2015 г. Режим доступа – <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>
80. Правительство одобрило распределение субсидий регионам для реализации нацпроектов // ТАСС: информационное агентство, 2019. – Режим доступа: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6752269>
81. Путин утвердил пять национальных целей до 2030 года // Будущее России. Национальные проекты. – 2020. – Режим доступа: <https://futuresussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/putin-utverdil-pat-nacionalnyh-celej-do-2030-goda>
82. Сайт «Национальные проекты России». Режим доступа: <https://национальныепроекты.рф>