

**ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ  
И АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

*Учебное пособие*

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОЛГОГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ  
И АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

*Учебное пособие*

Под редакцией  
доктора экономических наук, профессора *И. Д. Аникиной*

Волгоград  
Издательство Волгоградского государственного университета 2022

© Аникина И. Д., Буханцев Ю. А.,  
Кусмарцева Ю. В., Аал-Шамхи С. А. М.,  
Алабадли Х. М. К., 2022  
© ФГАОУ ВО «Волгоградский  
государственный университет», 2022

ISBN 978-5-9669-2256-6

УДК 336.14:332.1(075.8)

ББК 65.261.713я73

П78

**Авторский коллектив:**

Аникина И. Д., Буханцев Ю. А., Кусмарцева Ю. В.,  
Аал-Шамхи С. А. М., Алабадли Х. М. К.

**Рецензенты:**

д-р экон. наук, проф., зав. кафедрой финансов, учета и экономической безопасности  
Волгоградского государственного университета *Н. В. Горшкова*;  
канд. экон. наук, доц. зав. кафедрой учета, анализа и аудита  
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС *В. В. Яковенко*

**Программное бюджетирование и аудит эффективности государственных программ в Российской Федерации (региональный аспект) : учеб. пособие :**  
П78 [текстовое учебное электронное издание] / авт. коллектив: И. Д. Аникина, Ю. А. Буханцев, Ю. В. Кусмарцева [и др.] ; под ред. д-ра экон. наук, проф. И. Д. Аникиной ; Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. образования «Волгогр. гос. ун-т». – Электрон. текстовые и графические дан. (5 Мб). – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2022. – Систем. требования: браузер Google Chrome (версия 109.0.5414.120) или аналогичный; скорость подключения к Интернету от 10 Мбит/с; дополнительно: Adobe Reader или Adobe Acrobat 8.0. – Режим доступа: <https://book.jvolsu.com/index.php/ru/component/attachments/download/1757>. – Загл. с титул. экрана. – ISBN 978-5-9669-2256-6

Учебное пособие посвящено рассмотрению региональных особенностей вопросов программного бюджетирования и аудита (контроля) эффективности реализации государственных программ и национальных проектов на региональном уровне.

Рассмотрены особенности программного бюджета и принципы подготовки программного бюджета, программная классификация расходов и ее преимущества; проанализированы подходы к оценке эффективности госпрограмм и нацпроектов в рамках последующего контроля за исполнением расходных бюджетов.

Рекомендовано для аспирантов, обучающихся по направлению 38.06.01 Экономика; магистрантов, обучающихся по направлению 38.04.01 Экономика, 38.04.08 Финансы и кредит; финансистов, бухгалтеров, менеджеров, а также для всех интересующихся проблемами бюджетного процесса и контроля.

УДК 336.14:332.1(075.8)

ББК 65.261.713я73

Текстовое электронное издание



## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Введение</b> .....	6
<b>Глава 1. Теоретические основы программного бюджетирования</b> .....	9
1.1. Экономическая сущность бюджета и его функции, бюджетная система и ее принципы .....	9
1.2. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения .....	17
1.3. Расходные бюджеты в условиях программного бюджетирования. Программная классификация расходов бюджета .....	23
<i>Вопросы к главе 1</i> .....	33
<b>Глава 2. Современные тенденции программного бюджетирования и подходы к аудиту (контролю) эффективности госпрограмм и нацпроектов</b> .....	34
2.1. Международный опыт программного бюджетирования, возможности его применения в России и развивающихся странах.....	34
2.2. Аудит эффективности программ: содержание и назначение .....	40
2.3. Оценка эффективности государственных программ и национальных проектов в рамках последующего контроля .....	48
<i>Вопросы к главе 2</i> .....	54
<b>Глава 3. Анализ реализации государственных программ и национальных проектов (на примере программ Волгоградской области)</b> .....	55
3.1. Анализ организации программного бюджетирования в Волгоградской области .....	55
3.2. Анализ консолидированного бюджета Волгоградской области и прогнозирование его параметров .....	67
3.3. Анализ реализации госпрограмм национальной экономики в Волгоградской области .....	80
3.4. Анализ реализации программ в Волгоградской области по направлению «Экология» и контроль их эффективности .....	86
<i>Вопросы к главе 3</i> .....	104

<b>Глава 4. Направления совершенствования оценки эффективности бюджетных расходов и аудита (контроля) эффективности госпрограмм</b> .....	106
4.1. Совершенствование подготовки и информационно-аналитического обеспечения программных бюджетов .....	106
4.2. Направления развития системы бюджетного контроля (аудита) эффективности госпрограмм и нацпроектов.....	118
<i>Вопросы к главе 4</i> .....	137
<b>Заключение</b> .....	138
<b>Список литературы</b> .....	141
<b>Приложения</b> .....	152

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Данное учебное пособие является результатом научных исследований авторов в области бюджетного программирования и контроля (аудита) эффективности выполнения государственных и национальных программ на региональном уровне. Пособие аккумулирует разработки преподавателей и магистрантов кафедры финансов, учета и экономической безопасности Волгоградского государственного университета по данной тематике. Проблематика исследований в области программного бюджетирования и риск-ориентированного контроля исполнения бюджета была обусловлена интересом к ней со стороны магистрантов, обучавшихся по направлению 38.04.01 Экономика, профиль «Учет, анализ и аудит». Магистранты Аал-Шамхи С. А. М., Алабадли Х. М. К.– граждане Республики Ирак, получили степень бакалавра по программе «бухгалтерский учет», имеют навыки работы в государственных учреждениях своей страны и изучение опыта подготовки, реализации и контроля эффективности государственных и национальных программ на региональном уровне имеет для них научный и практический интерес с целью возможной адаптации российской практики для условий развивающейся экономики. Преподаватели кафедры: д-р экон. наук., профессор Аникина И.Д., к.э.н., доцент Кусмарцева Ю.В. занимаются научными исследованиями в области государственных и корпоративных финансов, к.э.н., доцент Буханцев Ю.А., помимо научных исследований в области контроля и аудита, является главным аудитором Волгоградского государственного университета.

Материал пособия прошел апробацию на конференциях, использовался в учебном процессе магистратуры в рамках научно-исследовательской практики и производственных практик.

Авторы пособия надеются, что оно будет полезно и интересно, в первую очередь, студентам и аспирантам, занимающимся изучением проблем программного бюджетирования, а также всем, интересующимся современными научными исследованиями в области государственных финансов и аудита.

*Ирина Дмитриевна Аникина,*  
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов,  
учета и экономической безопасности  
ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»

## **ВВЕДЕНИЕ**

Проблематика программного бюджетирования является актуальной для многих стран, как для развивающихся, для которых эффективное управление дефицитными бюджетными ресурсами является вопросом выживания и развития страны, так и для развитых, которые также сталкиваются с проблемами дефицитов бюджетов, экономическими кризисами, что вызывает необходимость модернизации государственных финансов, трансформации бюджетных процессов, совершенствования подготовки и исполнения государственных программ, повышения эффективности бюджетных расходов.

Программное бюджетирование как современный метод управления государственными финансами нашёл свое применение во многих странах, в том числе и в Российской Федерации. В России программное бюджетирование в полной мере реализуется с 2011 года и к настоящему моменту все его элементы выстроены. Методы программного бюджетирования и проектного управления применительно к государственному управлению и бюджетному процессу активно развиваются и изучение генезиса программного бюджетирования в России, выявление его преимуществ и сложностей применения на практике, а также анализ современных аспектов программного бюджетирования и риск-ориентированного контроля имеют как теоретическое, так и практическое значение.

Опыт Российской Федерации, которая прошла путь построения современной и эффективной бюджетной системы в условиях от централизованной плановой экономики до рыночной экономики и продолжает реформирование государственных финансов, может быть интересен как с теоретической, так и с практической точек зрения.

В данном учебном пособии рассмотрены теоретические аспекты программного бюджетирования и аудита эффективности госпрограмм и

нацпроектов, так и практика реализации программ и проектов в регионе на примере Волгоградской области. Авторы выделили и проанализировали проблемы, перспективы, тенденции развития программного бюджетирования и аудита эффективности на региональном уровне, а также предложили комплекс рекомендации для совершенствования изучаемых процессов.

В первой главе «Теоретические основы программного бюджетирования» рассмотрена экономическая сущность бюджета, изучена бюджетная система Российской Федерации, рассмотрены ее звенья, этапы, функции бюджета, принципы бюджетной системы РФ. Изучена программная классификации бюджетных расходов, проанализированы аналитическая и административная модели и принципы программного бюджетирования, акцентированы современные аспекты программного бюджетирования в российской экономике, выделены сложности программного бюджетирования в практической деятельности, рассмотрено современное состояние программного бюджетирования в России и соответствующая ему нормативная база.

Во второй главе «Современные тенденции программного бюджетирования и подходы к аудиту (контролю) эффективности госпрограмм и нацпроектов» проанализирован международный опыт программного бюджетирования и рассмотрены возможности его применения в России и развивающихся странах; изучены современные методы проведения контроля (аудита) эффективности программ, систематизированы подходы к оценке эффективности госпрограмм и нацпроектов в рамках последующего контроля за исполнением программных бюджетов.

В третьей главе «Анализ реализации государственных программ и национальных проектов (на примере программ Волгоградской области)» рассмотрена организация проектной деятельности в регионе; проведены анализ консолидированного бюджета Волгоградской области и прогнозирование его параметров; регрессионный анализ влияния, оказываемого расходами на образование и на национальную экономику на



социально-экономическое состояние региона; анализ выполнения госпрограмм Волгоградской области по направлению «национальная экономика» и региональных программ в рамках нацпроекта «Экология»; изучены проблемы программного бюджетирования при реализации программ в регионе; определены риски и проблемы возможного недостижения целевых показателей программ по результатам анализа отчетов о проведении контрольных мероприятий в отношении региональных программ по направлению «Экология».

В четвертой главе «Направления совершенствования оценки эффективности бюджетных расходов и контроля (аудита) эффективности программ» разработаны и обоснованы предложения по развитию 1) инструментария информационно-аналитического обеспечения программного бюджетирования; 2) направления развития системы бюджетного контроля (аудита) эффективности бюджетных расходов на госпрограммы и нацпроекты.

Учебное пособие содержит вопросы для повторения и углубленного изучения материала, приложения, список использованной литературы.

# **Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

## **1.1. Экономическая сущность бюджета и его функции, бюджетная система и ее принципы**

Бюджет представляет собой финансовый план доходов и расходов государства, региона, организации на определенный срок, который показывает источники и планируемый объем поступлений (доходы бюджета) и объемы, а также планируемые направления расходования средств (расходы бюджета). Согласно ст. 6 БК РФ «бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [1].

Сущность бюджета можно определить с разных точек зрения:

1) с экономической – это экономические, управленческие, финансовые отношения между участниками бюджетного процесса по поводу формирования, направления расходования и использования денежных фондов государства (региона), местных бюджетов и внебюджетных фондов;

2) с юридической – это правовой акт, которым утверждается финансовый план доходов и расходов на определенный период;

3) с материальной – это денежный фонд, позволяющий использовать аккумулированные финансовые ресурсы для решения задач государства и регионов.

Бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность бюджетов (рисунок 1).

Бюджетная система			
Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов Российской Федерации	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды

**Рисунок 1. Бюджетная система Российской Федерации.** Источник: составлено авторами на основе Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетная система может состоять из двух или трех звеньев, что, как правило, определяется формой государственного устройства (унитарное или федеративное государство). В Российской Федерации существует трехзвенная бюджетная система (рисунок 2).

1. Федеральный уровень	2. Региональный уровень	3. Муниципальный уровень
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Федеральный бюджет РФ</li> <li>• Государственные федеральные внебюджетные фонды:</li> <li>• бюджет Пенсионного фонда РФ,</li> <li>• бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования,</li> <li>• бюджет Фонда социального страхования РФ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• бюджеты субъектов РФ;</li> <li>• государственные территориальные внебюджетные фонды</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• местные бюджеты: бюджеты муниципальных районов,</li> <li>• бюджеты городских округов;</li> <li>• бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя</li> </ul>

**Рисунок 2. Звенья бюджетной системы Российской Федерации.** Источник: составлено авторами на основе Бюджетного кодекса РФ.

Совокупность бюджетов бюджетной системы на определенной территории (без внебюджетных фондов) составляет консолидированный бюджет [1, ст. 6], а «Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют консолидированный бюджет Российской Федерации» [1, ст. 13].

Среди функций бюджета специалисты наиболее часто выделяют распределительную, прогностическую и контрольную [48], но, по нашему мнению, среди функций бюджета необходимо выделить стимулирующую, сущность которой заключается в стимулировании развития стратегических отраслей и направление экономики, которые обеспечивают прорывное развитие страны, экономическую безопасность страны, развитие инновационного потенциала и конкурентоспособность экономики.

Правовой формой бюджетов государства является закон: Федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных фондов утверждаются в форме Федеральных законов, региональные бюджеты и государственные территориальные внебюджетные фонды – в форме законов на уровне регионов (субъектов Российской Федерации), муниципальные бюджеты – в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований [1, ст. 11].

Бюджеты каждого уровня самостоятельны, сама бюджетная система Российской Федерации децентрализована, но при этом все бюджеты взаимосвязаны, принципы бюджетной системы едины. Принципы бюджетной системы РФ закреплены в Бюджетном кодексе РФ (БК РФ, гл. 5, ст. 28-38.2), к ним относят принципы, представленные ниже (таблица 1, Приложение А). Принципы подчинены необходимости эффективной организации, функционирования и результативности бюджетного процесса, унификация терминологии, методологии бюджетного процесса, документации и процедур обеспечивает: единство взглядов на те или иных аспекты бюджетного процесса и минимизацию времени для принятия

управленческих решений, выполнения и контрольных процедур, снижает вероятность ошибок, рисков принятия неэффективных решений.

Таблица 1

**Принципы бюджетной системы Российской Федерации**

<b>Принципы общественно-правовые</b>	<b>Принципы учетные</b>	<b>Принципы экономической эффективности</b>
Единства бюджетной системы	Разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов	Сбалансированность бюджетов
Равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований	Полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов	Эффективность использования бюджетных средств
Участие граждан в бюджетном процессе	Единства кассы	Общего (совокупного) покрытия бюджетов
Самостоятельность бюджетов		Достоверность бюджетов
Прозрачность (открытость)		
Адресность и целевой характер бюджетных средств		
Подведомственность расходов бюджетов		

Источник: Бюджетный кодекс РФ [1, ст. 28-38.2].

С точки зрения рассматриваемой тематики учебного пособия, ключевыми являются принципы единства форм учета и отчетности, адресности и целевого характера бюджетных расходов, эффективности использования бюджетных средств, а также принцип общего покрытия расходов бюджетов, позволяющий анализировать расходы без привязки к определенным доходам (за исключением определенных случаев, таких как получение субвенций, субсидий, целевых кредитов). Важным для анализа и научных исследований является принцип прозрачности (открытости), позволяющий вести аналитическую работу ученым, исследователям, гражданам, вносить предложения и способствовать повышению эффективности функционирования бюджетной системы, но отметим недостаточную оперативность данных в удобном формате для

использования: так, на сайте «Электронный бюджет» [76] во вкладке «Исполнение федерального бюджета по расходам» в удобной форме данные представлены за 2017–2020 гг. (годовые данные), вместе с тем данные за 2021 г. также уже имеются в открытом доступе, например, в опубликованном отчете Счетной палаты за 2021 год<sup>1</sup>, но поиск и обработка необходимых данных до сих пор связана для исследователей с большой трудоёмкостью.

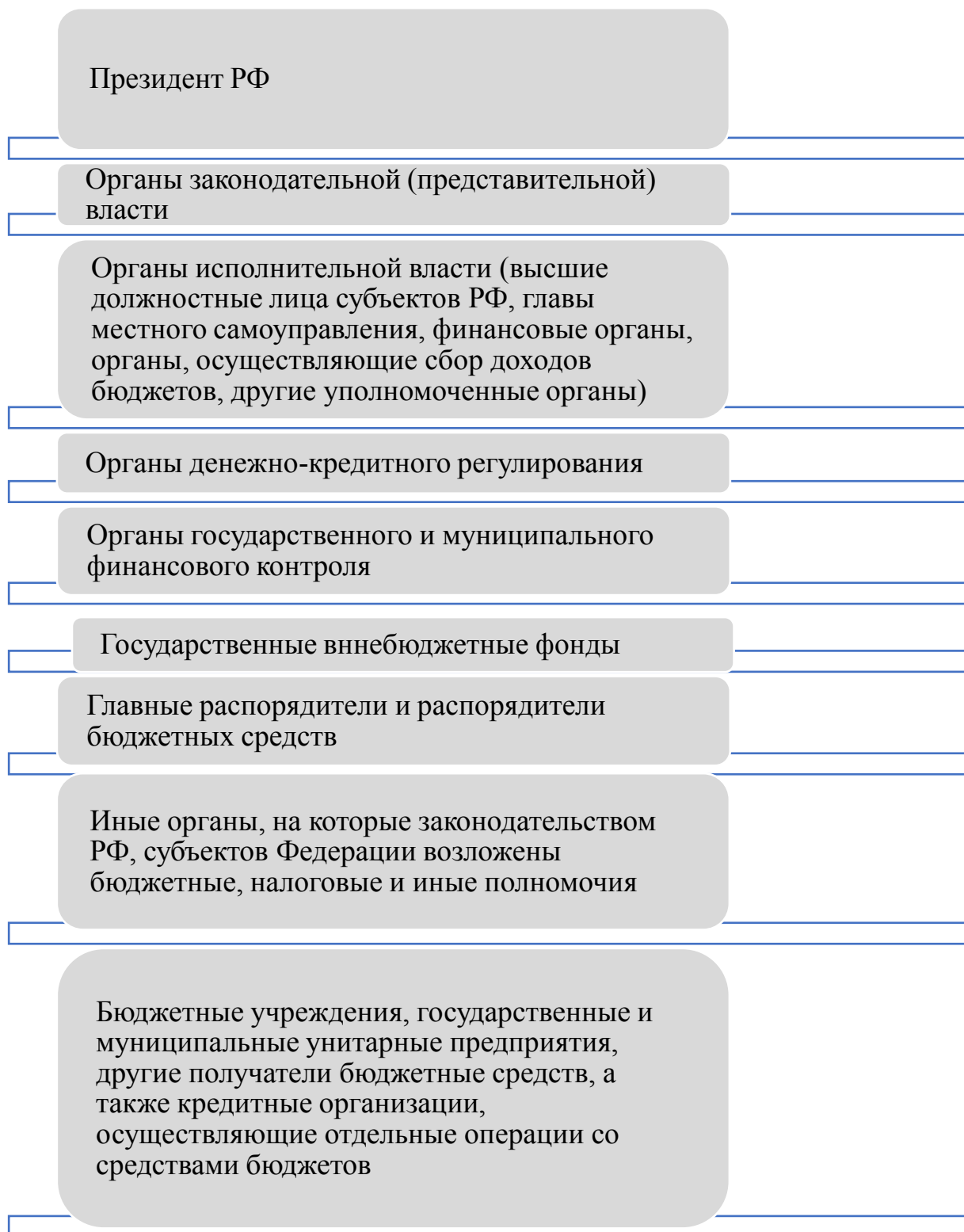
Обратим внимание на принцип недопустимости внесения изменений параметров бюджета и бюджетного законодательства без внесения изменений в соответствующие нормативные акты и рассмотрим вопрос о процедуре принятия бюджетов.

Участники бюджетного процесса представлена на рисунке 3. Бюджет разрабатывается на каждый финансовый год (соответствует календарному году с 01 января по 31 декабря, ст.12 БК РФ) [76] и два следующих плановых периода.

Организационный процесс рассмотрения, утверждения и опубликования регионального закона «Об областном бюджете на плановый период» на примере Волгоградской области приведен в приложении Б. Проект областного бюджета готовит Комитет финансов Волгоградской области на основе данных предыдущих периодов о величине налоговых и неналоговых поступлений и методики оценки будущих доходов. При прогнозе учитываются следующие факторы: прогноз налогооблагаемой базы по каждому налогу, исходя из прогнозных значений социально-экономического положения Волгоградской области на следующий год, ставки налогообложения.

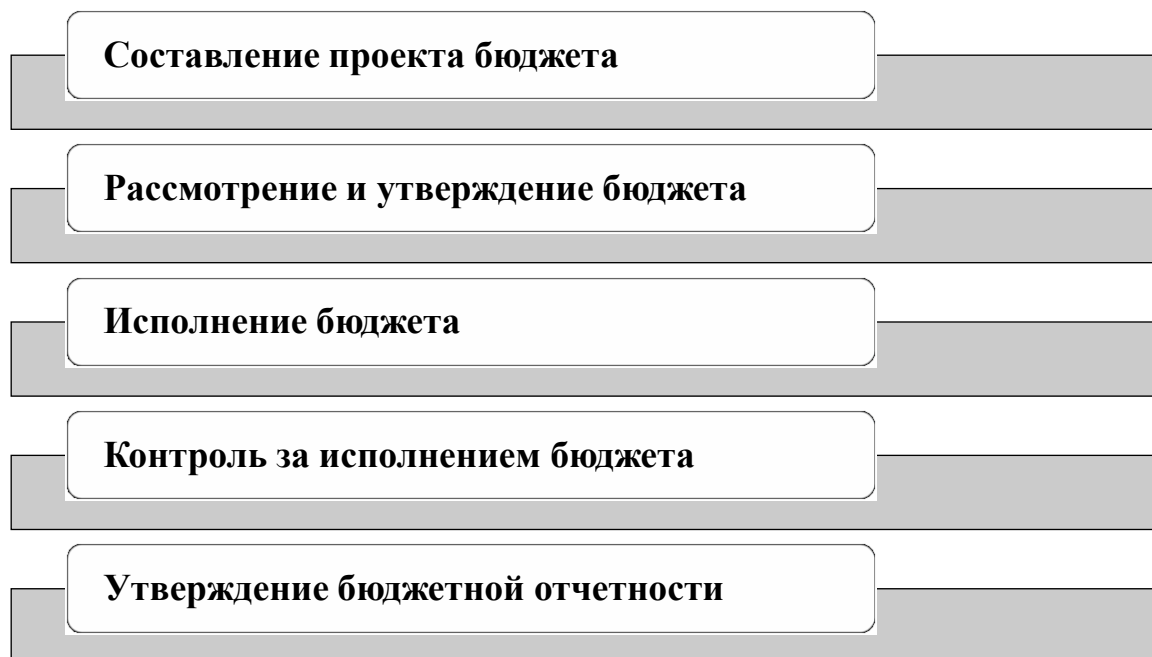
---

<sup>1</sup> Информация на 21.03.2022.



**Рисунок 3. Участники Бюджетного процесса.** Источник: [46].

Бюджетный процесс включает следующие этапы (рисунок 4):



**Рисунок 4. Схема этапов бюджетного процесса.** Источник [84].

Доходы классифицируются исходя из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (рисунок 5, Приложение В). К налоговым доходам относят доходы от налогов, определенные налоговой системой РФ, такие как налоги на прибыль и доходы, НДС, налоги на имущество, другие налоговые платежи и сборы, в том числе к таким налоговым доходам относят государственную пошлину и задолженность и / перерасчеты по отмененным налогам. К неналоговым доходам относят страховые взносы по социальному страхованию, доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от использования имущества, находящегося в собственности государства (регионов, муниципалитетов), доходы от продажи материальных и нематериальных активов, штрафы, санкции, поступления по урегулированию межбюджетных расчетов, другие неналоговые доходы, определенные Бюджетным кодексом РФ. К безвозмездным поступлениям относят безвозмездные поступления от: других бюджетов бюджетной системы РФ, государственных (муниципальных организаций), от негосударственных организаций, от наднациональных организаций, поступления от возврата субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, от расчетов,



связанных с излишне уплаченными суммами налогов, сборов, иных платежей, прочие доходы, определенные Бюджетным кодексом РФ.



**Рисунок 5. Классификация доходов бюджетной системы Российской Федерации.** Источник [1].

Рассмотрим расходы бюджета, под которыми понимаются «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета» [84, ст. 6]. Свойствами бюджетных расходов являются: они «объективные, установлены актом публичной власти, покрываются за счет публичных расходов» [48, с. 36]. Классификацию расходов бюджета можно провести по различным классификационным признакам (полная классификация приведена в Приложении Г), таким как: функциональный признак (внешние и внутренние), экономические направления (капитальные и потребление), по полезности (необходимые, полезные, избыточные, бесполезные), по функциональному признаку в соответствии с БК РФ, ст. 21.3, среди которых выделим расходы на национальную экономику, по территории (федеральные,

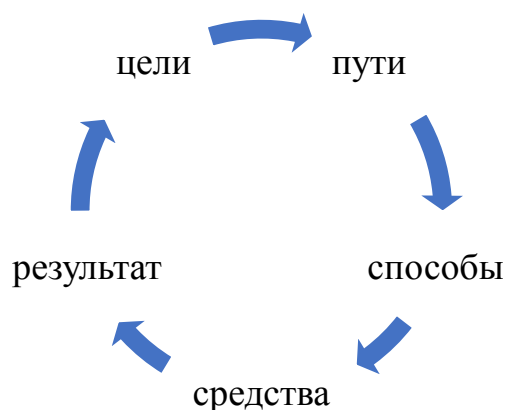
субъектов РФ, местные; центральные и региональные), по времени осуществления обыкновенные и чрезвычайные, по периоду (постоянные и временные, программные и непрограммные), в соответствии в Конституцией (обеспечение национального суверенитета; для борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями и эпидемиями; социального характера; на функционирование судебной системы), по направлениям бюджетных ассигнований.

Далее рассмотрим модели программного бюджетирования, программную классификацию расходов бюджета, вопросы контроля за эффективностью использования бюджетных средств.

## **1.2. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения**

Программно-целевой метод планирования представляет собой метод, при котором цели и задачи плана увязываются с необходимыми ресурсами, источниками и объемами финансирования, графиком выполнения плана (программы), исполнителями, индикаторами достижения целей. Формирование и реализация программ предполагает необходимость использования для этих целей системного подхода. Логика программно-целевого метода можно представить в виде схемы (рисунок 6).

Программно-целевой метод позволяет обосновать приоритетные направления, критические направления, требующие неотложного решения и в условиях ограниченности ресурсов, в т.ч. бюджетных средств, за счет концентрации усилий на ключевых направлениях развития, достичь целей. Программно-целевой подход применительно к сфере государственного управления представляет собой совокупность программ, реализуемых 1) государственными органами самостоятельно, 2) государственными органами совместно с компаниями частного сектора, 3) компаниями частного сектора при государственной поддержке [42, с. 41].



**Рисунок 6. Логическая схема программно-целевого планирования.**  
 Источник: составлено авторами по [42, с. 41].

Программно-целевой подход лежит в основе программного бюджетирования<sup>2</sup>, которое к настоящему времени прошло определённый путь развития, в котором можно выделить следующие модели [57, с. 19–22].

1. Performance budgeting (бюджетирование по результатам).
2. Planning-Programming-Budgeting System (PPB-system) (система Планирование-Программирование-Бюджетирование).
3. Management by Objectives (управление по целям).
4. Zero-Based-Budgeting (бюджетирование на нулевой основе).
5. Performance based budgeting (бюджетирование направленное на результат).
6. Accrual-Based-Budgeting (бюджетирование на основе метода начислений).

1. *Performance budgeting* (бюджетирование по результатам). Система ориентирует на выполнение результата в отличие от акцента на расходы федерального бюджета. Структура бюджета предполагает классификацию расходов не по видам затрат, а по ожидаемым результатам.

2. *Planning-Programming-Budgeting System* (система Планирование-Программирование-Бюджетирование). Излишняя детализация затрат и

---

<sup>2</sup> В данном исследовании далее термины «программно-целевой подход» и «программное бюджетирование» используются как взаимозаменяемые.

недостатки планирования бюджета только на один год вызвали необходимость перехода на PPB-system. Данная система позволяла сравнивать альтернативные варианты решения задач и выбирать наиболее эффективный. Министерства должны были сформировать программы, определить цели, задачи и результаты и далее детализировать систему до уровня исполнителей. Оценивались ресурсы и время на выполнение целей и задач. Целью системы было повышение эффективности бюджетных расходов и бюджетной системы.

3. *Management by Objectives* (управление по целям). В данной системе обращает на себя внимание концепция ответственности за реализацию целей. Так для каждого уровня управления разрабатывается своя система целей, эти системы должны быть взаимоувязаны и непротиворечивы, например, руководитель министерства отвечает за достижение национальных целей, руководитель программы – за реализацию целей государственной или национальной программы, при этом цели программы должны коррелировать с национальными целями.

4. *Zero-Based-Budgeting* (бюджетирование на нулевой основе). В данной системе министерства и ведомства разрабатывали несколько целей и программ их достижения с разными уровнями расходов бюджета, при этом хотя бы один вариант должен был иметь расходы ниже текущего уровня. Система предусматривает разработку иерархии целей, оценку ресурсов для достижения целей. По мнению специалистов, именно эта система программного бюджетирования на концептуальном уровне устанавливала «самую четкую и ясную связь между бюджетными ресурсами и результатами реализации программ» [57, с.21].

5. *Performance based budgeting* (бюджетирование направленное на результат). Система предполагает распределение бюджетных ресурсов между госпрограммами в зависимости от достигнутых результатов. Решаемые задачи: установление приоритетности бюджетных расходов, обеспечение гибкости принятия управленческих решений, оптимизация бюджетных расходов, повышение эффективности бюджетных расходов.

6. *Accrual- Based-Budgeting* (бюджетирование на основе метода начислений). В этой системе учет затрат ведется в разрезе программ и по функциям, считается, что метод применим для оценки результативности, поскольку более четко позволяет определить стоимость ресурсов, используемых для достижения результата. Метод позволяет определить затраты по конкретным мероприятиям в тот момент, когда эти затраты становятся вероятными и измеряемыми.

Новые теории управления, обоснованные научно, расширяют практику управления, позволяя добиваться большей эффективности бюджетных расходов и результативности государственного управления. Так, теория управления эффективностью (*New Performance Management, NPM*) утверждает, что результативность государственного управления растёт при росте самостоятельности принимаемых решений управленцами и расширении их полномочий при делегировании прав распоряжения бюджетными расходами и ресурсами. Программный бюджет позволяет увеличить пути эффективного достижения запланированного результата, предоставляя больше самостоятельности в выборе средств его достижения на основе распоряжения ресурсами и бюджетными расходами. Таким образом стратегическое управление может быть сконцентрировано на решении значимых долгосрочных задач государства.

Программное бюджетирование в настоящий момент использует лучший опыт этих концепций, который прошел апробацию на практике как в разных странах, так и в Российской Федерации. В тоже время процесс совершенствования программного бюджетирования продолжается, в том числе в России, на основе изучения опыта, появления новых вызовов, угроз и возможностей. Российский опыт программного бюджетирования будет интересен и развивающимся странам, поскольку российская экономика имеет богатый и достаточно успешный опыт построения современной системы программного бюджета в условиях перехода от централизованной экономики к рыночной системе хозяйствования, в условиях работы в кризисах.

*Определим понятия программного бюджета.* Внедрение принципов программного бюджетирования в государственное управление сближает методологию, методы, инструменты государственного и корпоративного секторов.



**Рисунок. 7. Понимание программного бюджетирования с разных управленческих позиций.** Источник: составлено авторами по [57, с. 24].

Административные реформы в российской системе госуправления, проходившая в 2006–2010 гг. [7], адаптировали опыт и инструментарий корпоративного управления для целей государственного управления. Программное бюджетирование также является управленческой концепцией, пришедший из частного сектора, поэтому понимание программного бюджета различно и зависит от того, с каких позиций исследователи и практики подходят к его изучению. Наиболее распространенными трактовками программного бюджетирования являются следующие (рисунок 7).

Под программным бюджетированием в настоящем исследовании будет пониматься управленческий процесс планирования, реализации и контроля за исполнением бюджета, который обеспечивает соотнесение расходов и результатов от реализации программ, включенных (- программ) в систему стратегического управления государства с приоритетом государственной политики и общественной значимости результатов расходования бюджетных средств<sup>3</sup>. В данном определении важно уточнить: бюджетирование как процесс, что привлекает внимание к таким аспектам как подготовка (организация) программного бюджета и контроль за эффективностью его реализации. На этих вопросах авторы останавливаются далее в исследовании.

Подводя промежуточные итоги исследования, выделим преимущества и недостатки программного бюджета для целей повышения качества государственного управления.

#### **1. Преимущества:**

– решение стратегических задач социально-экономического развития страны посредством аккумуляции бюджетных ресурсов на ключевых направлениях (достижение национальных целей);

– осуществление взаимосвязи между стратегическим и оперативным планированием, что позволяет использовать бюджетные ресурсы более эффективно;

– обеспечение взаимосвязи между стратегическими и оперативными программами и бюджетными ресурсами для их выполнения;

– повышение ответственности руководителей программ за достижение поставленных целей и показателей программ;

– возможность принимать самостоятельные решения по реализации программ в рамках утвержденных рабочих программ;

– возможность повышения качества принятия управленческих решений и качества контроля (аудита) эффективности реализации программ;

---

<sup>3</sup> Авторское определение на основе анализа [57].

– повышение прозрачности бюджетного процесса и доверия граждан к правительству.

Необходимое условие эффективной реализации программного бюджетирования – политическая воля руководства государства, жесткий контроль за реализацией принятых программ, консенсус в обществе относительно направления развития государства и методов реализации принятых решений.

## **2. Недостатки.**

Несмотря на преимущества метода программного бюджетирования, он имеет и недостатки, к которым специалисты (например, Удовенко А.Н., старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений) [69, с. 32–33], относят следующие:

– изменчивость параметров программ вследствие ежегодного уточнения бюджетов, в т.ч. могут меняться не только объемы финансирования, но и мероприятия, ответственные лица и другие данные;

– фактическое финансирование программ может отличаться от запланированного (в разрезе источников финансирования: не только по бюджетному финансированию, и по внебюджетному);

– отчетность о реализации программ может не содержать всю необходимую информацию.

Также отметим, что игнорирование научного подхода, выбор целей, задач и средств исходя из политических конъюнктурных запросов может привести к неэффективности метода, нерациональному использованию бюджетных средств.

### **1.3. Расходные бюджеты в условиях программного бюджетирования.**

#### **Программная классификация расходов бюджета**

Программный бюджет представляет собой план финансового обеспечения программ, а не распределение бюджетных ресурсов по

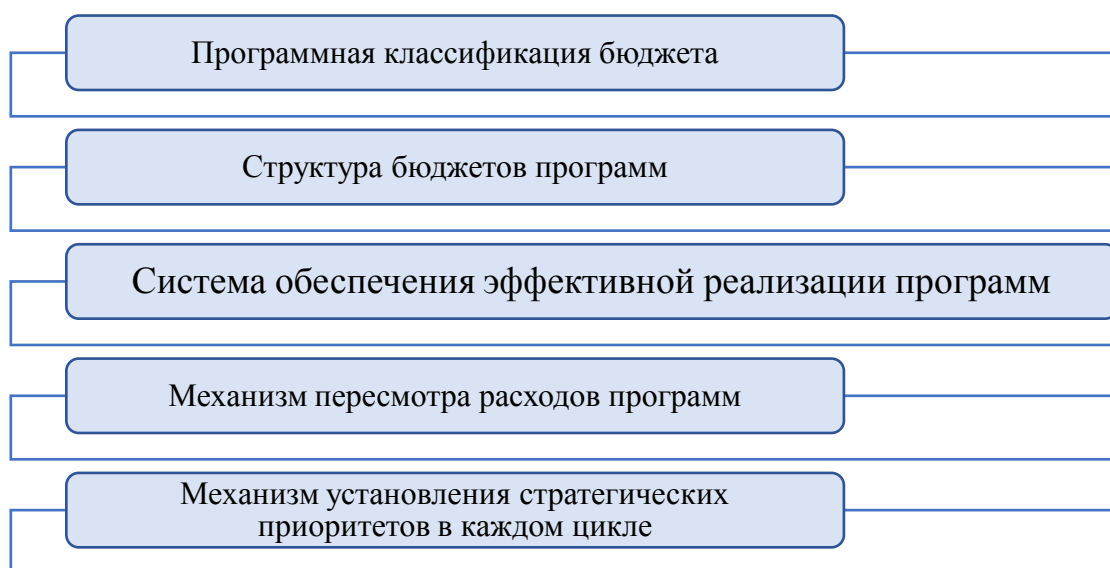


ведомствам. Государственные и национальные программы в российской экономике сформированы по моделям программного бюджетирования и принципам подготовки программных бюджетов.

Известны два варианта программного бюджетирования: аналитическая и административная [57, с. 34]. Аналитический вариант программного бюджетирования направлен на выбор наилучшего среди альтернативных вариантов для достижения целей, которыми в современной российской экономике являются национальные цели развития Российской Федерации [8; 9], административный вариант помогает определить необходимые для достижения целей ресурсы и их доступность. Также аналитическая версия группирует бюджет по программам, а административная - по ведомствам, ответственным за реализацию программ. Модель подготовки программного бюджета постоянно совершенствуется, но ее базовые элементы представлены на рисунке 8.

В рамках исследования в дальнейших параграфах учебного пособия будет уделено внимание такому элементу модели как «система обеспечения эффективной реализации программ», которая предполагает проведение мониторинга и аудита (контроля) эффективности программ.

Выделим принципы подготовки программных бюджетов [57, с. 35–36]:



**Рисунок 8. Базовая модель подготовки программного бюджета.** Источник: [57, с. 34].

**Принцип своевременности и обеспеченности учетными данными** – заключается в сборе и учете информации о результатах реализации программ при подготовке бюджетов. Важным является открытые данные о планируемых результатах (показателях), разработка ключевых показателей эффективности (КПЭ). Открытые данные позволяют проводить мониторинг показателей на предмет дублирования результатов и, следовательно, предупреждают неэффективное расходование бюджетных средств, а КПЭ позволяют стимулировать стремление к эффективному расходованию бюджетных средств.

**Принцип информационной достаточности** – в условиях ограниченности финансовых, трудовых, временных ресурсов, информация должна соответствовать принципу достаточности, т.е. информация должны позволить дать оценку эффективности и результативности использования бюджетных средств и оценку достижения целей программы.

Оценка эффективности реализации программы основана на анализе и оценке следующей учетной информации:

- сравнение ожидаемых результатов с потребностями общества и установленными программой целями;
- оценка показателей результативности и эффективности реализации программ.

На основе оценки принимаются решения о планировании бюджетных расходов в следующих периодах, а также иные управленческие действия, направленные на повышение эффективности использования бюджетных средств.

**Принцип интеграции учетной информации** – учетная информация необходима для принятия взвешенных управленческих решений, поэтому должны быть интегрирована в систему программного бюджетирования для мониторинга и контроля эффективности программ.

**Принцип синергии и кооперации** – предполагает обмен информацией между всеми участниками программного бюджетирования, в том числе

информация должны быть доступна для получателей бюджетных услуг, внешних аналитиков и экспертов, обмен информацией должен быть основан на информационных системах и включен в систему: планирование на национальном уровне – планирование по секторам и сферам экономики – бюджетный процесс. Система может быть интегрирована на ведомственном уровне (планирование + бюджетирование в рамках одного ведомства).

**Принцип управленческой гибкости** – предполагает обеспечение возможности изменения управленческих решений по результатам мониторинга и контроля реализации государственных программ. РБС (распорядители бюджетных средств) и координаты госпрограмм имеют расширенные полномочия по принятию решений о выделении ресурсов для эффективного завершения госпрограмм.

В рамках расходных бюджетов (программных бюджетов) для стимулирования экономики важное значение имеет программная классификация расходов бюджета.

В основе программного бюджетирования лежит концепция, что «бюджетная информация и решения должны быть структурированы по целям правительства» [57, с. 52]. Многообразие правительственных целей на практике привело к использованию не одной, а двух классификаций: программной и ведомственной. Принятие бюджета происходит по одной классификации (бюджетной), а исполняется бюджет по программной классификации. Специалисты отмечают [57, с. 52], что идеальной является ситуация, при которой все управленческие решения принимаются на основе программной классификации.

Бюджетная классификация может происходить на выделении нескольких классификационных оснований (см. Приложение Д). Наиболее часто используется бюджетная классификация расходов по функциональному признаку (БК РФ, ст. 21.3), когда выделяют общегосударственные расходы, расходы на оборону, расходы на национальную экономику и др. Другая классификация определяет расходы

по конкретным направлениям и применяется для санкционирования бюджетных расходов, а «отраслевые статьи отражаются в законе о бюджете» [57, с. 52], что означает целевую направленность бюджетных расходов и возможность их перераспределения в ограниченных возможностях, определенных бюджетным законодательством.

В современной экономике многие страны, осознавая преимущества программного бюджетирования, представили бюджетную классификацию для санкционирования бюджетных расходов, основанную на непосредственных результатах (оказанные услуги, предоставленные трансферты, реализованные функции). Программные статьи классифицированы с однородными непосредственными результатами или программами, эти статьи связаны между собой едиными целями и результатами (рисунок 9).

<b>Бюджетная классификация расходов</b>	по функциональному признаку
	расходы по конкретным направлениям и применяется для санкционирования бюджетных расходов
<b>Программная классификация расходов</b>	по однородным непосредственным результатам или программам

**Рисунок 9. Виды бюджетной классификации при составлении программного бюджета.** Источник: составлено авторами по [57, с. 53].

Связь между функциями государства, его целями реализуется посредством передачи полномочий распорядителям бюджетных средств (РБС) или Центру полномочий правительства (аналог ЦФО – центра финансовой ответственности), а программы являются **центрами затрат**, для которых разрабатывается классификация расходов.

Преимущества программной классификации:

– бюджетные расходы группируются в разрезе приоритетных направлений государственной политики;

- позволяет оценить эффективность расходов, т.к. основана на конечных результатах программ;
- улучшение контроля и бюджетной дисциплины;
- улучшение прогнозной функции, в т.ч. макроэкономического прогнозирования.

Внедрение программной классификации требует пересмотра подходов от однолетнего бюджетирования к среднесрочному прогнозированию (на срок реализации программ). При использовании программной классификации расходов появляется возможность прогнозирования на основе достижения желательных конечных результатов, а не только используя прошлые исторические тенденции развития.

В таблице 2 приведены особенности формирования программной классификации, отметим, что в идеале все расходы, за исключением процентных должны иметь программный характер, выделение непрограммных расходов, по мнению специалистов, подрывает «доверие к программному бюджетированию» [57, с. 56] и снижает эффективность бюджетных расходов.

Таблица 2

### **Программная классификация: особенности формирования**

Особенности	классификация по типу услуг, а не на основе поступлений рекомендуется учитывать все непроцентные расходы на практике выделяют и непрограммные расходы (особенность развивающихся стран) учитываются особенности бюджетной системы государства является источником информации о ресурсах для каждой программы необходимо учитывать цели министерств и ведомств, а также отраслевые особенности и нормативные отраслевые требования
Задачи	повышение качества учетно-аналитического обеспечения, планирования, бюджетирования, контроля (аудита) эффективности расходования бюджетных средств, повышение качества аналитической работы, составления макроэкономических прогнозов, повышение качества государственного управления
Преимущества	повышает ответственность распорядителей бюджетных средств за результаты реализации программ, позволяет провести аналитику по всем уровням исполнительной власти, ответственным за реализацию программ,

	<p>позволяет выделить финансовые потоки по конкретным мероприятиям и установить ответственных за их движение и эффективность использования</p> <p>позволяет устранить дублирование ответственности за одни и те же бюджетные статьи</p>
Функции	<p>правовая – классификация является законодательной основой для принятия бюджета;</p> <p>административная – определение уровня принятия решений и степени ответственности на всех уровнях реализации программ от министерств и ведомств до подведомственных организаций;</p> <p>финансовая – улучшить бюджетирование, учет, отчетность, аудит посредством классификации доходов и расходов и интеграции в систему государственных счетов,</p> <p>аналитическая – улучшение аналитической работы в разрезе функционального анализа, анализа по программам, др.</p> <p>управленческая – принимать эффективные решения на основе мониторинга и контроля показателей.</p>

Источник: составлено авторами по [57, с. 55-58].

Структура программной классификации включает следующие уровни [57, с. 61]:

1 – уровень министерств;

2А – уровень подпрограмм (комплексных программ, реализуемых более чем одним министерством),

2Б – уровень программ,

3 – уровень видов деятельности, выполняемых в рамках программ,

4 – уровень затрат (персонал, субсидии, трансферты), операционных издержек, проектов.

Бюджетный кодекс РФ по поводу программной классификации говорит следующее (статья 21.4 БК РФ): перечень видов статей программ утверждается «в составе ведомственной группы расходов бюджета законом о бюджете» [1, ст. 21.4]. В настоящее время действуют методические рекомендации Минфина РФ по построению программной бюджетной классификации [20]. Согласно этим рекомендациям код бюджетной классификации состоит из 10 разрядов, структура кода целевой статьи расходов соответствующего бюджета включает: код программной (непрограммной) статьи; код направления расходов (13–17 разряды кода

классификации расходов бюджетов). Пример применения типовых (стандартизированных) кодов для подпрограмм приведен в Приложении Д.

В России программное бюджетирование в полной мере реализуется с 2011 года и к настоящему моменту все его элементы выстроены. Но процесс активно развивается и современные аспекты программного бюджетирования рассмотрены далее в этом параграфе.

Внедрение методов программного бюджетирования в практику государственного управления в России началось с 2004 г. – была принята Концепция Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. [14]. С 2011 г. федеральный бюджет РФ стал формироваться на основе программного принципа, но доля программ в общем объеме бюджета составляла 8,1 % [69, с. 32]. В 2014 г. был принят ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25] и с этого времени и не только федеральный бюджет, но и бюджеты всех уровней формируются на основе программно-целевого подхода. ФЗ № 172 закрепил взаимосвязь между бюджетным и стратегическим управлением посредством разработки и реализации стратегий и государственных программ.

Дополнительно к государственным программам в 2018 г. были приняты Национальные проекты (программы), направленные на достижение национальных целей и стратегических задач Российской Федерации, срок реализации национальных программ запланирован на 2019–2024 гг. [24]. Первоначально, по итогам 2019 г., реализация нацпроектов вызвала критику экспертного сообщества и руководителей в правительстве и была озвучена идея о модернизации госпрограмм и их интеграции с нацпроектами [38]. С тех пор в нормативные документы были внесены значительные дополнения и изменения, направленные на повышение эффективности программного бюджетирования, но как отмечают специалисты, «общее состояние регулирования в этой сфере не соответствует

действительности» [44]. Как и другие специалисты<sup>4</sup>, Е. Зенцова, отмечает, что такое состояние вызвано сложностью самого объекта управления, отсутствием учета возможностей цифровизации при организации проектного процесса, отсутствием единого подхода к регулированию стратегического управления на государственном уровне.

С целью решения данных проблем в настоящее время подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации о новой системе управления госпрограммами [10]. Новациями проекта являются:

- принципы разработки и реализации госпрограмм (рисунок приложений 1Е);

- выделение типов государственных программ (государственная программа и комплексная программа). До этого эти типы госпрограмм были закреплены в разных нормативных документах: госпрограмма – в ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ, ст. 3, п. 32, а комплексная программа – в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 (рисунок приложений 2Е). Предлагается, что с 2024 года комплексные программы должны носить исключительно аналитический характер.

- исключения из госпрограмм: госпрограмма вооружения, мероприятия по развитию пенсионной системы РФ;

- выделение в составе госпрограммы (комплексной госпрограммы) проектов, приводящих к новым уникальным результатам и/или улучшению процессных мероприятий и процессных мероприятий (рисунок приложений 3Е);

- новые структурные элементы госпрограмм: федеральные проекты, ведомственные проекты, отдельные мероприятия федеральных проектов, отдельные мероприятия по ликвидации последствий ЧС (рисунок приложений 4Е).

---

<sup>4</sup> Анализ проблем в рассматриваемой области проведен в главе 4.



Проект направлен на унификацию и стандартизацию проектной деятельности и отражает реалии теории и практики реализации программного бюджетирования.

**Выводы:**

1) рассмотрена сущность бюджета с различных точек зрения (экономической, юридической, материальной), принципы бюджетной системы, звенья бюджетной системы, процесс принятия бюджета, изучена классификация доходов и расходов бюджета;

2) проанализированы модели программного бюджетирования и дана их характеристика: performance budgeting, planning-programming-budgeting system, management by objectives, zero-based-budgeting, performance-based budgeting, accrual-based-budgeting, new performance management;

3) раскрыта экономическая сущность расходных бюджетов в условиях программного бюджетирования; изучены особенности программного бюджета, рассмотрены базовая модель и принципы подготовки программного бюджета, рассмотрена программная классификация расходов и ее преимущества; проанализированы современные аспекты программного бюджетирования в российской экономике;

4) под программным бюджетированием в учебном пособии понимается управленческий процесс планирования, реализации и контроля за исполнением бюджета, который обеспечивает соотнесение расходов и результатов от реализации программ, включенных в систему стратегического управления государства с приоритетом государственной политики и общественной значимости результатов расходования бюджетных средств;

5) рассмотрены этапы становления программного бюджетирования в России и соответствующая нормативная база, выявлено отсутствие терминологического единства в нормативных документах, часто изменение и появление новых видов государственных программ, что ведет к потере ясности и усложнению управления программами.

## *Вопросы к главе 1*

1. Поясните сущность бюджета с разных точек зрения.
2. Что является правовой формой бюджетов?
3. Назовите принципы бюджетной системы РФ.
4. Перечислите участников бюджетной системы.
5. Назовите этапы бюджетного процесса и приведите пример рассмотрения и утверждения регионального бюджета.
6. Назовите классификационные группы доходов бюджета согласно Бюджетному кодексу РФ. Приведите примеры доходов бюджета по каждой классификационной группе.
7. Дайте определение расходов бюджета.
8. Дайте характеристику методам программного бюджетирования.
9. Дайте определение программного бюджетирования.
10. Назовите преимущества и недостатки программного бюджета.
11. Перечислите принципы подготовки программных бюджетов.
12. Назовите особенности формирования программной классификации.
13. Назовите новации новой системы управления госпрограммами и нацпроектами и дайте им характеристику.
14. Назовите этапы становления программного бюджетирования в России.

## **Глава 2. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ПОДХОДЫ К АУДИТУ (КОНТРОЛЮ) ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСПРОГРАММ И НАЦПРОЕКТОВ**

### **2.1. Международный опыт программного бюджетирования, возможности его применения в России и развивающихся странах**

Программный бюджет как инструмент государственных финансов используется многими странами мира: как отмечает профессор кафедры финансов Академии бюджета и казначейства Минфина России д.э.н. Шаш Н.Н. «В последние десятилетия большинство стран (Франция, США, Канада, Бразилия, Россия, Южная Корея, Австралия, Новая Зеландия, Швеция и др.) пытаются перейти на программный бюджет с разной степенью успеха» [71, с. 56]. Кроме перечисленных стран, метод широко применяется в ФРГ, Великобритании, его используют и бывшие страны СССР, а также Международный валютный фонд и Всемирный банк при предоставлении своих займов и кредитов [42, с. 42]. Впервые программно-целевой метод был использован в Линдоном Джонсоном в компании «Форд», в государственном управлении нашел свое применение с 60-х гг. в США сначала в Министерстве обороны (предложил использовать министр обороны Роберт Макнамара), а потом и в других ведомствах, стоит отметить, что метод применялся в СССР начиная в 1920-х гг. при реализации плана ГОЭЛРО [42, с. 41–42].

Разные страны применяют различные подходы к построению программного бюджета, что связано как с национальными особенностями, так и с разными задачами, стоящими перед экономиками. Отдельные страновые примеры построения программных бюджетов приведены в таблице 3.

### Особенности формирования программных бюджетов в разных странах

Модель программного бюджета	Особенности программного метода
<b>Франция, 2001</b>	
<p><b>Миссия</b> – цели (направления) государственной политики</p> <p><b>Программы</b> – ведомственные (одного министерства, большинство), межведомственные (нескольких министерств)</p> <p><b>Действия</b> – программа предусматривает конкретные действия, направленные на достижение результата</p>	<p>Особое внимание уделяется повышению качества государственных услуг.</p> <p>Каждой программе соответствует определенный объем госфинансирования.</p> <p>Ответственный за реализацию программы чиновник имеет полномочия по выбору способов достижения целей программы.</p> <p>С 2008 г. действует «закон программирования», включающий директивное планирование на 1 год и индикативное - на 2 года для каждой программы.</p>
<b>Южная Корея, 2006</b>	
<p><b>Сектор</b> – 12 секторов, включающих несколько министерств.</p> <p><b>Подсектор</b> – уровень министерства.</p> <p><b>Стратегическая цель</b> – 3-5 для каждого подсектора.</p> <p><b>Программы</b> – на уровне подразделения министерства</p> <p><b>Подпрограммы</b> – компетенция департамента министерства.</p> <p><b>Мероприятия</b> для выполнения программ и подпрограмм.</p>	<p>Бюджетные средства распределяются в рамках среднесрочного бюджета. Годовой бюджет формируется для подпрограмм.</p>
<b>Швеция</b>	
<p><b>Направления расходов (Миссии) (27)</b></p> <p><b>Стратегические направления (48)</b></p> <p><b>Ассигнования (471)</b></p> <p><b>Компоненты</b></p>	<p>Усиление автономии и ответственности государственных департаментов. На национальном и локальном уровнях определяются конкретные лица, ответственные за реализацию программы по схеме – одна программа – один управляющий.</p>

Источник: составлено авторами на основе [71].

Анализ зарубежного опыта программно-ориентированного бюджетирования позволяет сделать выводы о его успешном применении в разных странах, о сложности самого метода программно-бюджетирования, о разных методах и моделях, применяемых разными странами, поскольку они учитывают страновую специфику. Считаем, что необходима большая унификация и стандартизация процесса программно-бюджетирования на международном уровне в разрезе формирования единых принципов, правил,

методологий, рекомендаций по оценке эффективности программных бюджетов и их мониторингу.

Рассмотрим далее современное состояние программного бюджетирования в России и соответствующую ему нормативную базу.

Программно-целевой метод в управлении государственными финансами начал системно внедряться в России с 2004 г. с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (*далее – Концепция – а.*) [14]. Как отмечалось в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 г. Концепция «направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации» [14]. В Постановлении отмечается формальный характер применяемых уже в то время методов программно-целевого планирования, в т.ч. федеральных целевых программ (ФЦП). ФЦП появились в практике государственного управления впервые в 1995 г., когда был утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [17; 69, с. 32]. Развитие программно-целевого метода явилось логичным инструментом перехода от однолетнего бюджетного планирования к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР) в рамках трехлетнего планирования, что было связано с необходимостью повышения эффективности долгосрочных планов развития экономики страны.

На практике федеральный бюджет России системно начал формироваться в программном формате с 2011 г., когда часть бюджета начала представляться в виде комплекса государственных программ, призванных повысить эффективность государственных расходов. В то время (планируемый бюджет на 2012 г.) удельный вес ФЦП (Федеральных целевых программ) составлял 8,1 % по отношению к общему объему бюджетных расходов [69, с. 32]. В настоящее время программно-целевой подход к

бюджетному планированию успешно развивается. Так, с 2014 г. бюджеты всех уровней (федеральный, региональный, муниципальный уровни) формируются на основе программ.

Отметим, что ввиду быстрого изменения экономической ситуации, методов и подходов стратегического управления, на практике и в нормативных документах используются различные термины, относящиеся к программно-целевому подходу, также складывается разное содержание тех или иных понятий. Так, начиная с 90-х гг. в государственном управлении разрабатываются различные стратегии, прогнозы, концепции, программы, но программы не были синхронизированы друг с другом по целям, задачам, срокам, ресурсам. Как отмечает д.э.н., профессор Института Российской академии наук Зельднер А.Г. «Существенное количество принимаемых, но не реализуемых программ связано со значительными затратами» [43, с. 11]. Для преодоления неэффективного расходования средств от программ перешли к национальным проектам, таким как Приоритетные национальные проекты (2006–2018) «Здоровье», «Жилье», «Образование», «Сельское хозяйство». Проекты к 2012 г. «не были полностью реализованы из-за недофинансирования и отсутствия четких механизмов реализации (достижения) поставленных целей, намеченных к выполнению в планируемом периоде. Речь идет о синхронном недоиспользовании правовых и организационно-экономических рычагов и стимулов, обеспечивающих достижение планируемых результатов» (Зельднер А.Г.) [43, с. 11]. И для преодоления этих недостатков проекты были переименованы в Федеральные целевые программы (ФЦП), контроль расходования средств стало осуществлять Федеральное Казначейство РФ. В 2012-13 гг. вновь произошло возвращение к госпрограммам [43, с. 11], форматы которых совершенствовались: появились индикаторы реализации программ, совершенствовался госконтроль.

Для совершенствования государственного управления экономикой страны в 2014 г. был принят Федеральный закон № 172 «О стратегическом

планировании в Российской Федерации» и программно-целевой метод построения бюджета стал элементом системы стратегического государственного планирования [25]. ФЗ № 172 устанавливает, что стратегическое планирование в РФ «осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований» [25, ст. 1, п. 2]. Под системой стратегического планирования понимается «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения» [25, ст. 3, п. 9]. Относительно программ ФЗ № 172 устанавливает следующие виды программ:

– **«государственная программа Российской Федерации** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [25, ст. 3, п. 31];

– **«государственная программа субъекта Российской Федерации** - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» [25, ст. 3, п. 32];

– «**муниципальная программа** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования» [25, ст. 3, п. 35].

В 2021 году 26 мая было принято постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [15], в котором были определены правила разработки, реализации, мониторинга и оценки эффективности государственных программ РФ. В ст. 2 уточняется, что государственная программа РФ обеспечивает реализацию национальных целей развития РФ, которые были утверждены Указом Президента РФ № 474 от 21.07.2020 г., в том числе было уточнено понятие **комплексное государственной программы**, которая обеспечивает достижение национальных целей, «затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ» [23], достижение целей межгосударственного и /или территориального характера.

В документах по стратегическому планированию используется и другая терминология, так при организации проектной деятельности, в том числе в Волгоградской области, используются следующие понятия [12, п. 1,2; 15]: федеральный проект, входящий в состав национального проекта; федеральный проект, не входящий в состав национального проекта; региональный проект; приоритетный проект; проектная деятельность. Подробнее терминология проектной деятельности приведена в Приложении Ж.

В 2018 г. были приняты Национальные проекты (программы) 2019–2024, по направлениям: «демография; здравоохранение; образование; жильё 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» [24] в рамках достижения целей национального развития.

Результаты реализации национальных программ в 2019 году вызвали критику со стороны экспертов. Так, первый замминистра финансов Горин А. в ответ на критику невыполнения кассового исполнения бюджета по финансированию нацпроектов<sup>5</sup> в 2019 г. отметил [38], что федеральный бюджет имеет возможность обеспечения регионов бюджетными средствами, связанными с реализацией нацпроектов и средства регионы получают. Он отметил, что в начале реализации таких масштабных проектов ставить задачу 100% кассового исполнения бюджетов нецелесообразно. В 2020 и 2021 гг. кассовое исполнение бюджета на нацпроекты составляло более 98 %<sup>6</sup> и национальные проекты получают дальнейшее развитие.

Ключевая роль в реализации нацпроектов принадлежит регионам. «До 70 % реальных исполнителей всех 12 нацпроектов являются субъекты и органы местного самоуправления», – отмечал А. Горин [38]. Поэтому исследование регионального опыта реализации нацпроектов имеет важное значение с теоретической точки зрения для понимания общих тенденций развития нацпроектов и анализа типичных проблем, так и для выявления региональных особенностей. В связи с этим в третьей главе учебного пособия проведен анализ реализации отдельных региональных программ.

## **2.2. Аудит эффективности программ: содержание и назначение**

Одним из ключевых аспектов программного бюджетирования является оценка эффективности и результативности программ, что требует разработки индикаторов эффективности / результативности, т.е. конкретных измеряемых показателей. Критериями успешности программы обычно служат

---

<sup>5</sup> В данном учебном пособии термины «проект», «программа», «нацпроект», «нацпрограмма» используются как синонимичные. В нормативных документах также эти термины используются как равнозначные, например: проект (программа).

<sup>6</sup> Анализ приведен в главе 2.

индикаторы социального и экономического эффекта, индикаторы качества услуг, индикаторы эффективности /результативности программы. Также для оценки эффективности программ применяются социологические опросы. На практике не существует идеальных систем оценки эффективности /результативности программы, поэтому разработка показателей, методик оценки является актуальной проблемой в данной области.

Оценка эффективности реализации программ происходит в рамках процедуры аудита эффективности. Аудит эффективности реализуется контрольными (надзорными) органами, это: Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, в рассматриваемом исследовании это Контрольно-счетная палата Волгоградской области.

Бюджетные полномочия по вопросу проведения аудита эффективности определены в Бюджетном кодексе РФ, ст. 157, в которой говорится, что Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ осуществляют аудит эффективности и результативности использования бюджетных средств, проводят экспертизу государственных (муниципальных) программ, проводят анализ и мониторинга бюджетного процесса и готовят рекомендации по его совершенствованию [1, ст. 157]. Методологическую и методическую базу осуществления аудита эффективности составляют СГА «Аудит эффективности» [21] и методические рекомендации по применению аудита эффективности [5]. Новая редакция стандарта «Аудит эффективности» утверждена 09 февраля 2021 г., что вызвано необходимостью совершенствования стандартов и рекомендаций по проведению вследствие новых подходов к пониманию данного процесса. Комментируя рассматриваемый стандарт, аудитор Счетной палаты И. Яременко[58] отметил следующие факторы, вызвавшие принятие новой редакции: 1) уточнено определение эффективности, что было вызвано необходимостью устранения различных трактовок определения «эффективность» разными специалистами, 2) уточнено понимание результатов посредством выделения

непосредственных и конечных результатов; 3) уточнен термин «федеральные и иные ресурсы» посредством расширения объектов, относящихся к таким ресурсам (не только средства бюджета, но и иные ресурсы); это важно с точки зрения именно понимания и оценки эффективности, поскольку она определяется как отношение результатов к ресурсам; и в отсутствие понимание ресурсов (или невозможности их оценки) оценить можно только результативность, а не эффективность; 4) уточнены этапы оценки эффективности отдельных процессов управления; 5) дано определение основным критериям аудита эффективности.

Рассмотрим подробнее термины, процедуры и показатели аудита эффективности.

В сферу деятельности СГА «Аудит эффективности» входит оценка эффективности различных государственных, финансовых и бюджетных процессов, в том числе: организация и контроль за эффективным использованием средств федерального бюджета и внебюджетных фондов; оценка эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных фондов в рамках последующего контроля, оценка эффективности реализации госпрограмм в рамках последующего контроля [21, п. 1.1.5].

Логику используемых терминов представим в таблице 4.

Таблица 4

**Термины и определения, используемые в аудите эффективности**

<b>Показатель</b>	<b>Расчет, особенности</b>	<b>Характеристика</b>
<b>Эффективность</b>	<b>Полученные результаты / Использованные ресурсы</b>	<b>отношение полученных (достигнутых) результатов к использованным ресурсам</b>
<b>Результаты</b>	Результаты непосредственные	конкретные продукты, полученные в результате исполнения программного бюджета (реализации госпрограммы, нацпроекта) (объекты инфраструктуры, услуги, ОИС, др.)
	Результаты конечные	значимые изменения, возникающие у выгодоприобретателей (бенефициаров) в

Показатель	Расчет, особенности	Характеристика
		результате реализации госпрограммы, нацпроекты
<b>Ресурсы</b>	Федеральные и иные ресурсы	средства бюджетов, средства внебюджетных фондов, иные финансовые средства, трудовые ресурсы, имущественные ресурсы, иные ресурсы
<b>Результативность</b>		достижение наилучших результатов (непосредственных и / конечных) госпрограммы, нацпроекты с использованием ресурсов
<b>Экономность</b>		достижение результатов (непосредственных и / конечных) госпрограммы, нацпроекты с использованием наименьших ресурсов
<b>Бенефициар</b>	Выгодоприобретатель	население, организации, публично-правовые образования, чьи интересы затрагиваются в процессе реализации госпрограмм, нацпроекты
<b>Использование федеральных и иных ресурсов</b>		действия или бездействия лиц по формированию, управлению и распоряжению федеральных и иных ресурсов

Источник: составлено авторами по [21].

Одним из важнейших этапов аудита эффективности является понимание сущности показателей непосредственных и конечных результатов, разработка системы показателей (индикаторов) их критериев. Стандарт по аудиту эффективности относительно показателей и критериев аудита эффективности говорит следующее:

Показатели непосредственных и конечных результатов разрабатываются в зависимости от специфики объектов проверки. В качестве таких показателей могут использоваться следующие:

- целевые показатели достижения национальных целей;
- целевые показатели достижения, определенные в госпрограммах, нацпроектах,
- показатели, закрепленные в стратегических документах федерального, регионального (муниципального) уровнях,

- статистические показатели;
- показатели, определенные договорами и соглашениями;
- показатели, рекомендуемые международными организациями;
- иные аналогичные показатели.

Показатели (индикаторы) могут быть количественными и качественными. Качественные показатели могут быть представлены абсолютными величинами, относительными величинами, средними величинами.

Также должны быть разработаны критерии, которые должны отвечать принципу экономичности или результативности и это должно быть отражено в цели аудита (например, оценка результативности программ, или оценка экономности использования бюджетных средств, выделенных на программу).

Критерии должны отвечать следующим требованиям: уместность, полнота, надежность, нейтральность, понятность.

Базовыми критериями при аудите эффективности являются:

Критерий 1. Запланированные критерии достигнуты.

Критерий 2. Использование ресурсов не превышает первоначально запланированный уровень.

Критерий 3 А – при оценке результативности. Возможность добиться лучших результатов при использовании выделенных ресурсов отсутствует.

Критерий 3 Б – при оценке экономности. Возможность добиться лучших результатов при использовании меньших ресурсов отсутствует.

Критерий 4. Необходимость дополнительных ресурсов для достижения запланированных (или лучше, чем запланировано) результатов, отсутствует.

Аудит эффективности может применяться при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целом, так и отдельно.

При аудите эффективности могут использоваться следующие методы:

- ревизия;
- проверка;

- анализ;
- обследование;
- мониторинг.

При проведении аудита эффективности проводится анализ: федеральных и иных ресурсов; непосредственных и конечных результатов; организации и процессов использования федеральных ресурсов для выполнения целей госпрограммы, нацпроекта.

Задачами аудита эффективности являются:

- определение оценки эффективности использования бюджетных средств;
- формулирование выводов об эффективности использования бюджетных средств;
- выявление причин неэффективности использования бюджетных средств; и возможностей для повышения эффективности использования бюджетных средств;
- подготовка предложений по повышению эффективности использования бюджетных средств и информирование о них объектов аудита и иных заинтересованные лица;
- информирование о результатах аудита объектов аудита и иные заинтересованные лица.

При проведении аудита эффективности используются следующие подходы:

- результат-ориентированный подход (оценка результатов госпрограмм, нацпроектов с точки зрения эффективности использования ресурсов), используется при проведении контрольных мероприятий;
- системно-ориентированный подход (оценка функционирования систем управления с точки зрения эффективности использования бюджетных средств, федеральных ресурсов), используется при проведении контрольных и экспертно-аналитических материалов;

– проблемно-ориентированный подход (анализ проблем выявление причин неэффективного использования ресурсов, возникающих при реализации программ, установление/предотвращение неэффективного использования ресурсов, разработка рекомендаций по устранению / предотвращению неэффективного использования федеральных ресурсов), используется как дополнительный к двум вышеприведенным подходам.

Представим этапы аудита эффективности и их краткую характеристику в таблице 5.

Результатом аудита эффективности является не только выявление неэффективного использования средств, но и оценка возможностей повышения эффективности использования ресурсов в будущем. Обратим внимание, что даже, если по результатам аудита эффективности не выявлено неэффективного использования ресурсов, то аудитор оценивает возможности и разрабатывает рекомендации по более эффективному использованию ресурсов.

Таблица 5

### Этапы аудита эффективности

Этап /подэтап аудита эффективности	Комментарии
<b>1 Подготовительный этап.</b>	Итогом этапа является утверждённые: программа проведения аудита и рабочий план мероприятия
1.1.Изучение предмета и объекта аудита	
1.2.Определение целей и задач аудита	
1.2.Определение вопросов по каждой цели аудита	вопросы должны давать ответы об эффективности используемых ресурсов
1.3 Разработка показателей (индикаторов) и определение критериев аудита эффективности	Критерий — это требуемое состояние в отношении результатов использования федеральных ресурсов
1.4. Представление проекта программы проведения аудита и ее утверждение	
1.5 Подготовка рабочего плана проведения мероприятия	Отражаются аудиторские процедуры с привязкой к целям аудита и вопросам аудита, задания внешним экспертам.
<b>2 Основной этап мероприятия</b>	По результатам этапа составляется акт или заключение
2.1 Сбор данных и информации, получение аудиторских доказательств	Особое внимание уделяется достаточности аудиторских доказательств. Определение того, что доказательства являются надлежащими (оценка уместности, надежности и валидности доказательств).

Этап /подэтап аудита эффективности	Комментарии
2.2. Сравнение обнаруженных фактов с критериями	Сравнение с критериями на основе: - оценки достижения результатов, - оценки использования ресурсов, - оценки альтернативных ресурсов и методов использования ресурсов, - оценки необходимости дополнительных ресурсов для достижения поставленных результатов (или лучших результатов).
<b>3. Заключительный этап мероприятия</b>	Итог этапа – подготовка и оформление отчета о результатах мероприятия
3.1. Выводы, предложения и рекомендации	Выводы об эффективности использования ресурсов формулируются по каждой цели аудита, по их результатам готовятся рекомендации. Если не установлены факты неэффективного использования ресурсов, необходимо проверить наличие возможностей для более эффективного использования ресурсов.
3.2. Подготовка отчета о результатах проведенного мероприятия с применением аудита эффективности	Элементы качества отчета: точность, объективность, полнота, ясность (четкость) формулировок, краткость, понятность изложения, своевременность. Результаты аудита излагаются в соответствии с поставленными целями. В отчет включаются критерии, указанные в программе мероприятия
4. Контроль реализации результатов мероприятия с применением аудита эффективности	Применяется СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий». Этот контроль включает оценку устранения замечаний, оценку мер по совершенствованию эффективности использования бюджетных средств и федеральных ресурсов, оценку нереализованных объектом аудита рекомендаций.

Источник: составлено авторами на основе [21].

Также отметим, что в отчете о результатах проведенного аудита эффективности необходимо указать не только нарушения и /или недостатки и проблемы, но и отметить положительную практику в проверяемой деятельности или объекте аудита, которая может быть распространена среди заинтересованных сторон в целях повышения эффективности использования бюджетных средств и иных федеральных ресурсов. Таким образом аудит эффективности является одним из ключевых этапов стратегического управления и бюджетного процесса.



### **2.3. Оценка эффективности государственных программ и национальных проектов в рамках последующего контроля**

Оценка эффективности формирования и реализации госпрограмм и нацпроектов ведется в рамках контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой Российской Федерации и контрольными (надзорными) органами регионов. Методическую основу проведения контрольных мероприятий, как уже отмечалось, составляют стандарты внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности», СГА 105 «Стратегический аудит», Методика оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета. В рамках данного параграфа остановимся на особенностях стратегического аудита и рассмотрим его цели и задачи, а также основные этапы и процедуры [22].

Стратегический аудит – новое направление контроля в российской практике контрольно-надзорной деятельности. В Стратегии развития счетной палаты РФ на 2018–2024 гг. [65] стратегической целью ставится содействие достижения национальных целей посредством совершенствования системы аудита в целом в РФ. И первым индикатором выполнения данной цели является индикатор «доля стратегического аудита в портфеле деятельности Счетной палаты», что подчеркивает актуальность данного вида аудита. Стратегический аудит (СА) развивает аналитические функции аудита и применяется, в первую очередь, при оценке рисков недостижения национальных целей. В задачи СА входит не только выявление и оценка рисков, но и обозначение проблем, а также разработка системных мер по минимизации рисков.

Под стратегический аудитом понимается вид государственного аудита, который применяется в целях оценки реализуемости, оценки рисков, оценки достижения стратегических, в т.ч. национальных целей Российской Федерации.

Стратегические и национальные цели определяются на основании принятых нормативных документах, таких как национальные цели развития России, документы стратегического управления, стратегии развития отраслей, стратегии развития социально-экономического развития России, цели устойчивого развития, цели государственных программ и национальных проектов, др. В настоящее время национальные цели России реализуются посредством выполнения государственных программ, национальных проектов в рамках программного метода бюджетирования. И одним из предметом стратегического аудита является достижение стратегических целей, в т.ч. целей программ, как действующих, так и уже реализованных, также предметом стратегического аудита является деятельность участников по инициации программ и, соответственно, целеполагание инициированных программ.

Стратегический аудит может проводится в форме предварительного, оперативного, последующего аудита (контроля), в том числе предусмотрен постоянный мониторинг реализации программ. Особенности стратегического аудита в разных формах представлены в таблице 6.

Таблица 6

**Особенности форм проведения стратегического аудита**

Формы стратегического аудита	Особенности форм стратегического аудита
<b>Предварительный аудит (контроль)</b>	Проводится оценка реализуемости национальных целей посредством выполнения разработанных программ
<b>Оперативный контроль</b>	Проводится постоянный мониторинг реализуемых программ на предмет текущего выполнения поставленных целей. Оцениваются риски недостижения целей, определяются выявляются факторы, влияющие на достижение целей, составляется прогноз рисков и факторов.
<b>Последующий аудит (контроль)</b>	Проводится оценка результативности достижения стратегических целей (анализ план-факт), оценка непосредственных и конечных результатов программ, оценка влияния государственного воздействия и иных условий, факторов, ресурсов.

Источник: составлено авторами по [22].

Стратегический аудит проводится на основе критериев, к которым относят:

– стратегическая результативность – отражает степень достижения непосредственных и конечных результатов, логику их достижения, значимость конечных результатов для заинтересованных пользователей (бенефициаров); полнота результатов, их достаточность для удовлетворения потребностей заинтересованных пользователей, своевременность получения, риски и возможности получения;

– релевантность – означает актуальность непосредственных и конечных результатов для стратегических целей, пользователей; гибкость и адаптацию государственного влияния на изменение социально-экономических условий;

– состоятельность стимулов – это сбалансированность стимулов к достижению стратегических целей, оценивается на основе оценки вовлеченности участников реализации программы в достижение целей, оценки открытости, а также оценки качества управления программами (критерии: мера ответственности за результат реализации программы, соотнесение показателей эффективности деятельности ведомств со стратегическими и национальными целями);

– обоснованность – показывают, как именно доказано достижение плановых (целевых) параметров стратегических целей, в том числе: обоснованность подходов, описание исходных данных, источников данных, предположений, результатов анализа, иных способов проверки обоснований;

– согласованность – означает непротиворечивость программ и государственных воздействий, скоординированность, сотрудничество для достижения стратегических целей;

– охват (масштаб) – распространенность и воздействие эффектов программ и непосредственных и конечных результатов на целевые группы, различные территории и др.;

– влияние (вклад) – степень влияния госпрограммы на системные изменения социально-экономических параметров;

– устойчивость – степень, в которой эффекты реализации программы будут длиться в долгосрочном периоде; предполагает оценку потенциалов устойчивости (экономических, экологических, финансовых, социальных, др.) для сохранения стабильного результата в долгосрочном периоде.

Логика стратегического аудита представим на рисунке 10.

<b>Цели стратегического аудита</b>	Оценка реализуемости Оценка рисков Оценка результатов
<b>Оценка рисков</b>	Выявление потенциальных областей, препятствующих достижению целей Определение рисков и их анализ, выявление ключевых рисков Определение системы рисков у объекта СА, оценка уровня зрелости данной системы Анализ мероприятий по минимизации рисков, разработка рекомендаций
<b>Процедура оценки рисков</b>	1) Определение исследуемых стратегических целей 2) Анализ и оценка рисков 3) Приоритизация рисков
<b>Подходы:</b>	
1) системно-ориентированный подход	проводится анализ систем управления, обеспечивающих выполнение соответствующих критериев стратегического аудита (системы управления рисками, система проектной деятельности, система мониторинга показателей эффективности и результативности)
2) проблемно-ориентированный подход	анализ проблем, вызывающих отклонения от плановых параметров, обнаружение причин проблем, разработка рекомендаций, направленных на устранение проблем
3) результат-ориентированный подход	анализ имеющихся или прогнозируемых отклонений от заданных целей, выявление причин отклонений, разработка рекомендаций по устранению отклонений

**Рисунок 10. Логика стратегического аудита.** Источник: составлено авторами по [22].

Согласно стандарту стратегического аудита оценке подлежат результаты реализации программ, которые подразделяются на

непосредственные результаты (продукты, ценности, объекты инфраструктуры, оказанные услуги и т.п.) и конечные результаты (значимые изменения, возникшие у пользователей), а также итоговые эффекты (значимые эффекты, возникающие в обществе, экономике, социальной сфере, и т. п.). Стратегический аудит проводится по этапам, характеристика которых приведена в таблице 7.

Таблица 7

### Этапы аудита эффективности

Этап /подэтап аудита эффективности	Комментарии
<b>1 Подготовительный этап.</b>	Итогом этапа является утверждённые: программа проведения аудита и рабочий план мероприятия.
1.3.Разработка карт данных и матрица дизайна аудита	Дизайн аудита раскрывает вопросы проведения аудита с учетом ограничений (данных, временных, трудовых и т.д.).
1.2 Валидация матрицы дизайна	Если дизайн аудита сложен, то проводится тестирование дизайна с целью снижения рисков невыполнения целей стратегического аудита.
1.5 Подготовка и утверждение рабочего плана проведения мероприятия	Формируется перечень процедур, согласованных с целями и вопросам мероприятия по стратегическому аудиту, указываются исполнители и сроки проведения мероприятия, формулируются задания внешним экспертам.
<b>2 Основной этап мероприятия</b>	По результатам этапа составляется акт или заключение.
2.1 Проводятся аналитические процедуры, идет сбор и изучение данных, результатов предыдущих мероприятий	Сложность вопросов стратегического аудита предполагает использование различных методов сбора, обработки и анализа информации и данных (не менее трех рекомендует стандарт).
2.2. Систематизация данных, выводов и рекомендаций в разрезе каждого вопроса мероприятия	Составляется матрица результатов для общего понимания результатов аудита. Валидация матрицы результатов.
2.3. Определение причин и следствий стратегической результативности	
<b>3. Заключительный этап мероприятия</b>	Итог этапа – оформленный отчет о результатах мероприятия
3.1. Подготовка отчета о результатах	Элементы качества отчета: точность, объективность, полнота, ясность формулировок и текста, краткость и понятность изложения, своевременность.

Этап /подэтап аудита эффективности	Комментарии
	<p>Описание методов сбора и анализа данных, используемых допущений, ограничений и степень неопределенности.</p> <p>Рекомендации по итогам аудита должны быть адресными, системными, ориентированными на улучшения в анализируемой области, полными и достаточными для устранения причин выявленных проблем.</p>

Источник: составлено авторами на основе [22].

### **Выводы:**

1) исследован зарубежный опыт программного бюджетирования таких стран как Франция, Южная Корея, Швеция, который показал положительный результат его применения в этих странах для повышения эффективности бюджетного процесса, но выявил и сложность метода, и необходимость учета национальной специфики и особенностей при применении методов и моделей на практике;

2) анализ современных аспектов программного бюджетирования в российской экономике, вызволил выделить сложности программного бюджетирования в практической деятельности, к которым относятся сложность объекта управления, недостаточное использование возможностей цифровизации при организации проектного процесса, отсутствие стандартизации в регулировании стратегического управления на государственном уровне; также рассмотрены проекты изменений в нормативном регулировании процесса управления государственными программами РФ; сделан вывод о векторе на унификацию и стандартизацию проектной деятельности, что отражает реалии теории и практики реализации программного бюджетирования;

3) рассмотрены современные способы контроля (аудита) эффективности программ, основными из которых являются аудит эффективности и стратегический аудит, проанализированы подходы к оценке эффективности госпрограмм и нацпроектов в рамках последующего

контроля за исполнением расходных бюджетов. Рассмотрена нормативная база аудита эффективности и стратегического аудита и их новации;

4) изучены цели, задачи, этапы и процедуры аудита эффективности и стратегического аудита, который является новым направлением аудиторской деятельности и применяется при оценке рисков недостижения национальных целей, сделан вывод о необходимости внедрения современных аналитических процедур в практику стратегического аудита при оценке эффективности госпрограмм.

### ***Вопросы к главе 2***

1. Что такое аудит эффективности?
2. Кем проводится аудит эффективности?
3. Какие нормативные документы формируют методологическую и методическую базу аудита эффективности?
4. Дайте определения терминам, используемым в аудите эффективности.
5. Назовите особенности форм проведения стратегического аудита.
6. Дайте определения критериям стратегического аудита.
7. Дайте характеристику процедурам и подходам стратегического аудита.
8. Выделите этапы и раскройте их содержание в стратегическом аудите.

### **Глава 3. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

#### **3.1. Анализ организации программного бюджетирования в Волгоградской области**

Структура программного бюджета в Волгоградской области состоит из программной и непрограммной частей. Программная часть представляет собой совокупность программ. Региональные программы реализуются в рамках проектного (программного) управления, механизм которого разработан на федеральном уровне. В 2018 г. 07 мая был издан Указ Президента № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором были указаны направления национальных проектов (программ) по 12 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.

В данном исследовании мы рассмотрим подготовку программного бюджета на примере региональных программ, входящих в национальную программу «Экология». Выбор программы обусловлен важностью экологических проблем как для Российской Федерации, в т.ч. Волгоградской области, так и для Республики Ирак. Исследователи Сабунчи А.А. Аль, Российский государственный медицинский университет, Сабунчи Аззхар Аль, Университет Басры, Ирак, 2009) отмечают значительное загрязнение окружающей среды Ирака и даже говорят о его угрожающем характере, выделяя такие проблемы как сокращение средней продолжительности жизни и рост детской смертности [60, с. 71]. Наряду с такими тяжелыми



последствиями загрязнения окружающей среды как загрязнение тяжелыми металлами и другими опасными веществами, особое внимание специалистов привлекает проблема низкого качества воды [60, с. 71]. В отдельных городах отсутствуют системы канализации (промышленные отходы сбрасываются в реки), питьевая вода подается без обработки прямо из рек. В связи с этим в разных городах фиксировались вспышки заболеваний: гепатитом (Багдад, Миссан, Зикар, 2005, 1 181 случай), холерой и дизентерией (конец 2007 г., более 3 000 случаев) [60, с. 72]. Исследования<sup>7</sup> показывали высокий уровень радиации в реках Тигр, почве и воздухе (Басра, Омар). Заболоченные территории на юге Ирака, которые являются природным фильтром для очистки воды от гидрокарбонатов и биологических нечистот, оказались на грани катастрофы после их осушения и строительства дамб на реках Тигр и Ефрат [60, с. 73]. Важной проблемой для населения Ирака остается проблема питьевой воды [60, с. 73]. В 2017 г. представители ООН посетили Ирак с целью оценки воздействий на окружающую среду последствий после гражданской войны в районах, оккупированных ранее ИГИЛ<sup>8</sup>. В результате этой миссии был выпущен технический отчет об экологических проблемах Ирака, размещенный на сайте ООН [88]. Также отметим исследование 2018 г. Тобиаса фон Лоссова – научного сотрудника в Институте Clingendael, который специализируется на изучении изменений климата, вопросах безопасности и нестабильности, он является лектором в Свободном университете Берлина [78]. Его исследования, размещенные на сайте PSI [82] – программа «Инициатива планетарной безопасности, созданная в 2015 г. Министерством иностранных дел Нидерландов, посвящены водному кризису в Ираке. Тобиас фон Лоссов отмечает, что снижение объемов качественной воды в поствоенный период в Ираке приводит к значительным проблемам в экономике, в частности к снижению объемов производства в сельском хозяйстве. Он называет такую ситуацию «водным кризисом Ирака» [78, с. 1].

---

<sup>7</sup> Исследования кафедры экологии и профессиональных заболеваний Стони-Брук, США и Международного независимого центра исследований UMRC, источник [60, с. 72].

<sup>8</sup> Запрещенная в России террористическая организация.

Уже упоминавшиеся Сабунчи А.А.Аль, Сабунчи Аззхар Аль в исследовании 2011 г. говорят о том, что около 60 % сельского населения в развивающихся странах, в т.ч. Ираке «не имеют доступа к безопасной воде, что является причиной распространения эндемических заболеваний среди местного населения. Выявленные проблемы ... требуют управления водными ресурсами в рамках национальных программ по охране окружающей среды, а также сотрудничества с другими международными организациями для решения этих проблем» [29, с. 97]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что экологические проблемы, в том числе проблемы, связанные с доступностью безопасной питьевой воды, являются актуальными для Республики Ирак. И для решения этих проблем может быть интересно изучить и адаптировать российский опыт решения экологических проблем с применением методов программного бюджетирования.

Рассмотрим региональный опыт решения экологических проблем на примере Волгоградского региона.

Согласно Указу № 204 национальными целями в сфере экологии является обеспечение к 2024 году следующих показателей:

– эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов;

– кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах;

– повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения;

– экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое;

– сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий.

Для достижения данных целей Указ определяет необходимость решения следующих задач:

– формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления;

– создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда;

– реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, включая города Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Читы, с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду;

– применение всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий;

– повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии, разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса;

– экологическая реабилитация водных объектов, в том числе реализация проекта, направленного на сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранение экосистемы Волго-Ахтубинской поймы;

– сохранение уникальных водных объектов, в том числе реализация проекта по сохранению озера Байкал, а также мероприятий по очистке от мусора берегов и прибрежной акватории озер Байкал, Телецкое, Ладожское, Онежское и рек Волги, Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры;

– сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн гектаров, реинтродукцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений.

В 2020 году 21 июля был принят Указ Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [23], в котором в качестве целей национального развития указаны такие как : 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.

Экологические цели в данном указе отражены в цели «Комфортная и безопасная среда для жизни:

– «создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза;

– снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;

– ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое».

Среди национальных целей отметим особое внимание уделено «водным» проблемам, таким как повышение качества питьевой воды, сохранение и восстановление водных объектов, в т.ч. Волги<sup>9</sup>.

Для достижения поставленных целей Правительству Российской Федерации вменено в *приоритетном порядке определять бюджетные расходы (ассигнования) на реализацию национальных целей, а также обеспечить направление дополнительных доходов бюджета на реализацию национальных целей* [23, п. 4].

Программная деятельность является сложно организуемым комплексным процессом, направленным на достижение заранее определенных целей и уникальных результатов в ограниченные сроки и ресурсы. В Российской Федерации для ведения программной деятельности разработана нормативно-правовая база, список основных документов представлен в Приложении 3.

В данном параграфе внимание уделено исследованию организационных механизмов подготовки программ и их бюджетов в российской экономике и связанных с данным вопросом нормативно-правовых актов.

В рамках формирования механизма достижение национальных целей сформирован Совет по стратегическому развитию и национальным проектам [64]. Он является совещательным органом при Президенте РФ о создан для координации взаимодействия всех участников проектного процесса по реализации национальных целей: органов управления федерального и регионального уровней, научных организаций, общественных организаций. Президиум Совета возглавляет Мишустин Михаил Владимирович – Председатель правительства РФ.

---

<sup>9</sup> Важные для целей исследования проблемы *выделены курсивом*.

Далее Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 [18] «Об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации» определяет функциональную структуру проектной деятельности в Правительстве РФ, согласно которой образованы следующие государственные органы и подразделения:

1) **Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам** принимает решения о целесообразности подготовки федеральных проектов; формирует перечень национальных проектов и федеральных программ и осуществляет оценку их реализации; утверждает паспорта национальных программ и федеральных проектов и их изменения; анализирует информацию о ходе реализации национальных программ и федеральных проектов; принимает решения о достижении результатов, выполнении задач, завершении национальных программ; утверждает методические указания и квалификационные требования; утверждает проектные комитеты, кураторов и руководителей национальных проектов и может утверждать руководителей федеральных проектов; координирует работу по развитию и применению систему стимулирования работы госслужащих в сфере проектной деятельности; выполняет иные функции в рамках утвержденных полномочий;

2) **Проектный комитет** утверждается Президиумом Совета по каждому национальному проекту. Также Проектный комитет может формироваться по федеральному проекту, не входящему в перечень национальных проектов. Числе членов Проектного комитета – не более 10 (рекомендуемое число);

3) **Проектный офис Правительства РФ** является структурным подразделением Аппарата Правительства РФ и обеспечивает работу Президиума Совета;

4) **Министерство экономического развития РФ** осуществляет мониторинг и анализ реализации национальных, федеральных и *региональных* проектов (программ) (*далее – проектов – а*); проводит анализ

и оценку влияния проектов всех уровней на достижение национальных целей; анализирует и осуществляет оценку достоверности данных, входящих в отчет по проекту, готовит заключение на отчет по проекту; подготавливает предложения по повышению эффективности деятельности региональных проектных офисов в субъектах Российской Федерации; осуществляет оценку рисков проектов; участвует в координации деятельности ведомственных проектных офисов и региональных проектных офисов; участвует в оценке эффективности проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации; выполняет иные функции;

5) **Ведомственный проектный офис** – формируется в федеральном органе исполнительной власти в статусе структурного подразделения с полной занятостью работников и возложением на них задач по организации проектной деятельности;

6) **Проектный офис субъекта Российской Федерации** (региональный проектный офис) – является отдельным структурным подразделением, в случае Волгоградской области – это *Управление проектной деятельности аппарата Губернатора Волгоградской области*, также образованы проектные комитеты, возглавляемые кураторами региональных проектов – заместителями Губернатора Волгоградской области, функционируют ведомственные проектные офисы.

Структуру региональных органов Волгоградской области, организующих проектную деятельность, представим в таблице 8 и Приложении И.

**Жизненный цикл программы включает следующие стадии:**

1. Инициирование программы.
2. Подготовка программы.
3. Реализация и мониторинг программы.
4. Завершение программы.

Рассмотрим организационные управленческие решения и аналитическое обеспечение на каждой стадии программы<sup>10</sup>.

### **1. Инициирование программы**

Основание: для региональной программы – вклад программы в достижение целей и задач федеральной программы; для приоритетного проекта – вклад проекта в достижение целей и задач стратегического развития Волгоградской области<sup>11</sup>.

Инициирование программы может осуществляться: Губернатором Волгоградской области, вице-губернатором – руководителем аппарата Губернатора Волгоградской области, первым заместителем Губернатора Волгоградской области, заместителями Губернатора Волгоградской области и/или органом исполнительной власти.

Таблица 8

## **Структура государственных органов исполнительной власти, организующих проектную деятельность в Волгоградской области**

**Совет при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области**

**Региональный проектный офис - Управление проектной деятельности аппарата Губернатора Волгоградской области**

### **Проектные комитеты:**

Проектный комитет по национальным проектам «Образование», «Демография», «Культура» и приоритетным проектам Волгоградской области

Проектный комитет по национальному проекту «Жилье и городская среда» (в части региональных проектов «Жилье», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда») и приоритетным проектам Волгоградской области

Проектный комитет по национальному проекту «Жилье и городская среда» (в части региональных проектов «Формирование комфортной городской среды», «Чистая вода») и приоритетным проектам Волгоградской области

Проектный комитет по национальным проектам «Малое и среднее предпринимательство и

---

<sup>10</sup> В учебном пособии проектная деятельность рассматривается на региональном уровне.

<sup>11</sup> Цели и задачи должны быть определены в документах по стратегическому развитию Волгоградской области или нормативных актах Волгоградской области.



поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда», «Экология» и приоритетным проектам Волгоградской области

### **Ведомственные проектные офисы**

Источник: составлено авторами по данным информации официального сайта Администрации Волгоградской области [33].

## ***2. Подготовка программы***

Итог: паспорт региональной или приоритетной программы.

Паспорт разрабатывается предполагаемым руководителем программы с учетом требований федерального программы и мнений представителей федеральных органов (требование для региональной программы), мнения органов региональной власти /органов местного самоуправления, общественных организаций, научной общественности и других заинтересованных лиц.

Паспорт программы включает: наименование программы; общественно-значимые результаты, в т.ч. сроки программы, результаты программы по годам и месяцам реализации, показатели программы; объемы финансирования программы, в т.ч. в ежемесячной разбивке; информацию о кураторе, руководители, администраторе и участниках программы; иную информацию.

Паспорт программы проходит согласование с профильным комитетом, заинтересованными лицами, получает одобрение проектного комитета и утверждается Советом при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области.

Утвержденный паспорт программы поступает руководителю программы и в ведомственный проектный офис федерального органа исполнительной власти (региональный проект) / региональный проектный офис (управление проектной деятельности аппарата Губернатора Волгоградской области) (приоритетный проект)

### **3. Реализация и мониторинг**

Итог: отчет по региональному /приоритетному проекту.

Мониторинг программы ведется с утверждения паспорта программы и до принятия решения об окончании программы. Отчеты о реализации проектов формируются ежемесячно нарастающим итогом. В отчеты включается достоверная информация о ходе реализации программы, в том числе о прогнозных и фактических значениях утвержденных показателей, достижении контрольных точек программы, об исполнении бюджетов проектов, рисках программы, иная информация.

### **4. Завершение программы**

Итог: итоговый отчет о реализации программы

Обобщим информацию в таблице 9.

Таблица 9

#### **Процедуры разработки и реализации региональных проектов**

<b>Этапы программы</b>	<b>Процедура, отчетно-учетная документация</b>	<b>Комментарии</b>
<b>Инициирование</b>	инициирование с учетом целей федеральных проектов /задач регионального развития	Инициатором выступает Губернатор, вице-губернаторы, заместители губернатора, органы исполнительной власти
<b>Подготовка паспорта программы</b>	- разработка паспорта программы и его: - согласование - одобрение - утверждение - передача руководителю программы и заинтересованным ведомствам	Разрабатывается паспорт руководитель программы. Согласование ведется с профильными комитетами и заинтересованными лицами. Одобряется проектным комитетом. Утверждается Советом при Губернаторе.
<b>Реализация и мониторинг программы</b>	Мониторинг достижения показателей программы, объемов финансирования, рисках программы, др.	1. Отчет представляет руководитель программы. Не позднее 2-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным Отчеты рассматриваются и одобряются проектным комитетом. Отчеты вносятся в подсистему управления национальными программами ГИИС «Электронный бюджет» (региональная

Этапы программы	Процедура, отчетно-учетная документация	Комментарии
	показателей ведется ежемесячно начиная с утверждения паспорта программы	<p>программа) / Информационную систему управления проектами Волгоградской области (приоритетный проект).</p> <p>2. Комитет финансов ВО не позднее 3-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, представляет оперативную информацию об исполнении областного бюджета руководителю программы, администратору программы, Региональному проектному офису.</p> <p>3. Региональный проектный офис не позднее 5-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, представляет сводную информацию о проекте Минэкономразвития РФ и руководителям соответствующих федеральных проектов.</p>
<b>Завершение программы</b>	<p>Плановое завершение программы по достижении поставленных целей и задач.</p> <p>Досрочное завершение по соответствующему решению Совета при Губернаторе ВО</p>	<p>Плановое завершение:</p> <p>1. Руководитель готовит итоговый отчет о реализации программы, согласует его с заинтересованными сторонами, получает при необходимости заключение профильного комитета администрации региона.</p> <p>2. Региональный проектный офис проводит проверку итогового отчета.</p> <p>3. Проектный комитет одобряет итоговый отчет /направляет на доработку.</p> <p>4. Совет при Губернаторе ВО утверждает итоговый отчет /возвращает на доработку.</p> <p>5. При завершении программы руководитель программы проводит оценку достижение общественно-значимых показателей, результатов, выполнение целей и задач программы, эффективности использования бюджетных средств.</p>

Источник: составлено авторами по [55].

Итак, в данном параграфе изучен региональный опыт решения экологических проблем на примере Волгоградского региона, рассмотрена нормативно-правовая база программно-бюджетирования, проведен анализ и систематизирована информация по разработке региональных программ (программных бюджетов) по стадиям жизненного цикла программы: инициирование программы – подготовка программы – реализация и мониторинг программы – завершение программы.

### **3.2. Анализ консолидированного бюджета Волгоградской области и прогнозирование его параметров**

Региональные бюджеты являются центральным звеном бюджетной системы Российской Федерации. Целью региональных бюджетов является обеспечение социально-экономического развития региона и повышение благосостояния его населения. Консолидированный бюджет Волгоградской области включает в себя поступления, из всех бюджетов бюджетной системы субъекта Российской Федерации. В частности, в структуре консолидированного бюджета включаются доходы следующих бюджетов: областного бюджета Волгоградской области; городских округов; муниципальных районов; городских поселений; сельских поселений; территориальных государственных внебюджетных фондов. Проведем анализ консолидированного бюджета Волгоградской области по имеющимся на текущий момент статистическим данным [81]<sup>12</sup> (полный набор данных приведен в Приложении К).

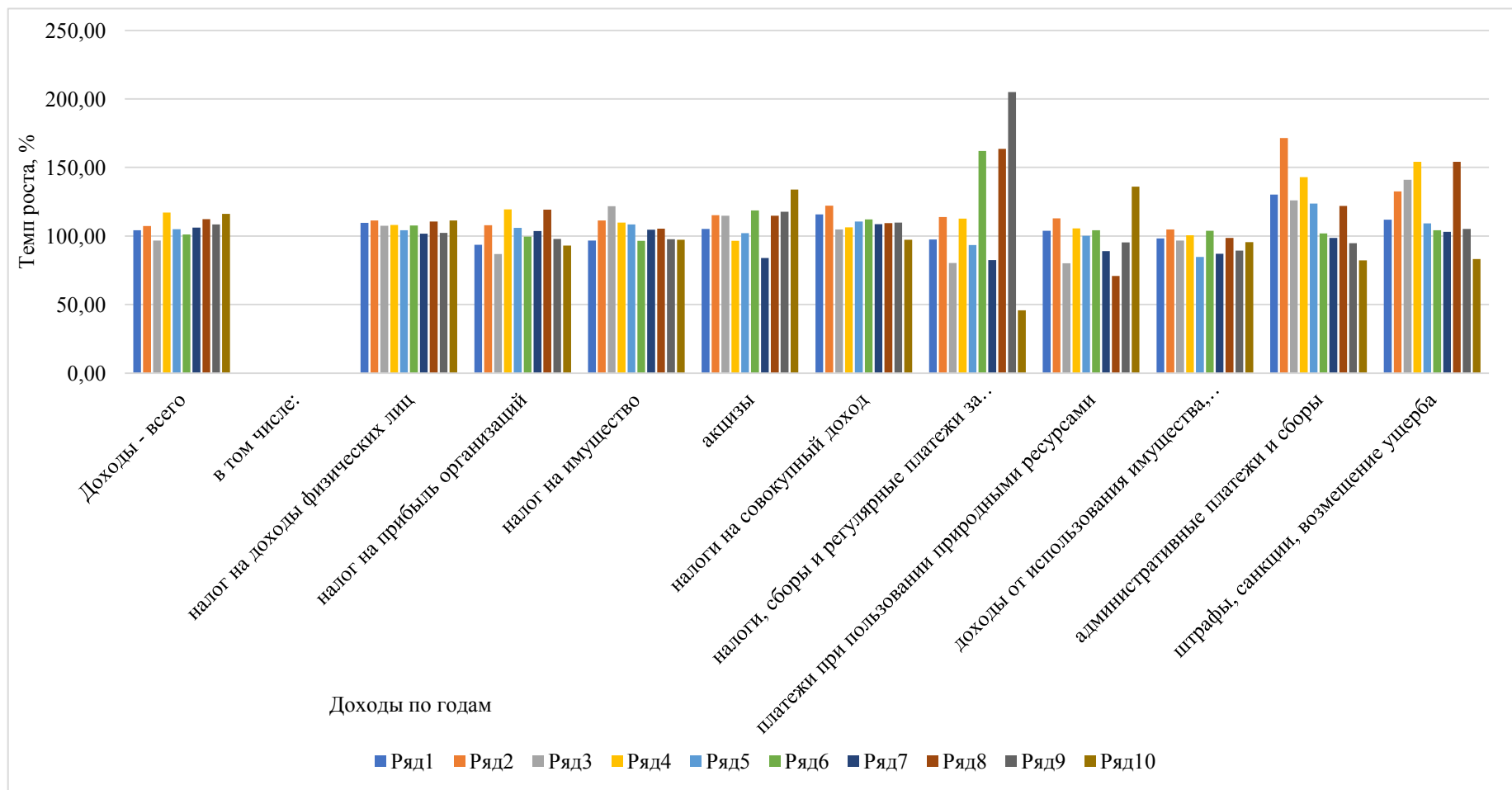
**1. Анализ доходов бюджета.** Анализ динамики<sup>13</sup> доходов бюджета проведенный за период 2010–2020 гг. показывает уверенный устойчивый рост доходов консолидированного бюджета области (рисунки 11, 12), среднегодовой темп прироста составил 7,2 %<sup>14</sup>. Только в 2013 г. наблюдался спад доходов на 3,38 %.

---

<sup>12</sup> Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области. URL: [https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet\\_050521.htm](https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet_050521.htm) (дата обращения: 23.02.2021).

<sup>13</sup> Цепные темпы роста в процентах.

<sup>14</sup> Расчеты авторов на основе данных таблицы приложений Ж.



**Рисунок 11. Анализ динамики доходов консолидированного бюджета Волгоградской области за 2011–2020 гг., %.** Примечание: ряд 1, ряд 10 – 2011,...2020 годы соответственно. Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

В 2020 г., несмотря на пандемию и ограничения деятельности компаний, наблюдался; наибольший темп роста доходов (+16,11 % к 2019 г.); отметим также рост налогов на доходы физических лиц (+ 11,38 % к 2019 г.), рост акцизов (+33,78 %) и платежей за использование природных ресурсов (+ 36,05 %), безвозмездные поступления увеличились на 44,36 % к 2019 г.

Как негативную тенденцию отметим снижение налога на прибыль организаций (- 6,93 %) <sup>15</sup>, налога на имущество (-2,78 %), налогов на совокупный доход (- 2,72 %).

Анализ структуры доходов консолидированного бюджета Волгоградской области в динамике за 2010–2020 гг. представлен на рисунке 10 и позволяет сделать следующие выводы: на протяжении всего анализируемого периода наибольшую долю в структуре доходов консолидированного бюджета Волгоградской области занимают следующие поступления (данные 2020 г.):

- 1) безвозмездные поступления – 35,55 %
- 2) налог на доходы физических лиц – 24,65 %;
- 3) налог на прибыль организаций – 14,32 %.

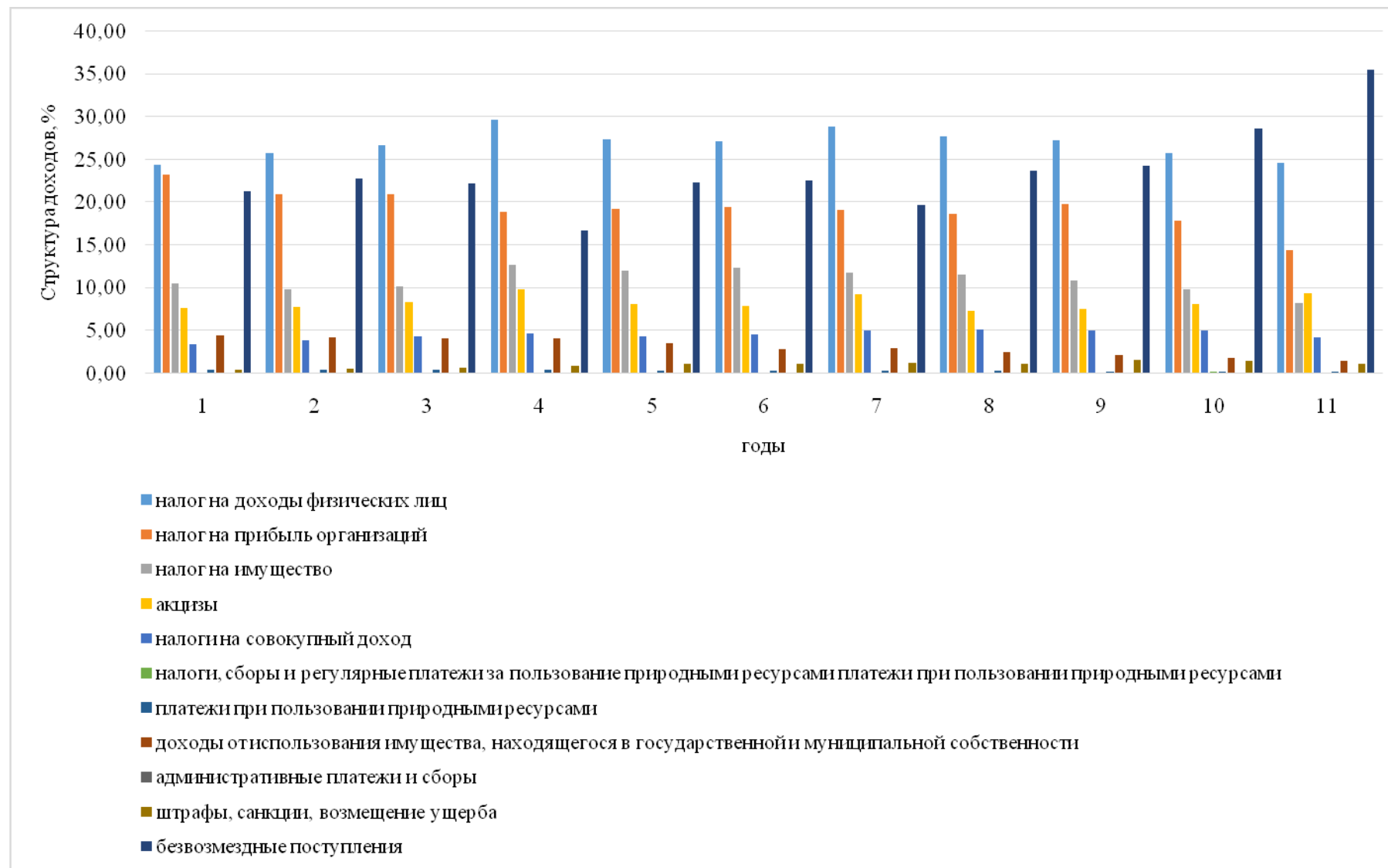
Доля безвозмездных поступлений <sup>16</sup> росла на протяжении анализируемого периода и увеличилась с 21,29 % в 2010 г. до 35,55 % в 2020 г., достигнув максимального значения; минимальное значение наблюдалось в 2013 г. – 16,68 %.

---

<sup>15</sup> Данные здесь и далее – по отношению к 2019 г.

<sup>16</sup> Безвозмездные поступления представляют собой поступления:

- «от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
- безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
- безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
- поступления (перечисления) для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
- возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы». Статья 20 БК РФ.



**Рисунок 12. Анализ структуры доходов консолидированного бюджета Волгоградской области за 2010–2020 гг., %.** Примечание: ряд 1, ряд 11 – 2010, ... 2020 годы соответственно. Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области

Результаты проведенного автором моделирования (анализ рядов динамики проведен в программной среде excel) показывают следующее (рисунки 13, 14):

*Уравнение динамики:*  $Y = 61\,152,55 + 6\,934,252 X$ , значение  $R^2 = 0,91$ ;  
....(1)

где  $Y$  – доходы консолидированного бюджета Волгоградской области, млн руб.;  $X$  – годы, число лет.

Прогнозное значение доходов бюджета, на 2022 год, согласно уравнению 1, следующее:

а) при базовом сценарии (сохранении предшествующих тенденций) – 153 291,8 млн руб.;

б) при оптимистичном сценарии – 169 018,1 млн руб.;

в) при пессимистичном сценарии – 137 565,5 млн руб.

В текущей ситуации 2022 года предполагаем, что реализуется пессимистичный сценарий. По прогнозам специалистов ВВП Российской Федерации снизится более на 10 %. Так считает председатель счетной палата А. Кудрин<sup>17</sup>, а прогноз специалистов Всемирного банка – снижение ВВП РФ на 11,2 % в 2022 г.<sup>18</sup>

Сравним проведенные расчеты с прогнозом бюджета Комитета финансов Волгоградской области на 2022 год<sup>19</sup>. Согласно расчетам Комитета финансов ВО, прогноз доходов бюджета на 2022 г. – 137,8 млрд руб., что соответствует нашему пессимистичному прогнозу.

---

<sup>17</sup> Цитата: «Сейчас Минфин и Минэкономразвития оценивают снижение ВВП в этом году. Безусловно, будет снижаться. По официальному прогнозу, будет более 10% снижение», – сказал Кудрин (цитата по «РИА Новости»). Источник: официальный сайт газеты «Ведомости» URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/04/12/917673-kudrin-vvp-rossii-10> (дата обращения: 20.04.2022).

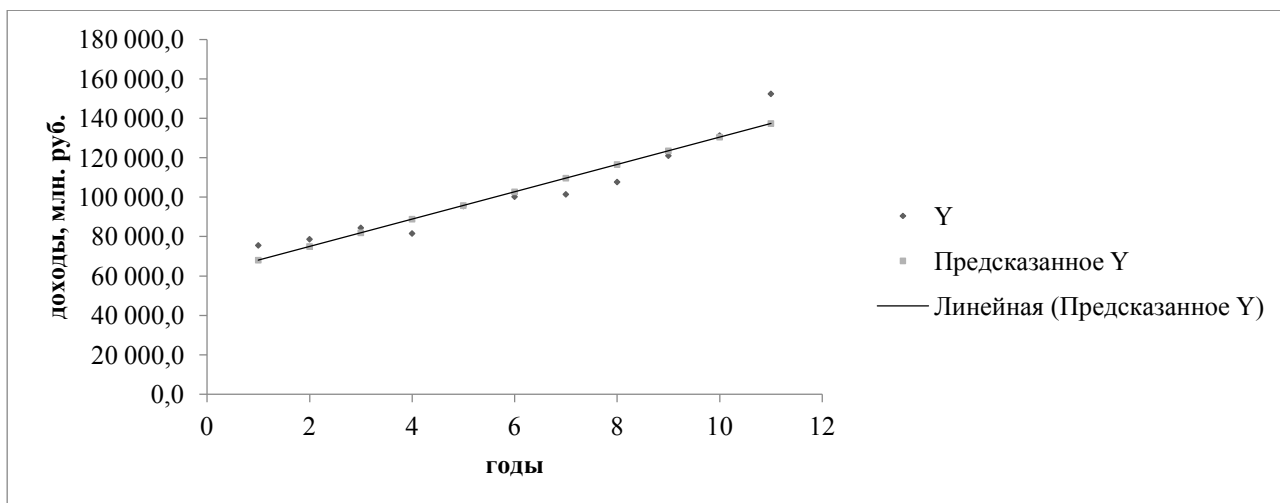
<sup>18</sup> Цитата: «Всемирный банк спрогнозировал падение ВВП России на 11,2% из-за военной операции на Украине и санкций западных стран. В 2023 и 2024 гг. организация ожидает роста российской экономики на 0,6% и 1,3% соответственно», Источник: официальный сайт газеты «Ведомости»/ URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/04/12/917673-kudrin-vvp-rossii-10> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>19</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.





**Рисунок 13. Прогноз доходов консолидированного бюджета Волгоградской области.** Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.



**Рисунок 14. Регрессионный анализ доходов консолидированного бюджета Волгоградской области.** Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

**2. Анализ расходов бюджета.** Для целей нашего исследования особый интерес представляет анализ расходов бюджета, в том числе анализ расходов на национальную экономику

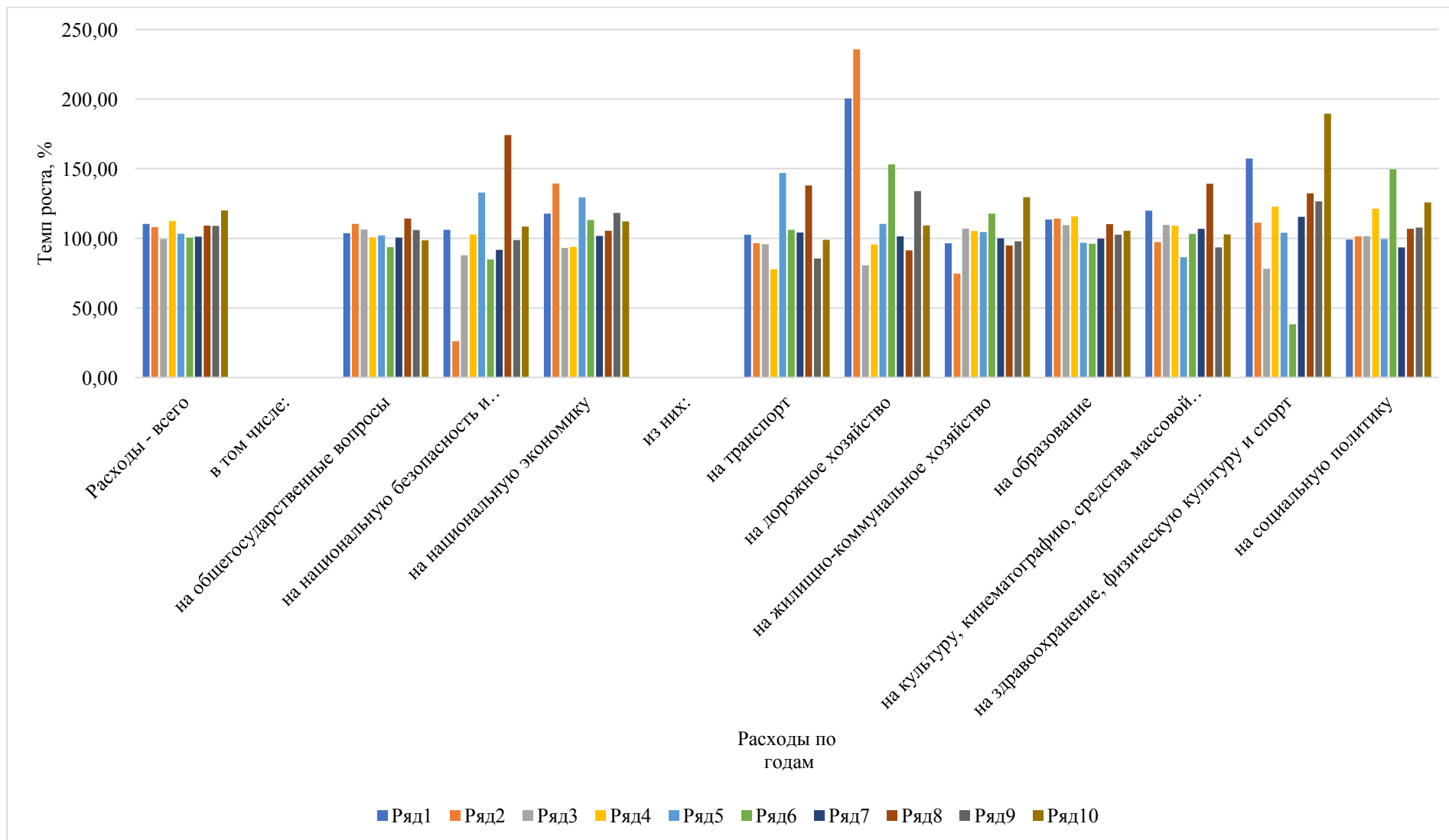
Анализ динамики расходов консолидированного бюджета Волгоградской области показывает следующее (рисунок 15):

– расходы бюджета растут на протяжении анализируемого периода, за исключением 2013 г. (уменьшение расходов на 0,59 %), достигая максимума темпов прироста в 2020 г. (+20,05 % по отношению к 2019 г.), что было связано с пандемией COVID 19 и ограничениями как в экономике, так и в жизни каждого человека, что вызвало рост расходов на санитарно-гигиенические мероприятия и снижение доходов компаний и населения. Для поддержки населения и компаний федеральное правительство и региональные власти оказывали поддержку населению и бизнесу, увеличив расходы по следующим статьям бюджета:

– здравоохранение, физическую культуру и спорт – (прирост расходов – + 89,36 % по отношению к 2019 г.<sup>20</sup>);

– на жилищно-коммунальное хозяйство (прирост расходов - + 29, 43 %);

<sup>20</sup> В дальнейшем, если не оговорено иначе, рост и прирост расходов – по отношению к 2019 г.



**Рисунок 15. Анализ динамики расходов консолидированного бюджета Волгоградской области за 2011–2020 гг., %.** Примечание: ряд 1, ряд 10 – 2011, ... 2020 годы соответственно. Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

- социальную политику - + 25, 81 %;
- национальную экономику -+ 12,10 %.

Анализ структуры расходов (рисунок 16) консолидированного бюджета Волгоградской области за 2010–2020 гг. показал следующее:

– бюджет Волгоградской области является социально-ориентированным, наибольшая доля расходов бюджета направляется на

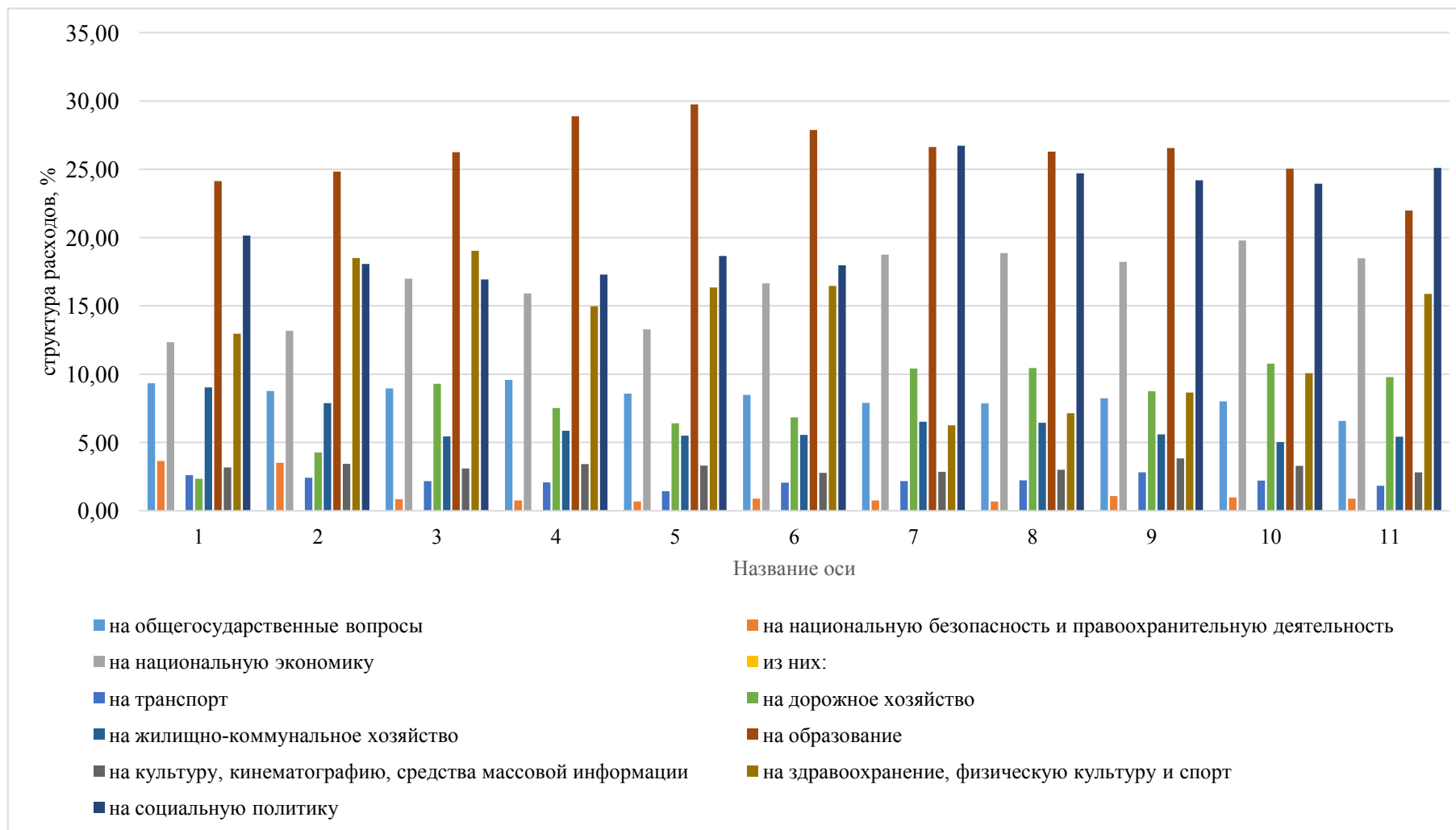
- социальную политику – 25, 10 % <sup>21</sup>;
- образование – 21, 99 %;
- национальную экономику – 18, 48 %;
- здравоохранение, физическую культуру и спорт – 15,88 %.

Отметим, что на образование тратится максимальная доля расходов в среднем за анализируемый период – 26,20 %, на национальную экономику – 16, 59 %. Рассмотрим влияние, оказываемое расходами на образование и на национальную экономику на социально-экономическое состояние региона.

Для этого проведем регрессионный анализ, в качестве результирующей переменной выступает валовой региональный продукт (ВРП), в качестве независимой переменной – расходы бюджета: общие, на образование, на национальную экономику. Результаты и выводы анализа представлены далее в учебном пособии.

---

<sup>21</sup> Все данные – по состоянию на 2020 г., если не оговорено иное.



**Рисунок 16. Анализ структуры расходов консолидированного бюджета Волгоградской области за 2010–2020 гг., %.** Примечание: ряд 1, ряд 11 – 2010, ... 2020 годы соответственно. Источник: расчеты автора по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

Данные таблицы 10 позволяют проанализировать дефицит/профицит консолидированного бюджета региона. Из 11 периодов анализа только в двух (2018 и 2019 гг.) наблюдался профицит бюджета. В остальных периодах бюджет быть дефицитным. В качестве положительной тенденции отметим сокращение доли дефицита в расходах бюджета: 1,99 % в 2020 г. – минимальное значение за период анализа.

Таблица 10

**Анализ профицита /дефицита консолидированного бюджета  
Волгоградской области за 2010–2020 гг.**

Год	Профицит (+), дефицит (-), млн руб.	Рост профицита (+), дефицита (-), %	Доля профицита (+), дефицита (-) в расходах, %
2010	-2 649,7	-	-3,39
2011	-7 616,2	287,44	-8,82
2012	-8 791,9	115,44	- 9,43
2013	-11 104,6	126,30	-11,97
2014	-8 647,6	77,87	-8,30
2015	- 7 236,0	83,68	-6,73
2016	-6 581,4	90,95	-6,09
2017	-1 482,5	22,53	-1,36
2018	1 988,0	-134,10	1,67
2019	1 737,6	87,40	1,34
2020	-3 096,8	-178,22	-1,99

Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области

Результаты моделирования по данным о расходах консолидированного бюджета Волгоградской области привели к следующим выводам (рисунки 17, 18):

*Уравнение динамики:*  $Y = 70\,190,94 + 6\,210,31 X$ , значение  $R^2 = 0,855; \dots(2)$

где  $Y$  – расходы консолидированного бюджета Волгоградской области, млн руб.;  $X$  – годы, число лет.

**Прогнозное значение расходов бюджета, на 2022 год, согласно уравнению 2, следующее:**

а) при базовом сценарии (сохранении предшествующих тенденций) – 152 038 млн руб.;

б) при оптимистичном сценарии – 167 510 млн руб.;

в) при пессимистичном сценарии – 136 566 млн руб.

Так же, как и в случае с расходами, предполагаем реализацию пессимистичного варианта.

Сведем полученные варианты в таблицу 11.

Таблица 11

**Прогноз доходов и расходов консолидированного бюджета  
Волгоградской области на 2022 г., млн руб.**

<b>Прогноз параметров бюджета</b>	<b>Базовый сценарий</b>	<b>Оптимистичный сценарий</b>	<b>Пессимистичный сценарий</b>
Прогноз доходов	153 292	169 018	137 566
Прогноз расходов	152 038	167 510	136 566
Дефицит/профицит бюджета	+ 1 254	+ 1 508	+ 1 000

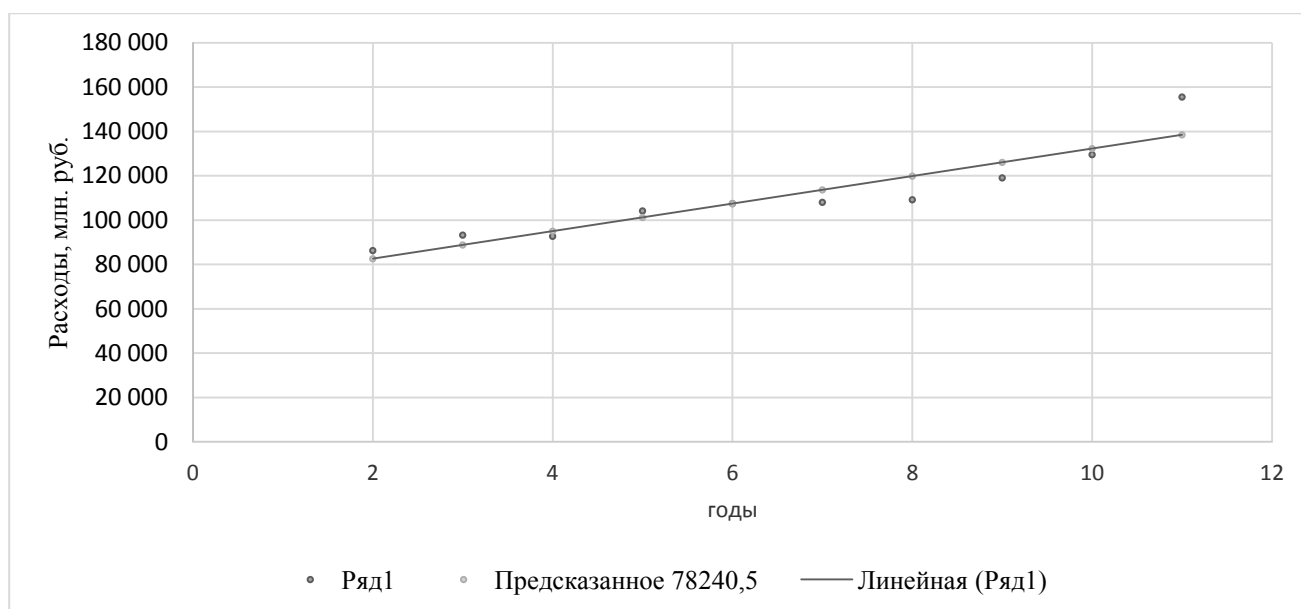
Источник: расчеты авторов на основе моделирования прошлых тенденций.

Расчеты показывают профицит бюджета во всех сценариях, но в 2022 году уже можно уверенно говорить о том, что в условиях высоких внешних рисков бюджет будет дефицитным.



**Рисунок 17. Прогноз расходов консолидированного бюджета Волгоградской области.** Источник: расчеты авторов по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.





**Рисунок 18. Регрессионный анализ расходов консолидированного бюджета Волгоградской области.** Источник: расчеты автора по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

### 3.3. Анализ реализации госпрограмм национальной экономики в Волгоградской области

Для дальнейшего исследования продолжим анализ и проведем регрессионный анализ влияния расходов бюджета на национальную экономику на социально-экономическое развития региона.

#### Исследуемые зависимости:

Вариант 1. Зависимость ВРП от расходов бюджета.

Вариант 2. Зависимость ВРП от расходов бюджета на национальную экономику.

Вариант 3. Зависимость ВРП от расходов бюджета на образование.

Исходные данные для анализа представлены в таблице 12.

Результаты проведенного регрессионного анализа показали следующее (полные результаты данных анализа, проведенного в программной среде excel представлены в Приложении И):

## Исходные данные для проведения регрессионного анализа

Год	Валовой региональный продукт (в текущих основных ценах), млн руб.	Расходы бюджета, млн руб.	Расходы бюджета на нац. экономику, млн руб.	Расходы бюджета на образование, млн руб.
	Y	X 1	X 2	X 3
2010	433 473,70	78 240,50	9 654,10	18 888,30
2011	508 433,30	86 319,80	11 369,60	21 431,10
2012	571 516,10	93 281,80	15 846,30	24 483,70
2013	607 472,20	92 735,40	14 757,20	26 781,00
2014	715 409,60	104 195,70	13 844,60	31 005,50
2015	740 458,00	107 519,00	17 900,40	29 977,50
2016	825 586,50	108 067,20	20 260,70	28 770,90
2017	850 263,70	109 226,00	20 593,30	28 712,80
2018	927 811,70	119 090,30	21 692,50	31 636,20
2019	963 214,40	129 579,60	25 646,90	32 454,00
2020	978 858,40	155 564,50	28 748,90	18 888,30

Источник: составлено авторами на основе данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области.

**Вариант 1.** Регрессия между ВРП Волгоградской области и всеми бюджетными расходами. Уравнение  $Y = -459\,242,88 + 11,41 X$ .

1. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,955$ , что означает, что 95,5 % изменения ВРП обусловлено бюджетными расходами.

2. Значение Y-пересечение = -459 242,88 млн руб. показывает значение ВРП при общих бюджетных расходах равным нулю, что означает, что при отсутствии бюджетных расходов ВРП региона будет отрицательным. Вместе с тем:

3. Переменная  $X_1 = 11,41$ , что показывает степень влияния (вес влияния) бюджетных расходов на ВРП. Влияние положительное и не очень велико (11,41 %), значительно меньше влияния расходов на национальную экономику.

**Вариант 2.** Регрессия между ВРП Волгоградской области и расходами на национальную экономику. Уравнение  $Y = 125\,338,37 + 34,336 X$ .

1. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,899$ , что означает, что 89,9 % изменения ВРП обусловлено расходами на национальную экономику.

2. Значение  $Y$ -пересечение = 125 338,37млн руб. показывает значение ВРП при расходах на национальную экономику равным нулю.

3. Переменная  $X_1 = 34,33$ , что показывает степень влияния (вес влияния) расходов на национальную экономику на ВРП. Влияние положительное и достаточно велико (34,33 %).

**Вариант 3.** Регрессия между ВРП Волгоградской области и расходами на образование. Уравнение  $Y = - 129\,056,83 + 14,93 X$ .

1. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,82$ , что означает, что 82 % изменения ВРП обусловлено расходами на образование.

2. Значение  $Y$ -пересечение = - 129 056,83 млн руб. показывает значение ВРП при расходах на образование равными нулю, что означает, что при отсутствии этих расходов ВРП региона будет отрицательным. Вмести с тем:

3. Переменная  $X_1 = 14,93$ , что показывает степень влияния (вес влияния) бюджетных расходов на ВРП. Влияние положительное и не очень велико (14,93 %), значительно меньше влияния на ВРП расходов на национальную экономику.

По результатам анализа консолидированного бюджета Волгоградской области за 2010–2020 гг. сделаем следующие **выводы**:

1. На протяжении анализируемого периода наблюдался устойчивый рост доходов бюджета (рост доходов – в 10 случаях из 11, снижение

доходов – в одном случае из 11 (2013 год), среднегодовой прирост доходов составил 7,2 %.

2. Наибольшую долю в структуре доходов бюджета составляют такие статьи доходов как: безвозмездные поступления 35,55 %; налог на доходы физических лиц – 24,65 %; налог на прибыль организаций – 14,32 % (данные 2020 г.).

3. Регион в своем развитии значительно зависит от федеральных субсидий, дотаций и субвенций: так, доля безвозмездных поступлений росла на протяжении анализируемого периода и составила 35,55 % в 2020 г. Но, нужно отметить, что 2020 г. явился годом кризиса вследствие пандемии, в среднем доля таких доходов составляла 23,58 % за период анализа.

4. Расходы бюджета показывают его социальную направленность: максимальная доля расходов направлялась на социальную политику – 25,10 %, образование – 21,99 %; национальную экономику – 18,48 %; здравоохранение, физическую культуру и спорт – 15,88 % (данные на 2020 г.).

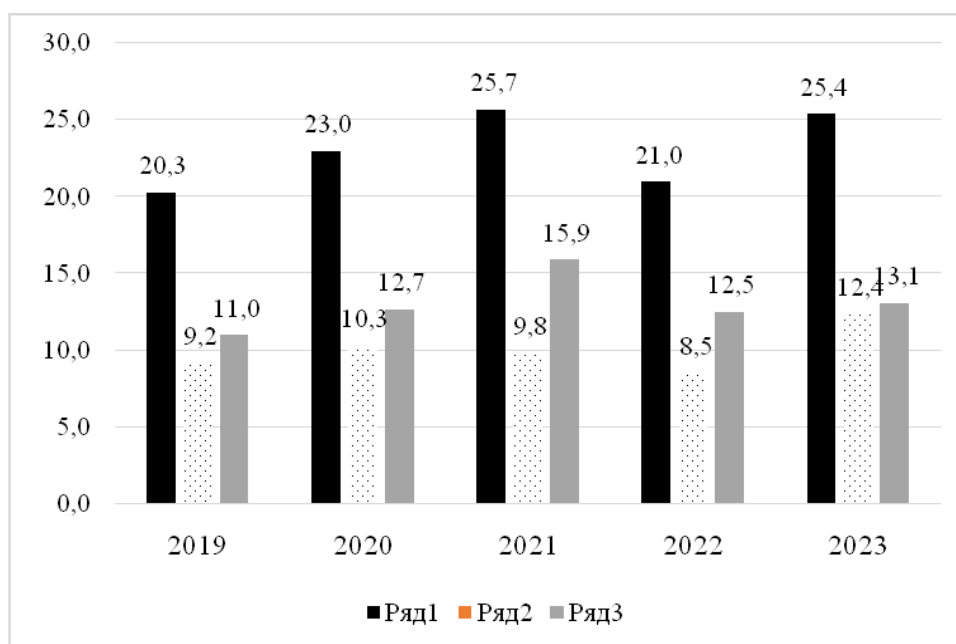
5. Анализ бюджетных расходов на национальную экономику показал их важную роль в развитии экономики Волгоградской области: так, по результатам регрессионного анализа выявлена существенная связь между ВРП региона и расходами на национальную экономику.

Нами проведен анализ выполнения госпрограмм Волгоградской области по направлению «национальная экономика». Для анализа использовались официальные данные портала «Государственные программы Волгоградской области»<sup>22</sup>. На рисунке 19 представлены плановые показатели финансирования государственных программ, реализуемых в Волгоградской области по статье бюджета «Национальная экономика». Процент выполнения плановых значений составил по итогам 2021 г. – 98,8 %, 2020 г. – 97,66 %, 2019 г. – 94,77 %, 2018 г. – 96,200 %, 2018 г. – 96,20 %, 2017 г. – 92,78 %, 2016 г. – 92,78 %.

---

<sup>22</sup> Официальный портал «Государственные программы Волгоградской области». URL: [http://portal-ob.volgafin.ru/analitika/gosudarstvennyye\\_programmy](http://portal-ob.volgafin.ru/analitika/gosudarstvennyye_programmy) (дата обращения: 25.05.2022).

2016 г. – 94,08 %<sup>23, 24</sup>. Можно сделать вывод об улучшении исполнения бюджета в динамике на шесть анализируемых лет.



**Рисунок 19. Плановые показатели финансирования госпрограмм по статье бюджета «Национальная экономика», млрд руб.** Примечание: Ряд 1 – бюджет в целом, Ряд 2 – федеральный бюджет, Ряд 3 – областной бюджет. Источник: составлено авторами по данным [80].

По направлению «Национальная экономика» в Волгоградской области реализуются 24 программы, такие как (см. таблицу 13). По данным таблицы 13 можно сделать вывод о том, что приоритетными по анализируемому направлению являются государственные программы «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Волгоградской области», поскольку финансирование по этим программам занимает наибольший удельный вес в структуре финансирования программного бюджета по статье «Национальная экономика».

<sup>23</sup> Расчеты авторов по данным [80].

<sup>24</sup> Таблица исходными данными представлена в Приложении К.

**Государственные программы Волгоградской области,  
реализуемые по направлению «Национальная экономика», 2021 г.**

<b>Государственная программа Волгоградской области</b>	<b>Процент выполнения, %</b>	<b>Факт, тыс. руб.</b>	<b>План, тыс. руб.</b>
Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области	98,7	17 191 382,3	17 426 285,6
Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	99,7	3 902 675,5	3 914 240,1
Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Волгоградской области	99,2	931 039,5	938 735,1
Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области	98,7	870 464,8	881 710,6
Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области	99,7	447 648,0	448 772,2
Развитие информационного общества Волгоградской области	99,9	447 439,3	447 721,2
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Волгоградской области	90,5	393 185,8	434 236,7
Развитие рынка труда и обеспечение занятости в Волгоградской области	99,9	349 458,1	349 950,3
Комплексное развитие сельских территорий"	99,9	304 943,6	305 096,8
Экономическое развитие и инновационная экономика	100,0	176 707,1	176 707,1
Управление государственными финансами Волгоградской области	100,0	148 667,2	148 667,2
Развитие здравоохранения в Волгоградской области	100,0	97 459,5	97 474,5
Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности	100,0	66 502,5	66 502,5
Развитие туризма в Волгоградской области	100,0	27 917,2	27 917,2
Развитие образования в Волгоградской области	100,0	11 800,0	11 800,0
Формирование современной городской среды Волгоградской области	92,0	10 584,4	11 509,4
Развитие гражданского общества на территории Волгоградской области	100,0	7 930,0	7 930,0
Социальная поддержка и защита населения Волгоградской области	100,0	644,5	644,5

Источник: [80].

Среди госпрограмм наибольшее внимание для целей нашего исследования привлекают мероприятия по госпрограмме «Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности», так как целью данной программы является обеспечение устойчивых темпов роста промышленности на основе роста ее конкурентоспособности. В качестве задач программы стоят задачи, направленные на снижение кризиса в промышленности,

стимулирование инвестиционной деятельности предприятий, содействие росту выпуска продукции, повышение эффективности взаимодействия между субъектами промышленной деятельности в регионе, а также содействие развитию и продвижению на внешних и внутренних рынках народных художественных промыслов [34]. По результатам докладов о реализации анализируемой госпрограммы в Волгоградской области в 2020 и 2021 гг. отметим следующее: в 2019 и 2020 годам госпрограмма не получала бюджетных средств на финансирование мероприятий. Но реализовывались мероприятия в рамках нефинансовых мер поддержки, такие как адресное информирование организаций, оказание информационной, консультационной и методической поддержки заинтересованным организациям, оказание содействие в налаживании кооперационных связей, обеспечение участия организаций в выставках и ярмарках, организация и проведение круглых столов, совещаний, семинаров, организация мониторинга финансово-экономического состояния промышленных организаций региона и т.п. В 2021 г. финансовое обеспечение госпрограммы реализовывалось из средств областного бюджета (66 502,5 тыс. руб.) [34]. Данные средства были предоставлены в виде субсидии Фонду развития Волгоградской области.

Можно сделать вывод, что в рамках поддержки развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности акцент делается не на прямых инвестициях в производственную деятельность, а на обеспечение благоприятного и комфортного делового климата для промышленных предприятий, а также поддержки путем предоставления льготных кредитов на инвестиционные проекты через Фонд развития Волгоградской области. Считаем такую позицию правильной и обоснованной, и способствующей выполнению целей и задач госпрограммы и развитию региона.

### **3.4. Анализ реализации программ в Волгоградской области по направлению «Экология» и контроль их эффективности**

Национальный проект «Экология» ведется по направлениям и включает десять федеральных проектов и пять региональных проектов на

территории Волгоградской области (рисунок 20) [33]: региональные и приоритетные проекты Волгоградской области реализуются в рамках национальных проектов, на текущий момент 47 региональных программы<sup>25</sup>, за 2019–2020 гг. – 51 региональный проект<sup>26</sup>.



**Рисунок 20. Проекты (программы) по направлению «Экология», реализуемые на федеральном и региональном уровнях.** Примечание: ВО – Волгоградская область. Источник: составлено авторами на основе официальных данных.

В рамках национальной программы «Экология» в Волгоградской области реализуется пять региональных проектов (программ) [11]:

<sup>25</sup> Информация по данным официального сайта Администрации Волгоградской области: Функциональная структура \_январь 2022.pdf (volgograd.ru) URL: [https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%20\\_%20%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%202022.pdf](https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%20_%20%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%202022.pdf) (дата обращения: 15.04.2022).

<sup>26</sup> Информация по данным официального сайта Администрации Волгоградской области: Презентация PowerPoint (volgograd.ru) URL: [https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/!%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8B%20%D0%9D%D0%9F%202019-2020%20%D0%98%D0%9D%D0%A4%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A4%D0%98%D0%9A%D0%90%20\(17.06.2021\).pdf](https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/!%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8B%20%D0%9D%D0%9F%202019-2020%20%D0%98%D0%9D%D0%A4%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A4%D0%98%D0%9A%D0%90%20(17.06.2021).pdf) (дата обращения: 15.04.2022).



– региональный проект «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов Волгоградской области»;

– региональный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области»;

– региональный проект «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории Волгоградской области»;

– региональный проект «Сохранение уникальных водных объектов на территории Волгоградской области»;

– региональный проект «Сохранение лесов».

В рамках региональных проектов по экологии планируются следующие результаты [33] (таблица 14):

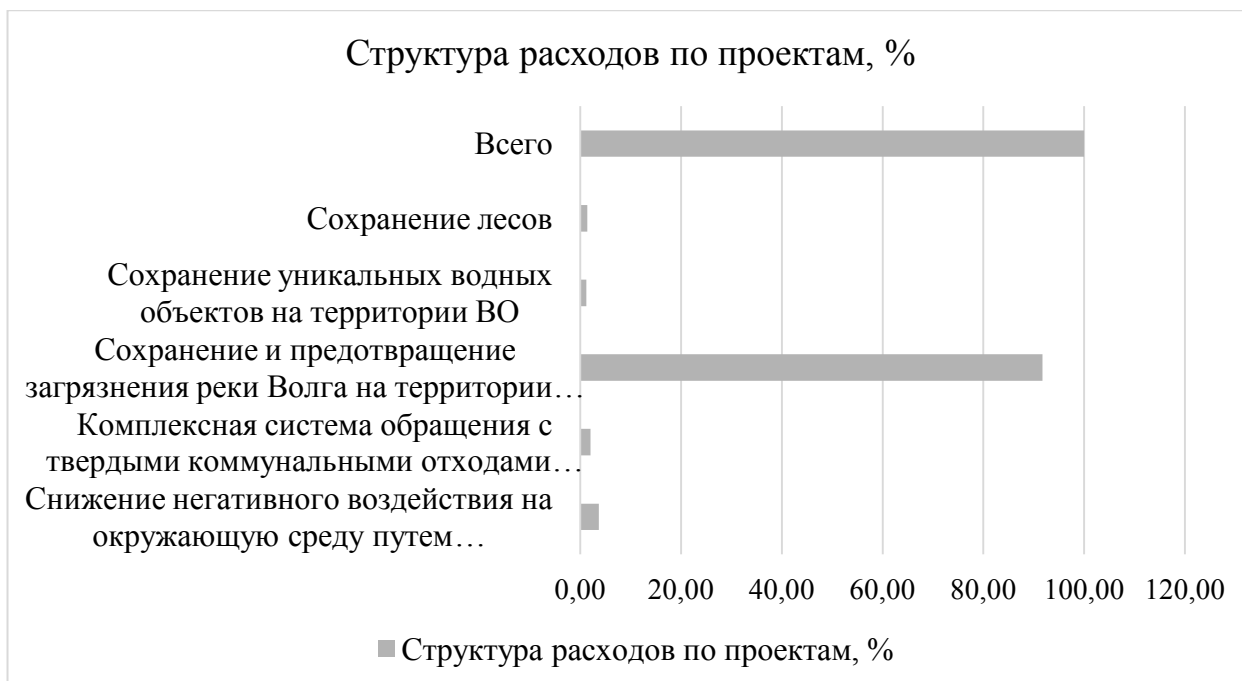
Таблица 14

**Цели и программные бюджеты региональных программ  
Волгоградской области по направлению «Экология»**

Региональные программы	Планируемый бюджет, млрд руб.	Структура расходов по программам, %	Целевые показатели
Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов ВО	<b>936,95</b> , в т.ч. 739,76 млн руб. – ФБ 197, 19 млн руб. – КРБ	3,65	Ликвидация всех свалок, выявленных на 01.01.2018 г. в границах городов – 4 шт. Ликвидация наиболее опасных объектов – 1 шт. Общая площадь восстановленных земель – 166,4 га Численность населения, качество жизни которого улучшится – 310,2 тыс. чел.
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории ВО	<b>525,20</b> , в т.ч. 476,01 млн руб. – ФБ 49,19 млн руб. – КРБ	2,05	Объем твердых коммунальных отходов, направленных на: – утилизацию – 0,4514 млн т. – обработку – 0,6088 млн т.  Доля населения, охваченного услугой по обращению с твердыми бытовыми отходами – 90 %.

Региональные программы	Планируемый бюджет, млрд руб.	Структура расходов по программам, %	Целевые показатели
			Доля разработанных электронных моделей – 1 шт.
Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории ВО	<b>23 528,96</b> , в т.ч. 19 783,96 млн руб. – ФБ 3,745 млн руб. – КРБ	91,74	Снижение объема отводимых в Волгу сточных вод – 0,03 куб. м  Количество извлеченных из Волги утилизированных судов – 20 ед.  Прирост мощности очистных сооружений – 0,06 куб. м  Протяженность восстановленных водных объектов – 10,65 тыс. м.  Количество построенных, реконструированных водопропускных сооружений – 72 ед.  Объем дополнительного обводнения реки Ахтуба – 100 куб м/ сек.  Количество ликвидированных объектов накопленного экологического вреда – 1 ед.
Сохранение уникальных водных объектов на территории ВО	<b>306,65</b> , в т.ч. 157,69 млн руб. – ФБ 74,47 млн руб. – КРБ	1,20	Площадь восстановленных водных объектов – 0,02 тыс. га  Протяженность расчищенных участков русел рек – 27 тыс. км.  Количество населения, улучшившего экологическое условия проживания – 0,04 млн чел.
Сохранение лесов	<b>349,61</b> , в т.ч. 348,96 млн руб. – ФБ 0,65 млн руб. – КРБ	1,36	Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений 100 %.
<b>Всего</b>	<b>25 647,37</b>	100,00	

Примечание: ФБ – федеральный бюджет, КРБ – консолидированный региональный бюджет, ВБФ – внебюджетные источники финансирования. Источник: составлено авторами на основе [33].



**Рисунок 21. Структура программных бюджетов региональных проектов ВО по направлению «Экология» % в общем объеме финансирования, план.** Источник: составлено авторами на основе официальных данных.

Анализ показывает (рисунок 21), что более 90 % финансирования направлено на один проект, а именно «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории Волгоградской области».

Рассмотрим объемы и структуру источников финансирования по региональным программам (таблица 15, рисунок 22). Данные позволяют сделать следующие выводы:

- более 83 % финансирования приходится на федеральный бюджет;
- около 15 % финансирования планируется привлечь за счет внебюджетных источников;
- всего 1,3 % происходит за счет консолидированного регионального бюджета.

По отдельным региональным программам источники и объемы финансирования неравномерны:

- 91,74 % финансовых ресурсов планируется израсходовать на программу «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории ВО», доля средств федерального бюджета – 84,08 %, средства

консолидированного регионального бюджета – 0,02 %, внебюджетные источники – 15,9 %.

Таблица 15

**Объёмы программных бюджетов и структура источников финансирования региональных программ Волгоградской области по направлению «Экология»**

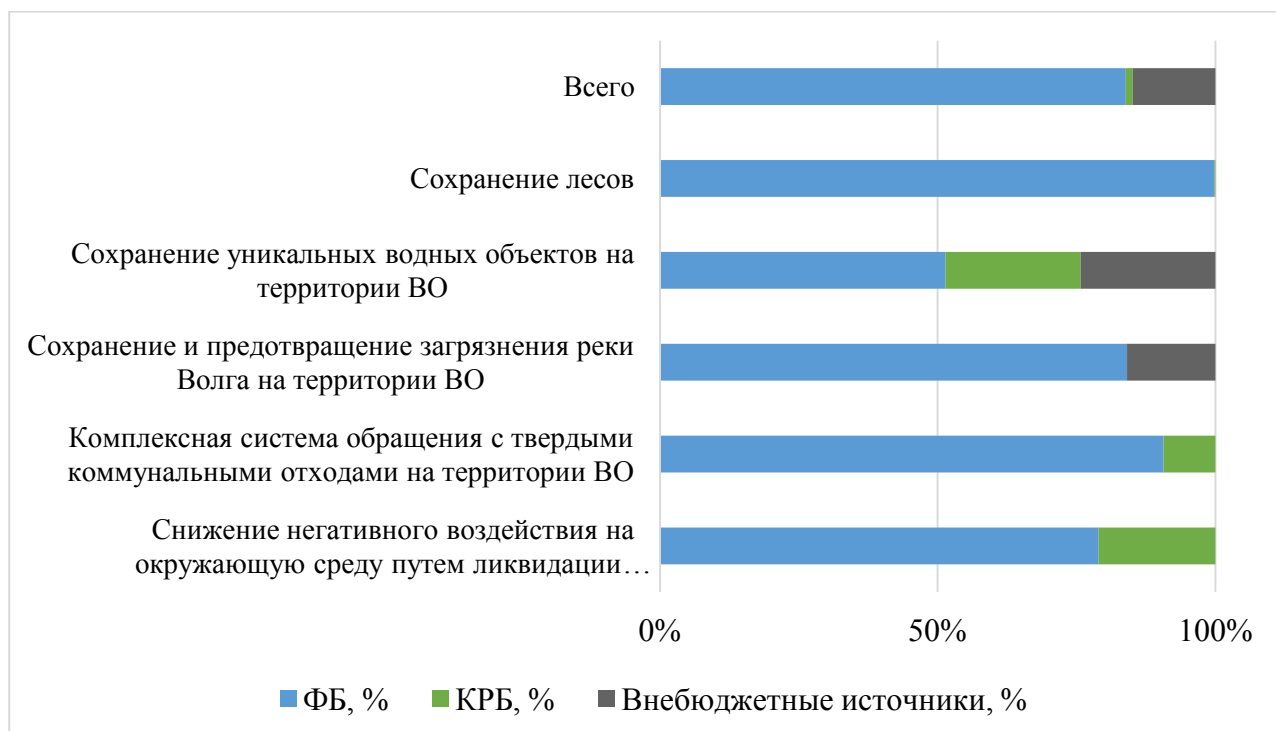
Региональные программы	Бюджет, план., млрд руб.	ФБ, млрд руб.	КРБ, млрд руб.	ВБФ, млрд руб.	ФБ, %	КРБ, %	ВБФ, %
Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов ВО	936,95	739,76	197,19	0,00	78,95	21,05	0,00
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории ВО	525,20	476,01	49,19	0,00	90,63	9,37	0,00
Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории ВО	23528,96	19783,96	3,75	3741,26	84,08	0,02	15,90
Сохранение уникальных водных объектов на территории ВО	306,65	157,69	74,47	74,49	51,42	24,29	24,29
Сохранение лесов	349,61	348,96	0,65	0,00	99,81	0,19	0,00
<b>Всего</b>	<b>25647,37</b>	<b>21506,38</b>	<b>325,25</b>	<b>3815,75</b>	<b>83,85</b>	<b>1,27</b>	<b>14,88</b>

Источник: составлено авторами на основе официальных данных.

– 3,65% в общем объеме запланировано на региональную программу «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов Волгоградской области», это вторая по объемам финансирования региональная программа по направлению

«Экология», для этой программы внебюджетные средства не запланированы, доля средств консолидированного регионального бюджета – 21,05 %;

– доля средств, запланированных на реализацию трех остальных региональных программ по направлению «Экология» составляет от 2,05 % до 1,2 % программных бюджетов, при этом на самый минимальный по бюджету проект «Сохранение уникальных водных объектов на территории ВО» планируется максимальное (в %) привлечение внебюджетных источников финансирования (24,29 % от программного бюджета).



**Рисунок 22. Структура программных бюджетов региональных проектов Волгоградской области по направлению «Экология», план, %.** Источник: составлено авторами на основе официальных данных.

По отчетным данным за 2019–20 гг. на региональные проекты было израсходовано 52,915 млрд руб., за 2019–2021 гг. – 82,8 млрд руб. (рост в 2021 году – 56 % по отношению к 2019–20 гг.). Общее финансирование региональных проектов планируется в объеме 198,3 млрд руб., т.е. израсходовано 41,75 % бюджета.

По направлению «Экология» было потрачено в 2019–2020 гг. 5,235 млрд руб., что составило 9,89 % от общего объема финансирования

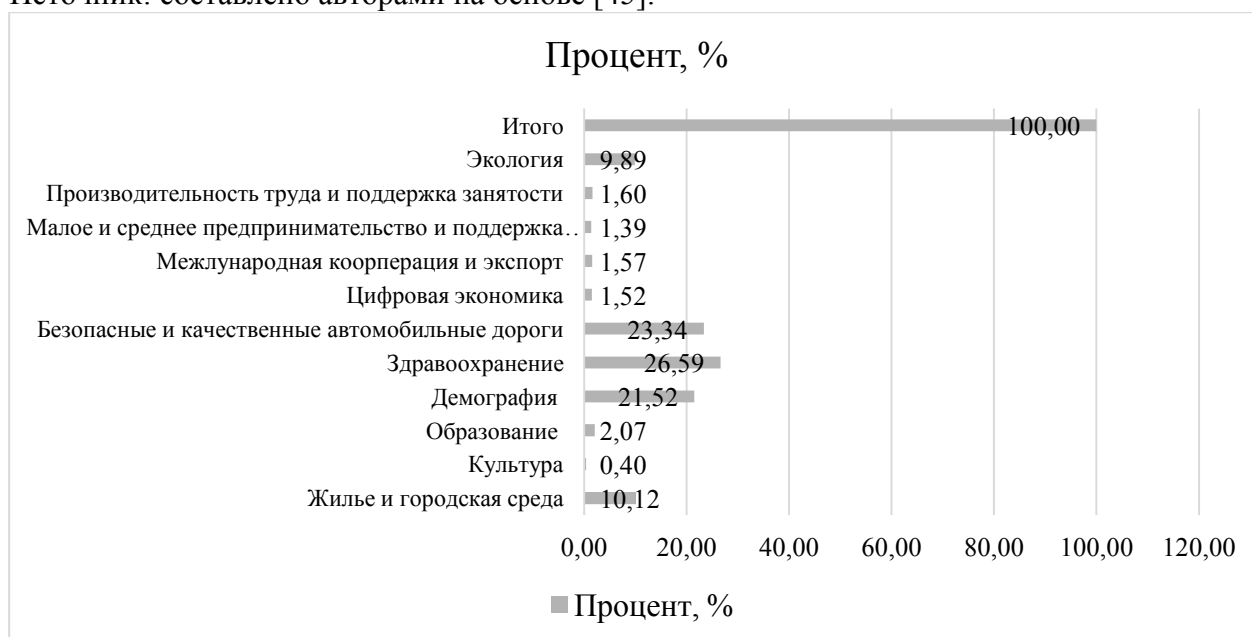
всех региональных проектов за представленный период (таблица 16, рисунок 23). Таким образом, региональные экологические проекты вошли в пятерку максимально финансируемых проектов. При этом общий объем финансирования за 2019–2024 гг. должен составить 20,1 млрд руб., процент исполнения бюджета составил 26,04 %.

Таблица 16

**Программные бюджеты региональных проектов Волгоградской области в 2019–2020 гг.**

Наименование программы	Сумма 2019–2020 гг., млрд руб.	Процент, %
Жилье и городская среда	5,356	10,12
Культура	0,209	0,40
Образование	1,094	2,07
Демография	11,386	21,52
Здравоохранение	14,068	26,59
Безопасные и качественные автомобильные дороги	12,351	23,34
Цифровая экономика	0,803	1,52
Международная кооперация и экспорт	0,831	1,57
Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы	0,734	1,39
Производительность труда и поддержка занятости	0,845	1,60
<b>Экология</b>	<b>5,235</b>	<b>9,89</b>
<b>Итого:</b>	<b>52,912</b>	<b>100,00</b>

Источник: составлено авторами на основе [45].



**Рисунок 23. Финансирование региональных проектов Волгоградской области в 2019–2020 гг., в % к итогу.** Источник: составлено авторами по данным Администрации Волгоградской области.

По результатам выполнения региональных проектов по направлению «Экология» за 2019–2021 гг. получены следующие результаты:

- построено 22 водопропускных сооружения на территории Волго-Ахтубинской поймы; к 2024 г. планируется построить 50 аналогичных сооружений;

- проведена экологическая реабилитация водных объектов Нижней Волги на территории 734 га, к 2024 г. показатель составит более 1 300 га;

- проведена экологическая реабилитация реки Арчеда – 7 км русла, 19 000 человек улучшили свои условия проживания; к 2024 г. будут расчищены около 14 км рек Иловля и Медведица;

- построены 13 очистных сооружений, это позволит проводить очистку более 1 млн тонн стоков, попадающих в реку Волга; очистные сооружения продолжают строиться на острове Голодном, к 2024 г. это должно снизить объемы загрязненных стоков на 80 %;

- увеличилась площадь восстановленных лесов на 2 тыс. га, что привело в тому, что площадь новых лесов на 164 % больше вырубленных.

Результаты реализации рассматриваемых программ обобщены в таблице 17.

Таблица 17

**Результаты реализации региональных программ Волгоградской области по направлению «Экология» в 2019–2021 гг.**

Региональные программы	Достигнутые результаты за 2019–2021 гг.
Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов ВО	-
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории ВО	Введены мощности: - по переработке и сортировке отходов на 723 тыс. тонн. - утилизации 38,3 тыс. тонн.
Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волга на территории ВО	-
Сохранение уникальных водных объектов на территории ВО	Построено 22 водопропускных и 13 очистных сооружений. Восстановлено 734 га водных объектов

Региональные программы	Достиженные результаты за 2019–2021 гг.
Сохранение лесов	Восстановлено 2 167 га лесов Сформирован запас 17 тонн лесных семян

Источник: составлено авторами на основе официальных данных.

Анализ позволил выявить следующие проблемы:

– *информационно-аналитические проблемы*: в открытом доступе недостаточно информации для анализа эффективности выполнения региональных программ, так на сайте Администрации ВО по результатам реализации региональных проектов размещена 01.04.2022 презентация «Информация об итогах реализации мероприятий национальных проектов на территории Волгоградской области за 2019–2021 годы (доклад на “Парламентском часе” 17.03.2022)». Выделим недостатки представленной информации на примере проектов по направлению «Экология». В презентации не по всем региональным программам имеется информация о достигнутых результатах и планируемых достижениях (по трем программам из 5), не дано оценки эффективности выполнения программ, не представлены недостатки и проблемы. Формат презентации данных предполагает краткость изложения, но в размещенной презентации отсутствуют цели доклада, не сформулировано, по каким критериям была представлена информация. Поэтому оценить результаты реализации региональных программ из представленных материалов достаточно сложно.

Также отметим отсутствие отчетов по реализуемым программам в Волгоградской области в открытом доступе, что снижает общественный контроль за реализацией проектов и научную и аналитическую работу независимых экспертов. На портале Администрации Волгоградской области имеет вкладка «проектная деятельность», но нет вкладки Отчеты по реализации региональных проектов, во вкладке «Библиотека» имеются презентации и доклады руководителей проектной деятельности в регионе, но системно по каждому региональному проекту отчеты отсутствуют. Также считаем необходимым во вкладке «Проектная деятельность» собрать



информацию о паспортах региональных программах. При этом в данной вкладке имеются паспорта приоритетных, отраслевых и муниципальных проектов, а паспорта региональных проектов представлены на сайтах соответствующих комитетов. Так, паспорта региональных проектов по нацпроекту «Экология», представлены на сайте Облкомприроды [11]. Такой формат данных затрудняет независимым исследователям изучение проектной деятельности в регионе и не позволяет дать взвешенную оценку результатам этой деятельности. Отметим, что в других регионах отчеты в открытом доступе, в удобной форме по всем региональным программам имеются, в качестве примера укажем портал «Проектное управление в республике КОМИ» [54];

– *организационно-управленческие проблемы*: не все заявленные программы реализовались в отчетном периоде, в докладе не отражены причины их нереализации; сложно сделать выводы о положительных и отрицательных сторонах реализации проектов.

Таким образом, проведенное исследование позволило сделать выводы: требуется дополнительный анализ исполнения региональных программ в рамках национальных проектов; требуется обобщение опыта реализации и контроля проектов в других российских регионах, также считаем необходимым сформулировать предложения по совершенствованию в регионах проектной деятельности и ее контролю.

Для оценки эффективности реализации программ особую важность представляют контрольные мероприятия, которые осуществляет Контрольно-счетная палата (КСП) Волгоградской области. В 2021 году КСП Волгоградской области были проведены следующие контрольные мероприятия по региональным проектам в рамках национального проекта «Экология» [53]:

1. «Проверка реализации отдельных мероприятий регионального проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги на территории Волгоградской области», принятого в рамках национального

проекта «Экология» за 2020 год и истекший период 2021 года», по результатам которого выявлены следующие нарушения: 25 нарушений, сумма выявленных нарушений составила 252 169,5 тыс. руб., из них:

- относящихся к формированию и исполнению бюджета – 7 нарушений, сумма нарушений – 176 518,8 тыс. руб.;

- нарушений, относящихся к ведению бухгалтерского учета, составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности – на сумму 68 120,4 тыс. руб.;

- при осуществлении государственных закупок и закупок отдельными видами – 18 нарушений на сумму 7 530,3 тыс. руб.;

Сумма неэффективного использования бюджетных средств составила 175 605,2 тыс. руб., сумма выявленных резервов – 6 522,8 тыс. руб.

2. «Мониторинг реализации на территории Волгоградской области мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления за 2020 год и истекший период 2021 года». Данное экспертно-аналитическое мероприятие было проведено во взаимодействии со Счетной палатой РФ, отчет по результатам мероприятия получил положительную оценку Счетной палаты РФ [53, с. 9]. В результате мероприятия выявлено 49 нарушений на сумму 442 634,5 тыс. руб., при этом нарушений:

- при формировании и исполнении бюджета - 43 нарушения, сумма нарушений составила 385 893,9 тыс. руб.;

- при ведении бухгалтерского учета, составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности сумма нарушений – 18 821,2 тыс. руб.;

- при осуществлении государственных закупок и закупок отдельными видами – 6 нарушений на сумму 37 919,4 тыс. руб.

Неэффективное использование средств составило 423 813,3 тыс. руб.

Всего за 2021 год КСП Волгоградской области выявило 1 145 нарушений на сумму 9 366 180,2 тыс. руб., сумма неэффективного использования бюджетных средств составила 1 625 642,4 руб. На региональные экологические проекты приходится 7,4 % сумм выявленных нарушений, доля неэффективно используемых бюджетных средств – 36,87 % от общей суммы выявленных неэффективно используемых бюджетных средств.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия также показали следующее [53, с. 33–38]:

- из 5 запланированных региональных проектов по направлению «Экология» в 2021 году реализовывалось два проекта, а именно: «Сохранение лесов» и «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги на территории Волгоградской области»;

- часть плановых показателей оказалась заниженной, в результате чего эти показатели оказались в 2020 году перевыполненными;

- результаты отдельных мероприятий оказались не соответствующими проектной документации и заключенным госконтрактам;

- Комитетом природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области допущены нарушения по заключенным контрактам и договорам, в результате не достигнуты отдельные запланированные результаты по проектам «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Оздоровление Волги»; контрольное мероприятие выявило риски недостижения плановых показателей за 2021 год; также аудиторы отметили недостоверную информацию в отчетах по результатам реализации проектов в 2020 и 2021 гг.;

- контрольное мероприятие показало наличие рисков недостижения целевых показателей по проекту «Комплексная система обращения с ТКО» в части, касающейся уменьшения объемов производства, направляемых на полигоны в 2 раза и создания устойчивой системы переработки отходов на 100 %;

– отмечается превышение стоимости размещения отходов на полигонах по сравнению с ликвидируемыми свалками, она в 4 раза превышает тарифы, установленные в области. При этом тарифы захоронения на полигонах не подлежат государственному регулированию;

– анализ выявил неэффективность следующих расходов: по ликвидации свалок в г. Дубовка, г. Урюпинск (223,6 млн руб.), так как свалки ликвидированы не до конца; по биологической рекультивации свалки в г. Камышин – работы не выполнялись, там же – по изоляции отходов (11,5 млн руб.);

– выявлены риски неэффективности расходов в г. Михайловка (149 млн руб.).

По результатам контрольного мероприятия КСП Волгоградской области были приняты следующие меры: поданы иски в арбитражные суды, проводятся судебные экспертизы, поданы письма в Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области о необходимости устранения выявленных недостатков; проектная документация была исправлена, приняты другие меры в рамках законодательства.

Проверка реализации отдельных мероприятий регионального проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги на территории Волгоградской области» показала следующее:

– отсутствия конкуренции при заключении контрактов в 2019–2020 гг. на проведение работ по расчистке и экологической реабилитации водных объектов, сумма контрактов – 1 567,2 млн руб., что привело к заключению контрактов по максимальной цене или по цене ниже заявленной на 1 %. Отсутствие конкурентов объясняется отсутствием у них специальной лицензии на проведение необходимых работ. В то же время в 2020–2021 гг. конкуренция имела место быть, что позволило снизить первоначальную сумму контрактов на 14,5–20,5 % и обеспечить экономию бюджетных средств;

– не были выполнены оплаченные работы на сумму 68,1 млн руб. (17,8 % от суммы работ) компанией ООО «ГринЛайт», компания находится в стадии банкротства, потребность в завершении работ оценивается в 70 млн руб., что является дополнительными расходами для бюджета; также не были выполнены компанией ООО «ГринЛайт» работы по заключённым договорам на 7 объектах, договоры были расторгнуты в одностороннем порядке, что привело к невыполнению ряда целевых показателей в 2021 году, КСП Волгоградской области отмечает наличие рисков недостижения показателей региональных программ и по результатам 2021 г.;

– не был достигнут результат по полученному межбюджетному трансферту в 2020 г., связанному с программой строительства комплекса гидротехнических сооружений (ГТС) для дополнительного обводнения Волго-Ахтубинской поймы ввиду позднего согласования проектной документации.

Всего, как отмечается в отчете, в 2020 году из 3-х запланированных показателей не был достигнут 1; а из 4-х запланированных результатов не было выполнено два. Также, как отмечалось выше, Отчеты о ходе реализации региональных программ за 2020 и 2021 год содержали недостоверные данные. Выявленные нарушения касались также изменений правил оплаты контрактов, что является грубым нарушением законодательства, по результатам проверки экс-директору Облклмприроды был выписан штраф в размере 20 тыс. руб.

Аудиторы также отметили риски неэффективного (безрезультативного) использования бюджетных средств ввиду высокой вероятности того, что выполненные работы могли быть обесценены: речь идет о том, что строительство плотины на ерике Каширин Волго-Ахтубинской поймы столкнулось с размыванием грунта по время половодья и разрешением уже созданных конструкций. Подрядчик за счет собственных средств проводит мероприятия по восстановлению функционала плотины.

Таким образом, по результатам проведения контрольных мероприятий можно сделать следующие выводы: региональные программа Волгоградской области в рамках национального проекта «Экология» реализуются достаточно эффективно, но сталкиваются с недооценкой рисков эффективного и результативного выполнения проектов, таких как:

- технические и природные риски,
- управленческие риски (фактическое исполнение различных регламентов и процедур отличается от плановых, не всегда достаточно квалификации исполнителей для эффективного выполнения работ, др.),
- риски неэффективного и безрезультативного использования бюджетных средств,
- риски увеличения бюджетных средств по сравнению с запланированными для достижения целевых показателей,
- риски низкой конкуренции среди исполнителей работ,
- риски недобросовестности подрядчиков,
- другие риски.

Проблемы, связанные с возможным недостижением целевых показателей национального проекта «Экология», связанных с федеральным проектом «Оздоровление Волги», наблюдаются не только в Волгоградской области. Проверки, проведённые Счетной палатой РФ совместно с КСО регионов, привели аудиторов к выводу, что федеральный проект не решает главную задачу: устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Волги<sup>27</sup>. Проектом предусмотрено снижение выбросов загрязнённых сточных вод в Волгу в три раза, на что направлено 72,6 % объема бюджетных ресурсов по проекту. Но даже выполнение целевого показателя, как отмечают аудиторы, не повлияет существенно на качество воды в Волге. Директор Департамента Счетной палаты С. Нероев на

---

<sup>27</sup> Данные официального сайт Счетной палаты РФ: Нездоровое «Оздоровление Волги»: федеральный проект не решает свою главную задачу (ach.gov.ru).URL: <https://ach.gov.ru/checks/nezdorovoe-ozdorovlenie-volgi-federalnyy-proekt-ne-reshaet-svoyu-glavnuyu-zadachu#3> (дата обращения: 08.05.2022).

коллегии Счетной палаты РФ выделил проблемы достижения устойчивого функционирования Волги<sup>28</sup>:

1. Мероприятия программы предусмотрены только по снижению диффузного стока, с которым поступают загрязняющие вещества в Волгу, при отсутствии других мероприятий по данной проблематике.

2. Отсутствие единых долгосрочных приоритетов развития речного бассейна Волги и единой схемы по бассейну реки Волга. На настоящий момент утверждено пять схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), которые показывают, что проблемы касается 38 субъектов РФ, между тем в федеральных программах этого направления принимает участие 16 регионов. Проблема известна и осознается Правительством РФ и министерства принимают решения по ее решению, так планируется включение в федеральные программы еще 14 регионов.

3. Низкое качество проектной документации или ее отсутствие, что приводит к неиспользованию выделенных бюджетных средств. В качестве примера приведены Астраханская и Волгоградская области.

Система национальных проектов получает дальнейшее развитие, так в рамках нацпроекта «Экология» утвержден новый федеральный проект «Экономика замкнутого цикла»<sup>29</sup>. В рамках данного проекта готовятся четыре программы применения переработанных отходов в качестве сырья и ресурсов в строительстве и ЖКХ, в промышленном производстве, в сельском хозяйстве, использование альтернативного топлива из отходов в промышленном производстве. Программы разрабатываются профильными министерствами и ведомствами совместно с ППК «РЭО»<sup>30</sup>. Утверждение

---

<sup>28</sup> Данные официального сайт Счетной палаты РФ: Нездоровое «Оздоровление Волги»: федеральный проект не решает свою главную задачу (ach.gov.ru).

<sup>29</sup> Официальный сайт Правительства РФ [89]: Заместитель Председателя Правительства Виктория Абрамченко провела совещание по реализации федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» 21.04.2022. URL: <http://government.ru/news/45234/#> (дата обращения: 07.05.2022).

<sup>30</sup> ППК «РЭО» – «Российский экологический оператор» – публично-правовая компания, создана по указу Президента РФ 14 января 2019 года. Источник: [87]. URL:<https://reo.ru/about> (дата обращения: 05.05.2022).

программ планируется летом 2022 г. [27]. Планируются следующие целевые показатели по программами [27] – доля используемых вторичных ресурсов в сельском хозяйстве: 25%, в строительстве – 25 %, производство и потребление альтернативного топлива – 1,8 млн тонн в год к 2025 г.;

– сумма бюджетных ресурсов на реализацию программ составит 10 млрд руб. до 2025 г.;

– шесть направлений программы: сокращение образования отходов, развитие инфраструктуры по сбору и переработке отходов; стимулирование использования вторичных ресурсов; снижение использование неэкологичной упаковки; создание системы слежения за движением отходов; экологическое просвещение.

Именно поэтому важно сформулировать проблемы организации, реализации и контроля национальных программ для повышения эффективности использования бюджетных средств и достижения целей проектов и предложить направления совершенствования региональной системы подготовки и контроля программных бюджетов. Данные вопросы рассмотрены в главе 4.

### **Выводы:**

1) проанализированы вопросы подготовки программных бюджетов в рамках организации проектной деятельности: изучена структура государственных органов исполнительной власти, организующих проектную деятельность в Волгоградской области, рассмотрены организационные управленческие решения и аналитическое обеспечение на каждой стадии программы: инициирование программы – подготовка программы – реализация и мониторинг программы – завершение программы;

2) проведен анализ доходов и расходов, а также дефицита / профицита консолидированного бюджета Волгоградской области; проведен анализ расходов бюджета на национальную экономику, по результатам



регрессионного анализа выявлено их существенное влияние на рост региональной экономики;

3) проведен анализ выполнения госпрограмм Волгоградской области по направлению «национальная экономика», который показал улучшение исполнения бюджета в динамике на шесть анализируемых лет, особенностями финансирования и реализации госпрограммы «Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности» явились: реализация мероприятий в рамках нефинансовых мер поддержки в 2020-21 гг., в 2021 г. средства финансового обеспечения госпрограммы были предоставлены из областного бюджета в виде субсидии Фонду развития Волгоградской области;

4) изучен опыт программного бюджетирования на примере анализа программ, реализующихся в Волгоградской области в рамках национального проекта «Экология», показаны как положительные результаты реализации проектов по данному направлению, так и наличие нарушений, систематизированы риски не эффективного и не результативного выполнения региональных программ Волгоградской области в рамках национального проекта «Экология».

### ***Вопросы к главе 3***

1. Какие национальные цели и стратегические задачи стоят перед Российской Федерацией?

2. Дайте характеристику национальным целям в сфере экологии для Российской Федерации и Волгоградской области. Каковы особенности экологических проблем в волгоградской регионе?

3. Дайте характеристику функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве РФ, структуры региональных органов Волгоградской области, организующих проектную деятельность.

4. Какие стадии жизненного цикла программы можно выделить? Дайте характеристику управленческим решениям и аналитическому обеспечению на этих стадиях.

5. Какие статьи доходов бюджета имеют наибольший удельный вес в структуре доходов консолидированного бюджета Волгоградской области? Дайте характеристику этим статьям доходов.

6. Какие статьи расходов бюджета имеют наибольший удельный вес в структуре расходов консолидированного бюджета Волгоградской области? Дайте характеристику этим статьям расходов.

7. Проведите анализ профицита /дефицита консолидированного бюджета Волгоградской области на текущий год.

8. выполнения госпрограмм Волгоградской области по направлению «национальная экономика».

9. Дайте характеристику реализации программ в Волгоградской области по направлению «Экология».

10. Выделите проблемы реализации госпрограмм и нацпроектов в регионе.

## **Глава 4. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И АУДИТА (КОНТРОЛЯ) ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСПРОГРАММ**

### **4.1. Совершенствование подготовки и информационно-аналитического обеспечения программных бюджетов**

Анализ отчетов Счетной палаты РФ, Контрольно-счетной палаты Волгоградской области, анализ проектной деятельности в Волгоградской области по разработке, реализации, контролю программ, направленных на стимулирование развития промышленности и достижение национальных целей РФ, анализ информации профильных комитетов администрации Волгоградской области (Комитета финансов Волгоградской области, Комитета промышленной политики, торговли, и топливно-энергетического комплекса, Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области), анализ исследований учетных, занимающихся проблемами государственного проектного управления, позволил выявить недостатки учетно-аналитического и информационно-аналитического обеспечения хода реализации и контроля государственных программ, направленных на достижение национальных целей развития РФ: фрагментарность программ, несогласованность целей, задач и показателей как внутри одной программы, так и противоречие с другими программами, отсутствие единой доступной, объективной информационно-аналитической системы контроля и оценки программ.

С целью совершенствования организации бюджетного процесса и подготовки расходных бюджетов предлагаем, как отдельный документ, формировать в системе регионального бюджетирования «бюджет развития» и определять источники формирования его доходов. В исследованиях специалистов [59] существует понятие «бюджет развития», под которым понимаются расходы бюджета на капитальные затраты производственного и

инфраструктурного характера реального сектора экономики, а также социального сектора экономики (объекты здравоохранения, медицины, образования), объекты транспортной инфраструктуры и др. Но в нормативных документах такое понятие отсутствует<sup>31</sup>. В качестве источников расходного бюджета на стимулирование экономики (бюджета развития) мы считаем, возможным предложить в качестве приоритетных источников налоговые источники регионального бюджета, перечень которых определен Бюджетным кодексом РФ (определенный процент от прогнозной суммы налогов), далее: межбюджетные трансферы (субсидий) и неналоговые доходы (при необходимости). Сумму неналоговых доходов предлагается направить на предоставление инвестиционных кредитов и займов, в том числе льготных по проектам, в реализации которых заинтересован регион. Общий объем средств бюджета развития будет зависеть от социально-экономического развития региона, состояния региональных финансов, специфики регионального развития. Расходы бюджета развития будут стимулировать и частные инвестиции в регион, что повысит инвестиционную привлекательность региона и будет стимулировать развитие экономики.

Для развития частных инвестиций регионы применяют различные инструменты поддержки, к которым относят: налоговые льготы, субсидирование и предоставление льготных кредитов и другие меры. Объем таких мер поддержки, призванных стимулировать развитие регионального бизнеса также необходимо включать в расходный бюджет на стимулирование экономики (бюджет развития).

Систематизируем меры поддержки бизнеса, оказываемые в Волгоградском регионе для развития экономики и бизнеса (таблицы 18, 19).

---

<sup>31</sup> До 2005 г. действовал ФЗ № 181-ФЗ от 26 ноября 1998 г. «О бюджете развития Российской Федерации». Источник: URL: <https://docs.cntd.ru/document/901721214> (дата обращения: 15.05.2022).

## Меры поддержки бизнеса в Волгоградской области для инвесторов

<b>Сущность мер поддержки</b>
<b>Налоговые меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- пониженная ставка налога на прибыль организациям, осуществляющим инвестиционную деятельность (инвесторам необходимо соблюдать определенные условия, определенные в нормативных актах Волгоградской области),</li> <li>- освобождение от налога на имущества компаний-инвесторов, компании АПК (есть перечень условий, определенных региональным законодательством),</li> <li>- пониженная ставка налога на имущество участников специальных инвестиционных контрактов,</li> <li>-освобождение от транспортного налога резидентов индустриального промышленного парка,</li> <li>- инвестиционный налоговый вычет участникам национального проекта «Производительность труда»</li> </ul>
<b>Финансовые меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- льготная аренда земельных участков,</li> <li>- субсидии предприятиям определенных отраслей и видов деятельности,</li> <li>- возмещение части затрат сельскохозяйственным предприятиям,</li> <li>- субсидии на возмещение процентной ставки по средне- и долгосрочным кредитам компаниям МСБ, компаниям АПК,</li> <li>- гранты компаниям определенных отраслей (например, для развития материально-механической базы, для финансового обеспечения расходов молодежных проектов, др.),</li> <li>- компенсации части затрат компаниям, занимающимся определенными видами деятельности,</li> <li>- льготное заемное со финансирование проектов (по определённым направлениям),</li> <li>- субсидии на финансовое обеспечение определенных затрат,</li> <li>- строительство объектов инфраструктуры (с участием средств федерального бюджета)</li> </ul>
<b>Организационные меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- информационно-консультационная поддержка по вопросам организации и ведения бизнеса,</li> <li>- другие меры поддержки.</li> </ul>

Источник: составлено авторами на основе [35].

Как показывает исследование, в Волгоградской области системно реализуются меры поддержки компаний, занимающихся инвестиционными проектами и развивающие виды деятельности, являющиеся приоритетными для социально-экономического развития Волгоградской области. В текущих условиях экономических санкций против Российской Федерации, региональные органы власти оперативно принимают дополнительные решения, направленные на поддержку бизнеса. К числу таких принятых антикризисных мер относятся меры, приведенные в таблице 19.

Таблица 19

**Антикризисные меры поддержки бизнеса в Волгоградской области  
для инвесторов**

<b>Сущность мер поддержки</b>
<b>Финансовые меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- при поручительстве Гарантийного фонда Волгоградской области при получении кредитов, займов, банковских гарантий, лизинга для субъектов МСП применяется сниженная (льготная) плата за поручительство,</li> <li>- кредитные каникулы до полугода субъектам МСП по кредитам, полученным до 01.03.202 по договорам микрозайма Фонда микрофинансирования предпринимательства Волгоградской области,</li> <li>- выдача грантов социальным предпринимателям до 500 тыс. руб. при условии софинансирования (не менее 25 % собственных средств),</li> <li>- кредиты по программе «Импортозамещение», сумма до 4 млн руб., срок – до 24 месяцев, может быть предоставлена отсрочка возврата по основному долгу до 6 месяцев. Условие получения кредита – создание / развитие производства импортозамещающей продукции (перечень Минпромторга РФ),</li> <li>- кредиты (микрозаймы) субъектам МПС Фонда микрофинансирования предпринимательства Волгоградской области, ставки: 4–10 %; суммы и сроки зависят от программы поддержки,</li> <li>- финансовая поддержка предприятиям, реализующим инвестиционные проекты при помощи займов регионального фонда развития промышленности: процентная ставка на 2022 г. – 0,1 %; увеличение срока погашения основного долга на 1 год, при условии его погашения по договору в 2022 г.,</li> <li>- финансовая поддержка (предоставление кредитов и займов на льготных условиях, рассрочка возврата основной суммы долга, др.) предприятиям приоритетных для региона отраслей и направлений развития: АПК, обработка древесины, ресурсоснабжающие организации.</li> </ul>

<b>Сущность мер поддержки</b>
<b>Организационные меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- мораторий до конца 2022 г. по начислению пеней и штрафов по арендой плате за пользование субъектами МСП и социальными предприятиями земельных участков, являющимися собственностью Волгоградской области;</li> <li>- сохранение до конца 2022 г. ставок арендной платы для предприятий МСП и социальных предпринимателей за использование земельных участков и недвижимого имущества являющимися собственностью Волгоградской области,</li> <li>- мораторий на изменение кадастровой стоимости земельных участков при их выкупе, – поддержка в продвижении услуг Центра прототипирования в программах импортозамещения (финансовая – снижение процента софинансирования услуг Центра, информационная),</li> <li>- информационная, организационная, образовательная поддержка субъектов МСП Центром "Мой бизнес" и Центром поддержки экспорта Волгоградской области,</li> <li>- мораторий до конца 2022 г. на подачу заявлений о банкротстве организаций, имеющих задолженность перед бюджетом Волгоградской области,</li> <li>- сокращение сроков (с 10 до 3 рабочих дней) проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов НПА, направленных на поддержку субъектов бизнеса,</li> <li>- мораторий на проведение проверок регионального и муниципального уровня,</li> <li>- сокращение сроков выдачи разрешений в сфере предпринимательской деятельности,</li> <li>- внедрение на 2 года особого порядка установления платы за использование водных ресурсов (максимально разрешенный рост ставок - 10 %),</li> <li>- поддержка инвесторов и инвестиционных проектов (снижение требований и процедур),</li> <li>- другие меры поддержки.</li> </ul>

Источник: составлено авторами на основе [33].

К региональным структурам и институтам развития, оказывающим поддержку предприятиям при инвестиционных программах и проектах, а также реализующие меры антикризисной поддержки в Волгоградской регионе относятся следующие (рисунок 24):

Региональные структуры и институты развития бизнеса	Гарантийный фонд Волгоградской области
	НО "Волгоградский областной фонд жилья и ипотеки"
	Государственный фонд "Региональный микрофинансовый центр"
	Фонд микрофинансирования предпринимательства
	Центр поддержки экспорта Волгоградской области
	Фонд микрофинансирования предпринимательства ВО
	Фонд перспективное развитие
	Центр инжиниринга ВО, Центр поддержки предпринимательства,
	Центр инноваций социальной сферы, Центр "Мой бизнес"
	Профильные комитеты Администрации Волгоградской области

**Рисунок 24. Региональные структуры и институты поддержки бизнеса.**  
 Источник: составлено авторами на основе исследований.

Проведенный анализ показал наличие следующих проблем подготовки программных бюджетов:

- отсутствие четких взаимосвязей между различными программами, целями, задачами и показателями, формальное распределение;
- отсутствие единого информационно-аналитического портала и системных данных всех программ, реализуемых как на уровне федерации, как и в региональном разрезе, отраслевом; отсутствие полных данных в динамике о реализуемых программах;
- быстрое изменение нормативной базы в сфере проектного управления, что требует постоянного изменения рабочих и отчетных документов и регламентов, организационных и контрольных процедур, повышения квалификации исполнителей программ и других изменений, что влечет риски: рост ошибок, рост трудоемкости организационной работы, снижение качества проектной работы, неэффективное использования бюджетных средств, удлинение сроков проектов, неисполнения целевых показателей.



Для совершенствования подготовки программных бюджетов предлагаем уточнить порядок разработки государственных программ в части введения дополнительного этапа на стадии утверждения программы: «оценка рисков неисполнения программы». В настоящее время в госпрограммах имеется информация о рисках (таблица 20), но она носит описательный характер, не позволяющий сделать адекватные выводы о рисках неисполнения программ, также в программах нет прогноза возможных управленческих действий в результате реализации какого-либо риска.

Таблица 20

**Риски госпрограммы «Развития промышленности  
Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности»**




<b>Вид риска</b>	<b>Характеристика</b>
Макроэкономические риски	рост затрат на энергоресурсы и другие материальные ресурсы
Внешнеэкономические риски	изменение цен вследствие колебаний мировых цен
Внешние финансовые риски	изменение процентных ставок в экономике
Коммерческие риски	несоблюдение условий договоров, изменение спроса на продукцию
Маркетинговые риски	неадекватная оценка рынков и потребителей, неверный выбор контрагентов по госпрограмме вследствие недостаточной информации о рынках и их параметрах
Внутренние финансовые риски	отсутствие или недостаточное финансирование

Источник: составлено авторами на основе [6].

С целью совершенствования процесса подготовки программных бюджетов, связанных с реализацией госпрограмм и нацпроектов, разработана таблица «Оценка рисков неисполнения программы» (таблица 21).

## Оценка рисков неисполнения программы (пример)

Группы рисков	Показатели риска	Уровень риска			Обоснование уровня риска	Ответственный за риск (владелец риска)
		1	2	3		
<b>Финансовые</b>	Отклонение от плана исполнения бюджетных ресурсов,  Неисполнение плана по объему внебюджетных ресурсов,  Отклонение от плана поступления финансовых средств.				На основе анализа	
<b>Экономические</b>						
<b>Экологические</b>						
<b>Нормативные</b>						
<b>Административные</b>						
<b>Ресурсные</b>						
<b>Природно-технологические</b>						
<b>Другое</b>						
Итого, общий уровень рисков по программе, баллы.		4	4	6		
Всего баллов		14				

Источник: разработано авторами. Примечание:  – низкий уровень риска, 1 балл;  – повышенный уровень риска, 2 балла;  – высокий уровень риска, 3 балла. Условный пример.

Показатели риска (риск-индикаторы) отражают вероятность наступления неблагоприятного случая и отклонения от плановых значений. Показатели риска могут быть как количественными, так и качественными, но в любом случае должны быть дана оценка уровня риска на основе анализа имеющегося опыта, прогнозов экспертов, мнений специалистов. В процессе реализации проекта данная таблица может служить основной системы мониторинга: информация о фактических данных показателей риска, их анализ и оценка являются основой для принятия управленческих решений.

Анализ госпрограмм показал, что их разработке необходимо особое внимание уделять таким аспектам как правильность постановки целей и задач, анализу показателей программ и их соответствие целям программы, а также рискам неисполнения программ. Для этого при процедуре утверждения программ предлагается внедрить метод BCS – сбалансированной системы показателей при разработке и утверждении госпрограмм. Данный метод успешно применяется в корпоративном управлении и, по нашему мнению, его внедрение повысит эффективность проектного управления и на государственном уровне <sup>32</sup>.

Предлагаем разработку следующих проекций для регионального уровня управления:

1) **Финансы** – по направлению бюджетной эффективности – оценка прямых и косвенных эффектов от реализации программы для роста налогов региона.

2) **Экономика** – по направлению экономической эффективности – оценка прямых и косвенных эффектов на рост ВРП, развитие региональных предприятий.

3) **Население региона** – оценка системы показателей, которые разрабатываются в зависимости от целей и назначения проекта (рост

---

<sup>32</sup> В качестве поддержки данного предложения укажем мнение д.э.н., академика РИЕН, заслуженного экономиста России, профессора МГУ Андрианова В.Д. [28].

доходов, повышение качества жизни, повышение инклюзивности услуг (труд, здравоохранение, образование, ИТ-технологии, др.), др.).

4) **Экология региона** – оценка системы показателей, характеризующих экологические развития региона (выбросы вредных веществ, утилизация вредных веществ, др.).

С учетом мнений исследователей о проблемах информационного обеспечения программного бюджетирования, проведем анализ и обозначим проблемы информационно-аналитическое обеспечение управления программной деятельностью в Волгоградской области. Для обеспечения управления проектной деятельностью в Волгоградской области используются различные информационные системы и сервисы, такие как:

- электронный бюджет;
- электронный бюджет Волгоградской области;
- информационная панель Счетной палаты РФ по мониторингу национальных целей, Национальные проекты;
- модуль «Госрасходы»;
- центр мониторинга информации по национальным проектам «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Наука»;
- программный комплекс «Эталон», предназначенный для аккумулирования информации о национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;
- государственная информационная система управления проектами Волгоградской области.

Характеристика данных информационных систем представлена в Приложении Л.

По результатам исследования информационно-аналитических систем, обеспечивающих управление госпрограммами и нацпроектами в регионе, можно сделать следующие выводы:

– создана и работает комплексная система обработки информации о национальных проектах, позволяющая оперативно принимать управленческие решения;

– системы обеспечивают информационно-аналитическую поддержку на протяжении всего цикла принятия решений: инициирование проекта, разработка, одобрение и утверждение рабочих программ проектов, реализация проекта, финансирование проекта, контроль реализации, завершение проекта;

– информационно-аналитические системы предоставляют информацию в различном разрезе данных: по источникам финансирования, по программам, по уровню программ (федеральные проекты, региональные проекты);

– информационно-аналитические системы ориентированы на предоставление информации всему кругу заинтересованных лиц: от инициаторов, исполнителей, аудиторов и контроллеров проекта до широкого круга общественности;

– со стороны внешних пользователей анализируемых информационно-аналитических систем сделаем ряд замечаний: информация в открытых системах не всегда актуальна, отдельные системы работают в тестовом режиме, между информацией, представленной в разных системах, имеются технические ошибки и несогласования, отсутствуют в ряде случаев пояснения, позволяющие сделать адекватные выводы, часть информации сложно понять неподготовленному специалисту; вместе с тем отметим, что наличие и функционирование таких систем является важным фактором, позволяющим независимым специалистам проводить квалифицированный анализ и делать собственные выводы и предложения по анализируемым вопросам.

Для дальнейшего совершенствования программно-целевого управления мер на всех его этапах: планирования, реализации и контроля, а также информационно-аналитического обеспечения программ, считаем возможным предложить следующие направления:

1. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения региональных программ путем создания «единого информационного окна» по программам в региональном разрезе и по федеральным программам, а именно: аккумуляции всех данных по программам по всем регионам в едином центре, что позволит избежать разных оценок; координация отчетных и контрольных данных на едином информационном сервере, что позволит проводить адекватную аналитику и принимать эффективные управленческие решения; обеспечение большей открытости данных для внешних стейкхолдеров проектов, что обеспечит общественный контроль за объемами и качеством проектов, выявит достаточность проектов для устранения региональных проблем, наметит дальнейшие проекты, необходимые для решения поставленных и новых возникающих задач. Информационно-аналитическое обеспечение программ создано, но часть сервисов находится в формате  $\beta$ -тестирования, информация на различных сайтах разрознена и требует большой трудоемкости для ее обработки, данные неполны и не всегда актуальны. Считаем важным стандартизацию представляемых данных и сведений.

2. Совершенствование бюджетного программирования с целью определения бюджетных возможностей региона<sup>33</sup> позволит более обоснованно формулировать плановые показатели. Отмечая важность и актуальность, по нашему мнению, данного предложения, укажем на трудности его реализации: бюджетные возможности регионов в значительной степени определяются федеральным центром, объемы финансовых ресурсов значительно колеблются (темп прироста доходов консолидированного бюджета Волгоградской области за последние пять лет колебался от 1,2 % в 2016 г. до 16,11 % в 2020 г.)<sup>34</sup>, резкие изменения во

---

<sup>33</sup> Предложение исследователей Яковлевой Е.А. и Титовой Е.В. [73, с. 10].

<sup>34</sup> Рассчитано авторами по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области. URL: [https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet\\_050521.htm](https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet_050521.htm) (дата обращения: 23.02.2022).

внешней среде не позволяют с высокой степенью точности определить будущие доходы региональных бюджетов.

3. Применение моделей и инструментов стратегического проектного управления, таких как: метод «светофора» при оценке рисков госпрограммы, для чего разработана аналитическая таблица оценки рисков и принятия оперативных управленческих решений; внедрение метода BCS – сбалансированной системы показателей при разработке и утверждении госпрограмм, адаптированного применительно к управлению госпрограммами посредством уточнения проекций и показателей.

Предлагаемые учетно-аналитические методы и инструменты направлены на повышение эффективности использования бюджетных средств и достижение целей и задач государственных программ, реализуемых в регионах.

#### **4.2. Направления развития системы бюджетного контроля (аудита) эффективности госпрограмм и нацпроектов**

В рамках повышения эффективности контроля расходования бюджетных средств предлагается различный инструментарий. Его разработкой занимаются как научные исследователи, независимые эксперты, так и государство. Рассмотрим различные предложения и предложим систему повышения эффективности контрольных мер по рассматриваемой проблематике.

Министерство экономического развития РФ в сентябре 2021 г. внесло на рассмотрение проект постановления Правительства РФ о системе управления достижением национальных целей развития РФ до 2030 г. [19], в котором предложены правила разработки, корректировки и осуществления мониторинга плана достижения национальных целей РФ. Данный документ предложен в дополнение к текущему постановлению Правительства РФ с похожим названием [16] и направлен на совершенствование проектного

процесса в РФ. Текущий и проектный документы значительно отличаются между собой. Текущий документ определяет общие правила разработки отраслевых документов стратегического управления, в частности: перечень отраслевых документов стратегического управления, содержание отраслевых документов (стратегий, программ), основные этапы процедуры принятия отраслевых стратегических документов. О мониторинге и контроле реализации документов сказано общо, что разработчик документа ежегодно предоставляет доклад о ходе его реализации и предложения о корректировке документа.

Рассматриваемый проект направлен, с нашей точки зрения, на усиление мониторинга и контроля за эффективностью достижения национальных программ и решение проблем, выявленных нами в ходе исследования. В проекте предложены следующие меры (таблица 22). Таким образом, анализ проекта мониторинга и контроля достижения целевых показателей развития РФ показал, что планируемые меры направлены на устранение недостатков, выявленных в ходе реализации и контроля государственных программ, и совершенствование проектного управления в РФ.

Таблица 22

**Предлагаемые меры совершенствования мониторинга  
и контроля в проектном управлении**

<b>Меры</b>	<b>Комментарии</b>
Установление персональной ответственности заместителей Председателя Правительства РФ за достижение национальных целей развития РФ.	Мера направлена на усиление контроля реализации проектов и программ, стимулирование быстрого реагирования на отклонения от достижений целей.  В настоящее время в нормативных документах отсутствует персональная ответственность, указано, что куратор программы (согласно Постановлению Правительства № 786, ст. 43, куратором является заместитель Председателя Правительства РФ) несет ответственность за ее реализацию (Постановление № 786, ст. 54).
Разработка Единого плана по достижению заявленных целей.	Такой план позволит взаимоувязать цели и задачи всех программ, входящих в его состав, что снизит противоречивость и несогласованность программ, позволит снизить неэффективные бюджетные расходы



Меры	Комментарии
Предусматривается мониторинг Единого плана по его целям и задачам, в т.ч. по регионам.	Повышение координации действий
Координация деятельности федеральных органов по вопросам достижения национальных целей.	Снижение неэффективных бюджетных расходов, ускорение сроков достижения целей.
Министерство экономического развития РФ обеспечивает методические разработки по рассматриваемым вопросам.	Обеспечение понятности и доступности чтения и анализа отчётов и планов, снижение трудоемкости и уменьшение ошибок разработчиков и исполнителей планов и программ.
Предложены контрольные сроки мониторинга достижения целевых показателей (ежеквартально / ежемесячно).	Повышение контроля (аудита) эффективности реализации госпрограмм.
Создание системы мониторинга национальных целей, взаимосвязанной с другими информационными системами для получения непротиворечивой, достоверной, оперативной информации на базе системы ГАС «Управление».	Преодоление фрагментарности, неполноты, неточностей, запаздывания информации о различных аспектах достижения национальных целей развития РФ.

Источник: разработано авторами на основе изучения нормативных актов.

Повышение контроля эффективности госпрограмм в сфере стимулирования экономики – важная государственная задача, поскольку речь идет о направлениях расходования дефицитных бюджетных средств. И выбор направлений расходования определяет конкурентоспособность экономики, экономическую безопасность государства и, в конечном итоге, самостоятельность, независимость государства и нации. Обратимся к рассмотрению данного вопроса подробнее.

Определим основные положения аудита эффективности госпрограмм. Аудит и оценка эффективности госпрограмм осуществляется на основе нормативных актов, утвержденных Постановлениями Правительства РФ и стандартами государственного аудита. Основные нормативные акты, регулирующие аудит эффективности госпрограмм представлены ниже<sup>35</sup>:

<sup>35</sup> Источник: официальные сайты Счетной палаты РФ, КСП Волгоградской области, КСП гор. Волгоград, электронный фонд правовых и нормативно-технических документов (дата обращения: 20.05.2022).

– Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 (с изменениями на 14 апреля 2022);

– Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями на 24 марта 2022 г.);

– Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2022 № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации»;

– Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 105 «Стратегический аудит», утвержденный Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 17ПК;

– Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности», утвержденный Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09 февраля 2021 г. № 2ПК;

– СГФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных (муниципальных) средств», утвержденный председателем

Контрольно-счетной палаты Волгоградской области Дьяченко И.А. 05 июня 2013 г. (в ред. постановления ККСП от 28.03.2018 № 8/3);

– Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Основные правила организации и проведения аудита эффективности использования бюджетных средств» (СФК № 1), утвержденный решением коллегии Контрольно-счетной палаты Волгограда от 08.10.2020 № 37/11.; Методика оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета" (утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 09.03.2022 № 11К (1536).

Сущность и особенности контроля и мониторинга за реализацией госпрограмм определены в главе VII Постановления Правительства № 786. В ней указано, что контроль представляет собой комплекс мероприятий, направлены на установление отклонений фактических показателей реализации программ от запланированных, а также анализ причин отклонений, прогноз дальнейшей реализации программ, установлению и минимизации рисков недостижения плановых показателей программ [15, ст. 61].

Мониторинг программ должен обеспечить получение информации о ходе реализации программ для принятия управленческих корректирующих решений, направленных на достижение запланированных результатов программ, исходя из анализа полученных данных. Отчеты по результатам мониторинга программ формируются ежемесячно, ежеквартально, ежегодно.

Методические материалы по мониторингу госпрограмм, содержащие единые концептуальные методологические и методические положения мониторинге, к настоящему времени не разработаны, существуют отдельные документы, связанные с мониторингом приоритетных проектов (программ) [4], многочисленные методические рекомендации по разработке и

реализации госпрограмм<sup>36</sup>, СГА «Стратегический аудит», СГА «Аудит эффективности». При мониторинге реализации госпрограмм используется форма Отчета о реализации госпрограммы, включающая следующие сведения [4]:

- статус реализации;
- сведения об исполнении контрольных точек;
- сведения об исполнении бюджета проекта;
- проблемы и риски проекта.

Форма Отчета включает как количественные данные сравнение фактических значений и плановых значений в динамике, так и графическое представление данных, цветовые решения (используется принцип «светофора»).

Отметим, что 2022 г. контроль и оценка эффективности госпрограмм осуществляется с учетом ряда особенностей [13]:

1) Госпрограммы реализуются в целях выполнения национальных целей развития РФ, достижения стратегических приоритетов социально-экономического развития РФ, обеспечения национальной безопасности страны. Особенностью является учет реализации мероприятий, «направленных на предотвращение влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации» [4, ст. 2а], что связано с санкционными мерами, направленными против Российской Федерации и ее экономики;

2) Запросы на внесение изменений в госпрограмму рассматриваются в течение пяти дней, а по программам, связанным с гостайной или содержащие конфиденциальную информацию – время рассмотрения увеличивается еще на пять дней.

Данные уточнения приняты с целью минимизации рисков неисполнения госпрограмм.

---

<sup>36</sup> Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов (<https://docs.cntd.ru/>) по запросу о методических указаниях по мониторингу госпрограмм выдан 199 документов.

Специалисты (Тулякова И.В. – председатель Счетной палаты Владимирской области) [68] отмечает следующие недостатки в применении аудита эффективности к оценке госпрограмм:

- отсутствие единых унифицированных методик оценки эффективности реализации госпрограмм;
- используются различные методические подходы к оценке эффективности даже в пределах одного региона;
- разные подходы к расчету показателей эффективности.

Согласимся с Туляковой И.В., что несмотря на имеющийся опыт реализации госпрограмм, применяемые методы оценки часто имеют формальный характер и «не дают не дают жителям ясного представления о реальном вкладе программ в социально-экономическое развитие территории» [68].

Другие исследования по анализируемой проблематике [37, 50, 68, 74] выделяют аналогичные проблемы: противоречия, для разрешения которых требуется системный подход к совершенствованию проектного управления, мониторинга и контроля,

Обобщив результаты анализа нормативных документов и научных исследований, предложим комплекс рекомендаций по совершенствованию контроля (аудита эффективности) и мониторинга госпрограмм:

А) использование единой терминологии в документах, регламентирующих проектную деятельность, разграничение понятий «реализация госпрограммы», «контроль госпрограммы», «мониторинг госпрограммы», «аудит эффективности госпрограммы»,

Б) применение передовых методологических и методических подходов к аудиту, в т.ч. числе аудиту эффективности,

В) применение передовых методологических и методических подходов к аудиту, в т.ч. числе стратегическому аудиту,

В) разработка единых методологических подходов и методических требований по мониторингу за ходом реализации госпрограмм,

Г) уточнение методических рекомендаций по совершенствованию государственного финансового контроля и аудита эффективности за расходованием бюджетных средств на госпрограммы,

Д) развитие методов общественного контроля за реализацией госпрограмм и нацпроектов,

Е) совершенствование взаимодействия контрольных (надзорных) органов и комитетов администрации региона с образовательными организациями с целью повышения эффективности научной обоснованности и практической реализации методологии и методик управления и контроля (аудита) эффективности госпрограмм и нацпроектов.

Остановимся на отдельных предложениях подробнее.

*Уточнение методических рекомендаций по совершенствованию стратегического аудита (контроля) за эффективностью реализации госпрограмм и расходованием бюджетных средств на стимулирование экономики.* По результатам исследования выявлены следующие перспективные направления развития стратегического аудита и аудита эффективности, применение которых актуально в рассматриваемой тематике: применение методов доказательной практики к принятию управленческих решений; применение теории изменений.

Теория изменений (ТИ) основана на анализе причинно-следственных связей, учитывающих, как действие (программа, меры, и т.д.) оказывает влияние на объект [66, 77]. В настоящее время она находит применение при разработке стратегических планов и программ, оценке реализации программ и оценке их эффективности [56]. Сущность теории изменений заключается в том, чтобы при разработке стратегических решений учитывать как именно (какими мероприятиями) будут достигаться желаемые цели. ТИ направлена на достижение целей: 1) проектирование и разработка инструментов достижения стратегических целей государства (региона, отрасли, программы, проекта), 2) мониторинг и оценка используемых инструментов достижения целей; 3) учет позиции бенефициаров. С помощью ТИ возможно: 1) описать

причинно-следственные связи между результатом и мероприятиями по его достижению, учесть риски проекта, 2) стимулировать стейкхолдеров к участию в проекте и его эффективной реализации. ТИ применяется в следующих случаях [56]:

1) *быстро динамичная изменяющаяся среда*: стадия становления и развития проектного управления в РФ, турбулентная внешняя среда, средние и долгосрочные цели развития, сложные причинно-следственные цепочки, сложность структурирования цепочек действий, условия реализации значимо влияют на результаты;

2) *оценка направлена на*: эффективность реализации (выполнения), изучение взаимодействия между различными сторонами процесса исполнения госпрограмм (проектов), учет мнения стейкхолдеров, обобщение выводов;

3) *влияние реализации*: как прямые, так и косвенные, оказывают влияние на несколько сторон деятельности общества; оказывают долгосрочный эффект.

Элементы ТИ представлены в таблице 23.

Таблица 23

### Основные элементы теории изменений

Этапы алгоритма применения ТИ	Элемент ТИ	Краткая характеристика
Подготовительный этап	Дерево проблем	инструмент анализа причин и возможных вариантов (исходов) решений
	Стейкхолдеры	перечень групп, вовлеченных в реализацию проекта и / или получение от него прямых и косвенных выгод
Основной этап	Трансформационный механизм	меры, с помощью которых решается проблема посредством реализации госпрограммы; должны быть обусловлены причинно-следственной связью
	Карта результатов (изменений)	описание цепочки действий и ожидаемых результатов реализации госпрограммы, включает: - ресурсы (финансовые, материальные, трудовые, др. издержки и мероприятия, «включающие» запуск механизма),

Этапы алгоритма применения ТИ	Элемент ТИ	Краткая характеристика
		- <i>результаты</i> (непосредственные – получаемые продукты, услуги, др., отклик бенефициаров – использование результатов, конечные – изменения у бенефициаров вследствие использования продуктов, итоговые эффекты – изменение социально-экономического состояния)
	Допущения	условия, необходимые для существования причинно-следственной связи между реализацией госпрограммы и достижением запланированных целей
	Риски	отсутствие причинно-следственных связей между реализацией госпрограммы и достижением целей
	Показатели	индикаторы, характеризующие реализацию госпрограммы и достижение заявленных целей. В ТИ индикаторы формулируются не как КПЭ, а как «показатели с потенциальными источниками данных» [56, с. 9]

Источник: составлено авторами на основе [56, с. 7–9, 11].

Отличие ТИ от других управленческих и оценочных подходов состоит в том, что он [56, с. 9–10]:

- учитывает причинно-следственные связи в отличие от логического подхода, делающего акцент на анализе «ресурсы-действия-результат»;
- разработка госпрограмм «сверху-вниз», на основе стратегического анализа внешней среды, в отличие от логического подхода, учитывающего наличие имеющихся ресурсов;
- цепочка изменений строится на основе анализа поведения стейкхолдеров и бенефициаров, в отличие от метода анализа бизнес-процессов, учитывающего формальные связи и регламенты;
- обязательна оценка рисков проекта;
- метод ТИ применим к проектированию сложных масштабных систем уровня государственных стратегий и программ, в отличие от метода бизнес-процессов, хорошо зарекомендовавшего себя в корпоративной практике.



Исследования показывают следующие возможности применения теории изменений в стратегическом аудите:

- сокращение гэпа между целями и достигнутыми результатами за счет применения метода визуализации (карта результатов), выстраивания логики (причинно-следственных связей) достижение целей посредством реализации программ, оценка не только прямых эффектов и результатов, но и косвенных эффектов и конечных результатов;

- вовлечение стейкхолдеров и бенефициаров в проектный процесс на стадиях обсуждения проекта, результатов проекта, корректировки проекта, что повысить мотивированность исполнителей проекта, лояльность бенефициаров, уменьшит риски неисполнения проекта и недостижения его результатов;

- предоставление «мягких» методов контроля и самоконтроля [56, с. 22] достижения результатов проекта;

- повышение адаптивности государственной политики в том числе в сфере проектного управления за счет мониторинга мнений стейкхолдеров и отклика на их запросы, что позволит индивидуализировать проекты с учетом специфики регионов;

- увеличение скорости и качества принятия управленческих решений, снижение неэффективности использования бюджетных средств для стимулирования экономики на основе выявления рисков проекта, фиксации определенных этапов на карте результата, оценке эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Отметим, что элементы теории изменений внедряются в проектный процесс в РФ, так при анализе госпрограмм и проектов анализируется достижение результата к определенным контрольным точкам, внедряется риск-ориентированный подход при стратегическом планировании и аудите. Считаем, что применение передовых методов контроля (аудита) поможет повысить эффективность реализации госпрограмм, добиться выполнения национальных целей развития РФ, повысить качество жизни населения.

*Применение передовых методологических и методических подходов к аудиту, в т.ч. числе аудита эффективности.* В настоящее время активно разрабатываются и внедряются на практике современные методологические методы и подходы в аудите. Одним из таких подходов является оценка программ и проектов, эта оценка является частью доказательного подхода к принятию управленческих решений [70]. СГА и методические указания по оценке эффективности госпрограмм включают: принципы оценки (полезность оценки, прозрачность, профессионализм и др.), требования к качеству (необходимость привлечения заинтересованных сторон, формирование контрольных групп, требования к охвату оценки, содержанию отчета и рекомендациям, др.), критерии оценки [70, с. 68]. Таким образом, оценка помогает определить эффективность реализации госпрограмм и проектов, повысить обоснованность принимаемых управленческих решений.

В мае 2021 г. Счетной палатой объявила конкурс практик и инициатив применения доказательного подхода к принятию управленческих решений среди государственных (муниципальных) служащих и команд государственных (муниципальных) служащих [85], а в январе 2022 г. был опубликован Сборник лучших практик и инициатив применения доказательного подхода к принятию управленческих решений, в котором представлены проекты победителей конкурса [62]. По нашему мнению, инструменты доказательной политики необходимо использовать, рассматривая варианты совершенствования практики аудита [52].

Выделим следующие инструменты, рекомендуемые к внедрению Счетной палатой РФ:

– количественная оценка мер государственной политики (программ и проектов) и определение эффекта мер как гэпа<sup>37</sup> между результатом после

---

<sup>37</sup> От англ. gap – «разрыв» (использование термина предложено науч. рук. Аникиной И.Д.).

реализации меры (госпрограммы) и контфактическим<sup>38</sup> результатом (Комитет финансов Санкт-Петербурга);

– качественная оценка реализации проекта на основе теории изменений проекта (Министерство финансов Алтайского края);

– применение количественных методов математического моделирования для составления экономических и других прогнозов (прогноз численности населения, прогноз потребностей в кадрах) для принятия государственных управленческих решений (Администрация главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия, Департамент экономического развития Смоленской области);

– применение социологических методов для оценки мер государственной политики и эффективности реализации госпрограмм (интервью, фокус-групповые дискуссии, анкетные опросы) (Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты населения Новгородской области, Федеральная служба по труду и занятости).

С учетом проведенного исследования (анализ программных бюджетов применительно к региональным программам, реализуемым в рамках национального проекта «Экология») считаем возможным рекомендовать в практику аудита такие инструменты доказательного подхода как проведение социологических опросов населения о результатах реализации экологических программ (региональных проектов) с целью выявления проблем и барьеров реализации: удовлетворенность граждан качеством услуг, связанных с вывозом мусора, уборкой свалок, качеством питьевой воды и воздуха, сортировкой бытовых отходов, сокращением образования отходов; оценка качества экологического просвещения, др. Анализ результатов социологических опросов поможет выявить проблемы реализации программ, типизировать проблемы, разработать рекомендации региональным органам

---

<sup>38</sup> Ненаблюдаемым результатом, т.е. результатом, который бы наблюдался без реализации госпрограмм (проектов, мер).

власти по активизации привлечения граждан к решению экологических проблем, привлечению внебюджетных источников финансирования.

*Развитие методов общественного контроля за реализацией госпрограмм и нацпроектов.* Цели национальных проектов направлены на создание наиболее благоприятных условий и возможностей раскрытия творческих способностей каждого человека, и оценка результатов реализации нацпроектов и госпрограмм населением является необходимым условием оценки эффективности госпрограмм и нацпроектов. Точенов А. – ответственный секретарь Совета при президенте по развитию гражданского общества и правам человека, президент Центра ПРИСП в своей статье «Национальные проекты и общественный контроль [67] указал, что несмотря на большое количество различных материалов о национальных проектах, конечные потребители результатов национальных проектов – население, часто не знает, какие национальные проекты (программы) реализуются именно в его области, городе, поселке, т.е. информация о региональных и муниципальных проектах недоступна тем, населению, или, как отмечает Точенов А., искажается. Он считает, что необходимым отчеты руководителей регионов именно по нацпроектам. Мы поддерживаем такую позицию, поскольку, как показало проверенное исследование, даже имея намерение изучить опыт реализации национальных проектов, исследователь сталкивается с трудностями, а обычным гражданам, не знающим специфики национальных проектов и нормативных актов в данной сфере, сложно разобраться данной проблематике. Губернаторы регионов проводят работу по общественному контролю за реализацией нацпроектов (опросы населения<sup>39</sup>, создание групп общественного контроля<sup>40</sup>, но считаем необходимым чтобы эта работа носила

---

<sup>39</sup> Пример формы опроса населения о реализации региональных проектов в Кировской области. URL: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSei0Ez5H3gYf9qWLPBywqx2h8KQRtO2M-3U0jGFGpeJ2SmcuQ/viewform?vc=0&c=0&w=1> (дата обращения: 01.05.2022).

<sup>40</sup> В Архангельской области контролировать реализацию нацпроектов губернатору Цыбульскому помогают группы общественного контроля (club-rf.ru). URL: <http://club-rf.ru/29/detail/6101>. Дата публикации: 11.03.2022 (дата обращения: 05.05.2022).

системный характер. Для решения проблем в сфере общественного контроля эффективности национальных проектов и программ считаем возможным предложить создание вкладки с информацией о реализации национальных проектов и программ в региональном и муниципальном разрезе на общегосударственном портале «Национальные проекты России» и создание ссылки для перехода на портале Госуслуги.

*Совершенствование взаимодействия контрольных (надзорных) органов и комитетов администрации региона с образовательными организациями.* Изучение научных работ (Тулякова И.В., 2017; Езангина И.А., Громышова О.С., 2020; Минаева Е.А., 2015; Якунина Т.А., 2019) [68, 37, 50, 74 соответственно], посвященных теме контроля (аудита) эффективности государственных программ позволяет обобщить результаты и сделать выводы: научных исследований, посвященных анализу контрольной деятельности в области оценки контроля госпрограмм, нацпроектов невелико; рекомендации, предлагаемые авторами сложно оценить, поскольку нормативная база, регулирующая данную сферу деятельности, быстро меняется и направления совершенствований, о которых пишут авторы исследований учитываются (в той или иной степени) в нормативных документах; авторы исследований, по нашему мнению, достаточно часто делают общие выводы, рекомендуя разрабатывать новые методические указания, систематизировать систему государственного проектного управления, повышать функционал информационно-аналитических систем, конкретизировать цели, задачи, функции аудиторов и в целом совершенствовать имеющуюся модель программно-целевого подхода, государственный финансовый контроль и др.

Такая ситуация объясняется, с нашей точки зрения, разнообразием проблем, сложностью управляемой системы (уровень государственного управления), быстрым изменением нормативно-правовой базы, высокой динамичностью экономических, технических и других процессов, которые опережают когнитивное осознание имеющейся ситуации. Также полагаем,

что квалификация как экономистов и менеджеров, так и аудиторов не всегда позволяет проводить высокоэффективную работу, что связано с большой интенсивностью деятельности специалистов, быстрым изменением нормативно-правовой базы и ее противоречивостью в отдельных моментах.

Считаем возможным для повышения эффективности проектного управления, развития аудита (контроля) эффективности предложить меры, направленные на повышение уровня образования специалистов, занимающихся управлением, мониторингом и аудитом (контролем) эффективности реализации государственных программ. Для этого необходимо наладить взаимодействие между вузами<sup>41</sup>, администрациями регионов, контрольно-счетными органами, заключающееся не в формальном подписании договоров о сотрудничестве, а в налаживании взаимовыгодной работы. Предлагаем:

1) включить деятельности комитетов администрации региона, показатели деятельности контрольных (надзорных) органов показатели, отражающие взаимодействие с вузами, такие как: количество лекций, проведенных специалистами комитетов, аудиторами контрольных (надзорных) органов, дни открытых дверей контрольных (надзорных) органов; количество конференций, круглых столов, научных семинаров, проведенных совместно с вузами,

2) включить мероприятия, проводимые совместно с вузами в планы комитетов администрации региона, контрольных (надзорных) органов;

3) проводить научные обучающие семинары для специалистов комитетов и контрольных (надзорных) органов совместно с региональными вузами, что повысит мотивированность сотрудников, позволит посмотреть на

---

<sup>41</sup> Всего в Российской Федерации в настоящее время обучение по направлению магистратуры 38.04.09. Государственный аудит осуществляется в 9 вузах, рейтинг специальности 118 место из 287. Источник: Вузы России со специальностью государственный аудит "38.04.09" (магистратура) – проходные баллы, рейтинг 2022 – Вузотека.ру (vuzoteka.ru). URL: <https://vuzoteka.ru/%d0%b2%d1%83%d0%b7%d1%8b/%d0%93%d0%be%d1%81%d1%83%d0%b4%d0%b0%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8b%d0%b9-%d0%b0%d1%83%d0%b4%d0%b8%d1%82-38-04-09> (дата обращения: 15.05.2022).

цели и задачи своей профессиональной деятельности с точки зрения других специалистов.

Считаем, что данные предложения позволят «включить» работу с вузами в текущую деятельность комитетов администрации региона и контрольных (надзорных) органов, а не воспринимать ее как время, отнимаемой от основной «полезной» деятельности контрольных (надзорных) органов. В данном случае важна позиция высшего руководства, определяющего «контуры» деятельности комитетов и контрольных (надзорных) органов. По нашему мнению, эти рекомендации увеличат эффективность работы экономистов и аудиторов и приведут к снижению неэффективного расходования бюджетных средств.

Обобщим все предложенные направления совершенствования инструментов повышения эффективности контроля программных бюджетов и оценки эффективности реализации программ в таблице 24.

Таблица 24

**Направления совершенствования инструментов повышения эффективности контроля**

<b>Направления совершенствования методов и инструментов</b>	<b>Обоснование, краткая характеристика и предложения по применению</b>
Применение методов доказательного подхода в контроле (аудите) эффективности для принятия управленческих решений	<p>Внедрение количественных и качественных методов оценки мер государственной политики и госпрограмм.</p> <p>Использование этого инструмента позволит выявить и формализовать проблемы, оценить барьеры при подготовке и реализации региональных программ, привлечь внебюджетные источники финансирования.</p> <p>Применение социологических опросов населения по вопросам эффективности реализации региональных программ по направлению «Экология» совместно с учеными вузов</p>
Совершенствование взаимодействия контрольных (надзорных) органов с образовательными организациями нацпроектов.	<p>Взаимодействие поможет повышению эффективности научной обоснованности и практической реализации методологии и методик управления и контроля (аудита) эффективности госпрограмм, разработке и применению на практике методов доказательного подхода.</p> <p>Включение в показатели эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов показатели, отражающие</p>

<b>Направления совершенствования методов и инструментов</b>	<b>Обоснование, краткая характеристика и предложения по применению</b>
	взаимодействие с вузами; включение мероприятий, проводимых совместно с вузами в планы комитетов администрации региона, контрольных (надзорных) органов; проведение научных обучающих семинаров.
Развитие методов общественного контроля за реализацией госпрограмм и нацпроектов,	Позволит усилить общественный контроль, учесть мнение стейкхолдеров и бенефициаров программ и проектов. Системное применение опросов населения, создание групп общественного контроля. Создание вкладки с информацией о реализации национальных проектов и программ в региональном и муниципальном разрезе на общегосударственном портале «Национальные проекты России» и создание ссылки для перехода на портале Госуслуги.
Уточнение терминологии в проектном управлении и контроле (аудите)	Использование единой терминологии в документах, регламентирующих проектную деятельность и контроль, разграничение понятий «реализация госпрограммы». «контроль госпрограммы», «мониторинг госпрограммы». «аудит эффективности госпрограммы».
Применение теории изменений в стратегическом аудите	Теория изменений основана на анализе причинно-следственных связей, учитывающих, как действие (программа, меры, и т.д.) оказывает влияние на объект, учитывается мнение стейкхолдеров и бенефициаров программы. Теория изменений применяется для анализа сложных слабоструктурированных систем, функционирующих в динамичной, внешней среде. Позволяет применить «мягкие» методы контроля и самоконтроля, увеличить скорость принятия управленческих решений.

**Источник:** разработано авторами.

### **Выводы:**

1) предложен комплекс мер по развитию инструментария информационно-аналитического совершенствования программного бюджетирования: создания «единого информационного окна» по программам в региональном разрезе и по федеральным программам путем аккумулирования всех данных по программам по всем регионам в едином центре;



2) предложено применение передовых методологических и методических подходов к аудиту эффективности инструментов доказательного подхода, таких как: проведение социологических опросов населения о результатах реализации экологических программ, что поможет выявить проблемы реализации программ, типизировать проблемы, разработать рекомендации региональным органам власти по активизации привлечения граждан к решению экологических проблем, привлечению внебюджетных источников финансирования.

3) предложено уточнение методических рекомендаций по совершенствованию стратегического аудита (контроля) за эффективностью реализации госпрограмм и нацпроектов и расходованием бюджетных средств. Выявлены перспективные направления развития стратегического аудита и аудита эффективности, применение которых актуально в рассматриваемой тематике: применение теории изменений, что позволит снизить неэффективность использования бюджетных средств

4) предложено развивать методы общественного контроля за реализацией госпрограмм и нацпроектов путем создания вкладки с информацией о реализации национальных проектов и программ в региональном и муниципальном разрезе на общегосударственном портале «Национальные проекты России» и создания ссылки для перехода на портале Госуслуги, что будет способствовать решению проблем в сфере общественного контроля эффективности национальных проектов и программ.

5) предложены направления совершенствования взаимодействия контрольных (надзорных) органов и комитетов администрации региона с образовательными организациями, а именно: включить деятельности комитетов администрации региона, показатели деятельности контрольных (надзорных) органов показатели, отражающие взаимодействие с вузами, такие как: количество лекций, проведенных специалистами комитетов, аудиторами контрольных (надзорных) органов, дни открытых дверей

контрольных (надзорных) органов; количество конференций, круглых столов, научных семинаров, проведенных совместно с вузами; включить мероприятия, проводимые совместно с вузами в планы комитетов администрации региона, контрольных (надзорных) органов; проводить научные обучающие семинары для специалистов комитетов и контрольных (надзорных) органов совместно с региональными вузами, что повысит мотивированность сотрудников, позволит посмотреть на цели и задачи своей профессиональной деятельности с точки зрения других специалистов.

#### ***Вопросы к главе 4***

1. Какие меры, в т.ч. антикризисные меры поддержки бизнеса для инвесторов реализуются в Волгоградской области?

2. Какие региональные структуры и институты поддержки бизнеса вы знаете?

3. Какие проблемы подготовки программных бюджетов вы знаете?

4. Дайте характеристику информационно-аналитического обеспечения управления программной деятельностью в регионе.

5. Какие направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения программ вы можете предложить?

6. Какие направления совершенствования мониторинга и контроля в проектном управлении планируются к внедрению Правительством РФ?

7. Какие особенности контроля и оценки эффективности госпрограмм осуществляется существуют в 2022 г.?

8. Охарактеризуйте комплекс рекомендаций по совершенствованию контроля (аудита эффективности) и мониторинга госпрограмм. Какие предложения вы можете предложить дополнительно к рассмотренным?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги исследований, по результатам которых представлено данное учебное пособие, сделаем следующие выводы:

1) уточнены преимущества (аккумуляция бюджетных средств на программах, обеспечивающих достижение национальных целей, наличие взаимосвязи между оперативным и стратегическим управлением, улучшение менеджмента, большая самостоятельность РБС в принятии решений, повышение качества управления, контроля (аудита), прозрачности бюджетного процесса и доверия граждан к правительству) и недостатки (изменчивость параметров программ вследствие ежегодного уточнения бюджетов, наличие разницы между плановыми и фактическими показателями исполнения бюджетов, политические конъюнктурные предпочтения) программного бюджета для целей повышения качества государственного управления;

2) на основе проведенного анализа выделены сложности программного бюджетирования в практической деятельности, к которым относятся сложность объекта управления, недостаточное использование возможностей цифровизации при организации проектного процесса, отсутствие стандартизации в регулировании стратегического управления на государственном уровне; и обоснован вектор изменений стандартов проектной деятельности, направленный на унификацию и стандартизацию, что отражает реалии теории и практики реализации программного бюджетирования;

3) по результатам регрессионного анализа выявлена существенная связь между ВРП региона и расходами на национальную экономику, что обуславливает повышенное внимание к программам стимулирования национальной экономики и контролю их эффективности;

4) выделены направления стимулирования развития промышленности в регионе: акцент не на прямых инвестициях в производственную

деятельность, а на обеспечение благоприятного и комфортного делового климата для промышленных предприятий, а также поддержки путем предоставления льготных кредитов на инвестиционные проекты через Фонд развития Волгоградской области;

5) по результатам проведенного анализа выявлены проблемы реализации программного бюджетирования: информационно-аналитические проблемы (недостаток информации в открытом доступе для общественного контроля для анализа эффективности выполнения региональных программ), организационно-управленческие проблемы (сложно сделать выводы о положительных и отрицательных сторонах реализации проектов по результатам открытых отчетов и докладов);

6) выявлена проблема недооценки рисков эффективного и результативного выполнения проектов, что приводит к нарушениям и неэффективному использованию бюджетных средств (технические и природные риски, управленческие риски, риски неэффективного и безрезультативного использования бюджетных средств, риски увеличения бюджетных средств по сравнению с запланированными для достижения целевых показателей, риски низкой конкуренции среди исполнителей работ, риски недобросовестности подрядчиков);

7) обоснованы учетные и информационно-аналитические направления повышения подготовки программных бюджетов на стимулирование экономики: формирование «бюджета развития» и источников формирования его доходов; применение моделей и инструментов стратегического проектного управления (метод «светофора» при оценке рисков госпрограммы; метод BCS, который был адаптирован применительно к управлению госпрограммами посредством уточнения проекций и показателей);

8) предложен комплекс мер по совершенствованию программного бюджетирования и аудиту эффективности программ: 1) создания «единого информационного окна» по программам в региональном разрезе и по

федеральным программам; 2) развитие методологии и методики стратегического аудита на основе применения методов теории изменений, что будет способствовать совершенствованию эффективности контроля расходных бюджетов на стимулирование экономики (госпрограмм и национальных программ); 3) применение инструментов доказательного подхода к аудиту эффективности; 4) развитие методов общественного контроля за реализацией госпрограмм и нацпроектов; 5) направления совершенствования взаимодействия контрольных (надзорных) органов и комитетов администрации региона с образовательными организациями.

Предлагаемые информационно-аналитические методы и инструменты аудита (контроля) направлены на повышение эффективности использования бюджетных средств и достижение целей и задач государственных программ и национальных проектов, реализуемых в регионах.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (pravo.gov.ru). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721> (в действующей редакции).
2. Госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (с изменениями). URL: <https://docs.cntd.ru/document/499091753>.
3. Методика оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета" (утв. Коллегией Счетной палаты РФ от 09.03.2022 N 11К (1536). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_416706/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416706/)
4. Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (программ). Утверждены проектным офисом Правительства (№9163п-П6 от 1 декабря 2016 года). URL: <http://government.ru/news/25537/>.
5. Методические рекомендации по применению аудита эффективности. Утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 сентября 2021 г. № 63К (1506).
6. О государственной программе Волгоградской области «Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности» (с изменениями на 28 апреля 2022 года). Постановление Администрации Волгоградской области от 29 октября 2013 г. № 573-п.
7. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (с изменениями на 10 марта 2009 года) (фактически утратило силу). Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901953589>.
8. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года (с изменениями на 21 июля 2020 года) Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565341150>.

9. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474. URL: <https://docs.cntd.ru/document/557309575>.

10. О системе управления государственными программами Российской Федерации. Проект постановления Правительства Российской Федерации. URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fbftcom.com%2Fnewspictures%2F7\\_%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25BE%25D0%25B5%25D0%25BA%25D1%2582%2520%25D0%25BF%25D0%25BE%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B0%25D0%25BD%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25BB%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D1%258F\\_%25D0%259D%25D0%259E%25D0%2592%25D0%2590%25D0%25AF%2520%25D0%25A1%25D0%2598%25D0%25A1%25D0%25A2%25D0%2595%25D0%259C%25D0%2590%2520%25D0%25A3%25D0%259F%25D0%25A0%25D0%2590%25D0%2592%25D0%259B%25D0%2595%25D0%259D%25D0%2598%25D0%25AF%2520%25D0%2593%25D0%259E%25D0%25A1%25D0%259F%25D0%25A0%25D0%259E%25D0%2593%25D0%25A0%25D0%2590%25D0%259C%25D0%259C%25D0%2590%25D0%259C%25D0%2598%2520%25D0%25A0%25D0%25A4.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fbftcom.com%2Fnewspictures%2F7_%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25BE%25D0%25B5%25D0%25BA%25D1%2582%2520%25D0%25BF%25D0%25BE%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B0%25D0%25BD%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25BB%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D1%258F_%25D0%259D%25D0%259E%25D0%2592%25D0%2590%25D0%25AF%2520%25D0%25A1%25D0%2598%25D0%25A1%25D0%25A2%25D0%2595%25D0%259C%25D0%2590%2520%25D0%25A3%25D0%259F%25D0%25A0%25D0%2590%25D0%2592%25D0%259B%25D0%2595%25D0%259D%25D0%2598%25D0%25AF%2520%25D0%2593%25D0%259E%25D0%25A1%25D0%259F%25D0%25A0%25D0%259E%25D0%2593%25D0%25A0%25D0%2590%25D0%259C%25D0%259C%25D0%2590%25D0%259C%25D0%2598%2520%25D0%25A0%25D0%25A4.docx&wdOrigin=BROWSELINK)

11. Паспорта региональных проектов по направлению «Экология: Национальный проект "Экология". URL: <https://oblkompriroda.volgograd.ru/proektnaya-deyatelnost/natsionalnyy-proekt-ekologiya/>

12. Положение об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области. Постановление Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г. № 136-п. 136п ред. от 27.12.2021. URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/normativmai-baza/136%D0%BF%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%20%D0%BE%D1%82%2027.12.2021.pdf>.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2022 № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 г. Москва О мерах по повышению результативности бюджетных расходов // Концепция реформирования бюджета — Российская газета (rg.ru). URL: <https://rg.ru/2004/06/01/budzhet-dok.html>.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (с изменениями на 14 апреля 2022). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105280009?msclkid=c6432523d07411ecb18ba68c4fb076b5>.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 823 г. Москва «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» URL: <https://rg.ru/2015/08/17/strategiya-site-dok.html>.

17. Постановление Правительства РФ от 26.06. 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

18. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.06.2021).pdf URL: [https://www.volgograd.ru/vo-project/normativmai-baza/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BE%D1%82%2031.10.2018%20N%201288%20\(%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20%D0%BE%D1%82%2024.06.2021\).pdf](https://www.volgograd.ru/vo-project/normativmai-baza/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BE%D1%82%2031.10.2018%20N%201288%20(%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20%D0%BE%D1%82%2024.06.2021).pdf)

19. Проект постановления Правительства РФ «О системе управления достижением национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, в том числе об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга реализации единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации». URL: <http://government.ru/>.

20. Рекомендации по построению программной бюджетной классификации на региональном и местном уровнях, обеспечивающей взаимосвязь структуры и динамики расходов бюджетов с целями и задачами государственной и



муниципальной политики Документ без вида от 29 декабря 2018 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552097070>.

21. СГА 104 «Аудит эффективности». Утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 № 2ПК.

22. СГА 105 «Стратегический аудит». Утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 17ПК.

23. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/norms/federal/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BE%D1%82%2021.07.2020%20N%20474%20%20%D0%9E%20%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%86%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D1%85.pdf>.

24. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: [https://www.volgograd.ru/vo-project/norms/federal/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BE%D1%82%2007.05.2018%20N%20204%20\(%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20%D0%BE%D1%82%2021.07.2020\).pdf](https://www.volgograd.ru/vo-project/norms/federal/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BE%D1%82%2007.05.2018%20N%20204%20(%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20%D0%BE%D1%82%2021.07.2020).pdf).

25. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38630>.

26. ФЗ № 181-ФЗ от 26 ноября 1998 г. «О бюджете развития Российской Федерации» (недействующий). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901721214>.

### **Научная и учебная литература**

27. Абрамченко В.: Четыре программы экономики замкнутого цикла утвердят летом 2022 года. URL: <https://strategy24.ru/rf/news/viktoriya-abramchenko-chetyre-programmy-ekonomiki-zamknutogo-tsikla-utverdyat-letom-2022-goda?msclkid=4afe520acfa011ecbfa24a0e79086b77>

28. Адрианов В.Д. Национальные цели развития России до 2030 г. и совершенствование системы стратегического управления // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2022. – 17-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-tseli-razvitiya-rossii-do-2030-g-i-sovershenstvovanie-sistemy-strategicheskogo-upravleniya>.

29. Аль Сабунчи А.А., Музахидул Ислам, Байдар Хазим Али, Аль Сабунчи Аз. А. Качество питьевой воды и эпидемические заболевания в развивающихся странах Азии // Вестник ОГУ. – 2011. – № 6. – С. 95-98.

30. Беляева О.И. Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения государственного аудита (контроля) государственных программ Российской Федерации. – Евразийский Союз Ученых (ЕСУ). Экономические науки. – 2015. – № 12 (21). – С. 65-69.

31. Беляева О.И. Совершенствование методического обеспечения государственного аудита (контроля) государственных программ Российской Федерации. Автореферат на соискание уч. степени канд. экон. наук, 2016. – Москва, 2016. – 26 с.

32. Бюджет Волгоградской области на 2022 год стал дефицитным. Дата публикации: 31.05.2022. URL: <https://v102.ru/news/107570.html>.

33. Волгоградская область – Проектная деятельность ([volgograd.ru](http://volgograd.ru)). URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/about/>. Волгоградская область – Региональные меры поддержки бизнеса ([volganet.ru](http://volganet.ru)). URL: <https://new.volganet.ru/economy-support/regionalnye-mery-podderzhki-biznesa-v-usloviyakh-vneshnego-sanktsionnogo-davleniya/administrativnye-mery-podderzhki-biznesa/>.

34. Годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Волгоградской области «Развитие промышленности Волгоградской области и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Волгоградской области от 29.10.2013г. №573-п за 2021 год. URL: <https://promtorg.volgograd.ru/>

35. Государственная поддержка предпринимательства в Волгоградской области. URL: <https://volgograd.tpprf.ru/ru/special/mery-podderzhki-biznesa-covid-19/%D0%93%D0%BE%D1%81%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B0%20%D0%9C%D0%A1%D0%9F.pdf>

36. Давыдова Р.С., Кеворкова Ж.А. Место стратегического аудита в государственном финансовом аудите. Кант. – 2017. – № 2 (23). – С. 132-136.

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

38. Есть идея увеличить количество нацпроектов до 14 или 15. // Известия. Дата публикации: 30.10.2019. URL: <https://iz.ru/937581/anna-kaledina/est-ideia-uvlichit-kolichestvo-natcproektov-do-14-ili-15?msclid=c8031ac8d05b11ecb8e2107931747c8c>

39. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ. – Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 57. – С. 115-135.

40. Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. – Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 67. – С.111-136.

41. Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России. – Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 65. – С. 188–209.

42. Звягинцев П.С. Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России. // Вопросы экономики и права. 2013. – № 9. – С. 41-46.

43. Зельднер А.Г. Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономические науки. 2012 – № 8 (93) – С. 7–12. URL: <https://ecsocman.hse.ru/data/2013/05/29/1251213520/1.pdf>.

44. Зенцова Е. О новой системе управления государственными программами Российской Федерации (ч.1). URL: <https://bftcom.com/expert-bft/20624/>.

45. Информация об итогах реализации мероприятий национальных проектов на территории Волгоградской области в 2019-2020 годах (доклад на «Парламентском часе» 17.03.2022). Дата публикации: 01.04.2022. URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/biblioteka/!%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB>

%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D1%87%D0%B0%D1%81%202022.pdf%20

46. Как формируется федеральный бюджет - Парламентская газета (pnp.ru). Издание Федерального собрания Российской Федерации.. URL: <https://www.pnp.ru/politics/kak-formiruetsya-federalnyy-byudzheta.html>.

47. Козлов С.Н. Технология подготовки программного бюджета. // Вестник НГИЭИ. – 2012. – С.39—54. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnologiya-podgotovki-programmnogo-byudzheta>

48. Комягин Д. Л. Схемы по бюджетному праву: Учебное пособие / Под ред. А. Н. Козырина. — СПб.: Издательство «Лань», 2021. — 216 с. — (Учебники для вузов. Специальная литература). URL: <https://www.litres.ru/d-l-komyagin-16080850/shemy-po-budzhetnomu-pravu-66003426/>.

49. Миленский А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы. – Фундаментальные исследования. – 2015. – № 2. – С.558-562.

50. Минаева Е.А. Направления модернизации государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – 3 (237). – С. 53-64.

51. Мулендеева Л.Н. Программно-целевое бюджетирование в субъектах Российской Федерации: совершенствование в современных условиях. Автореферат на соискание уч. степени канд. экон. наук., 2018. – Самара, 2018. – 26 с.

52. О методах доказательной политики: Центр перспективных управленческих решений. URL: <https://cpur.ru/#>.

53. Отчет о деятельности контрольно-счетной палаты Волгоградской области за 2021 год. Приложение 1. URL: <https://ksp34.ru/activity/annualReports/>

54. Отчеты о ходе реализации региональных проектов. URL: [http://project.rkomi.ru/pages/otchety\\_o\\_hode\\_realizatsii\\_regionalnyh\\_proektov?msckid=8089b9fed03511ecb7a215f51a9b86d9](http://project.rkomi.ru/pages/otchety_o_hode_realizatsii_regionalnyh_proektov?msckid=8089b9fed03511ecb7a215f51a9b86d9).

55. Официальный сайт Администрации Волгоградской области: Путеводитель участника проектной деятельности Волгоградской области: Презентация PowerPoint URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i->

analiticheskie-materialy/%D0%9F%D1%83%D1%82%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%9F%D0%94%20(15.02.2022).pdf

56. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России / А.И. Ким, В.К. Копыток, Ю.А. Филлипов, М.В. Цыганков; Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений. – М., 2020 – 28 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf>.

57. Программный бюджет: учебное пособие / под. ред. проф. М.П. Афанасьева. – Москва: Магистр : ИНФРА\_М, 2022. – 384 с.

58. Пять особенностей нового подхода к аудиту эффективности. URL: [https://ach.gov.ru/news/pyat-osobennostey-novogo-podkhoda-k-auditu-effektivnosti?highlight-search-result=%D0%A1%D0%93%D0%90\\_](https://ach.gov.ru/news/pyat-osobennostey-novogo-podkhoda-k-auditu-effektivnosti?highlight-search-result=%D0%A1%D0%93%D0%90_)

59. Рукина С.Н., Герасимова К.А., Такмазян А.С., Самойлова К.Н. Бюджет развития и его роль в реализации инвестиционной политики региона // Вестник университета. – 2021. – № 7. – С. 168–175. URL: <https://vestnik.guu.ru/jour/article/view/2993/2124>.

60. Сабунчи А.А.Аль, Сабунчи Аззхар Аль Эколого-гигиенические проблемы Ирака. // Вестник РГМУ. – 2009. – № 1. – С. 71–73.

61. Самков К.Н. Финансирование реализации национальных и региональных проектов: проблемы и направления устойчивого развития. Финансы: теория и практика. 2021;25(4):24-36. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36.

62. Сборник лучших практик и инициатив применения доказательного подхода к принятию управленческих решений. По итогам 1-го Конкурса Счетной палаты Российской Федерации. – М.: Счетная палата Российской Федерации, 2021. – 34 с. URL: <a8sk3xrqzdtomz4chspi3r8xkav4wp0f.pdf> (ach.gov.ru).

63. Седова М.Л. Финансирование национальных проектов. Экономика. Налоги. Право. 2020;13(3):17- 27. DOI: 10.26794/1999-849X 2020-13-3-17-27.

64. Советы при Президенте. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-1029>

65. Стратегия развития Счетной палаты на 2018-2024 гг. Счетная палата, 2021. – 16 С. URL: <https://ach.gov.ru/documents/strategy/>

66. Теория изменений: общие рекомендации к применению (из опыта БДФ «Виктория») / А.И. Кузьмин, Н.А. Кошелева. — М.: Изд-во «Проспект», 2014. – 61 с. URL: [https://ep.org.ru/wp-content/uploads/2015/02/TCD\\_Print\\_Theory\\_Of\\_Changes\\_Handbook\\_145x210\\_2014\\_Preview\\_v02.pdf](https://ep.org.ru/wp-content/uploads/2015/02/TCD_Print_Theory_Of_Changes_Handbook_145x210_2014_Preview_v02.pdf).

67. Точенов А. Национальные проекты и общественный контроль. URL: <http://www.prisp.ru/analytics/9303-tocenov-otchet-vlasti-po-realizacii-gos-programm-i-nac-proektov-1912>. Дата публикации: 19.12.2021.

68. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы. // Финконтроль. – 2017. – № 4. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/>.

69. Удовенко А.Н. «Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы», 2012. // Центр исследования бюджетных отношений: сайт. URL: [http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82\\_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012\\_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf](http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf).

70. Цыплакова Д.А., Яременко И.А. Оценка программ и проектов: обязательная часть доказательного подхода к принятию управленческих решений // Бюджет. – 2021. – № 7. – С. 68–71.

71. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ. // Финансовый журнал, 2011. – № 2. – С. 55–64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/postroenie-programmnogo-byudzheta-i-otsenka-effektivnosti-programm>.

72. Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика. // Известия УрГЭУ. – 2016. – № 3 (65). – С. 65–74.

73. Яковлева Е.А., Титова Е. В. Региональные приоритеты реализации национальных проектов (на примере Воронежской области). // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. — No2 (62). Номер статьи: 6210. Дата публикации: 07.05.2020. Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/6210/>.

74. Якунина Т.А. Организация государственного финансового контроля за реализацией государственных программ Российской Федерации. // Хроноэкономика. – 2019. – № 6 (19), С. 95-101.

### **Справочные издания**

75. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации - docs.cntd.ru // <https://docs.cntd.ru/>.

76. Единый портал электронной системы РФ «Электронный бюджет» (Минфин России, Федеральное казначейство) – <http://www.budget.gov.ru/>.

### **Литература на иностранных языках**

77. Parola G. Thinking Space No.21 Developing a Theory of Chang. URL: [https://www.researchgate.net/figure/ToC-of-YES-Young-Entrepreneurs-Succeed-project-Source-Author\\_fig1\\_342303978](https://www.researchgate.net/figure/ToC-of-YES-Young-Entrepreneurs-Succeed-project-Source-Author_fig1_342303978)

78. Tobias von Lossow More than infrastructures: Policy Brief water challenges in Iraq. JULY 2018. URL: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB\\_PSI\\_water\\_challenges\\_Iraq.pdf#:~:text=%E2%80%98Environmental%20issues%20in%20areas%20retaken%20from%20ISIL%20Mosul,allocation%2C%20distribution%20and%20priorities%20are%20likely%20to%20increase](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB_PSI_water_challenges_Iraq.pdf#:~:text=%E2%80%98Environmental%20issues%20in%20areas%20retaken%20from%20ISIL%20Mosul,allocation%2C%20distribution%20and%20priorities%20are%20likely%20to%20increase)

### **Электронные ресурсы**

79. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>.

80. Официальный портал «Государственные программы Волгоградской области». URL: [http://portal-ob.volgafin.ru/analitika/gosudarstvennyye\\_programmy](http://portal-ob.volgafin.ru/analitika/gosudarstvennyye_programmy).

81. Официальный сайт государственной службы статистики Российской Федерации. URL: <http://www.gks.ru>.

82. Официальный сайт Инициативы по планетарной безопасности. URL: <https://www.planetarysecurityinitiative.org>

83. Официальный сайт Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. URL: <https://oblkompriroda.volgograd.ru/>

84. Официальный сайт Комитета финансов Волгоградской области. URL: <http://volgafin.volgograd.ru/>.

85. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Волгоградской области. URL: <https://www.ksp34.ru/>.

86. Официальный сайт Минфина РФ. URL: <http://minfin.gov.ru>.

87. Официальный сайт ППК «РЭО»: Российский экологический оператор. URL: <https://reo.ru/>

88. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.unep.org/>. Экологические проблемы в районах, отвоеванных у ИГИЛ Мосул, Ирак. Техническая записка (оригинал: «Environmental issues in areas retaken from ISIL, Mosul, Iraq. Technical note»). URL: <https://www.unep.org/resources/publication/environmental-issues-areas-retaken-isil-mosul-iraq-technical-note>.

89. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/>

90. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/>.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение А

#### Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Принцип	Сущность
<b>Принципы общественно-правовые</b>	
<i>Единства бюджетной системы</i>	Означает единство бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетного процесса, <b>единства форм учета и бюджетной отчетности, бюджетной</b> классификации, единый порядок формирования доходов, осуществления расходов, исполнения расходных обязательств, единый порядок исполнения судебных актов.
Равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований	Означает, что определение полномочий государственных (муниципальных) органов, формирование доходов и исполнение расходов, установление объемов, форм, порядка предоставления и исполнения межбюджетных трансфертов ведется по единым принципам в соответствии с принятым законодательством.
Участие граждан в бюджетном процессе	Данный принцип введен Федеральным законом от 29.11.2021 № 384-ФЗ и отдельной статьи БК РФ, раскрывающей его сущность нет <sup>42</sup> , но в ст. 36 Принцип прозрачности (открытости) указано, что принцип открытости предусматривает открытость прогнозов и проектов бюджетов, процедур их рассмотрения и принятия, в т.ч. открытость имеющихся разногласий, для общества и СМИ. По нашему мнению, данное положение означает в т.ч. участие граждан в бюджетном процессе.
Самостоятельность бюджетов	Это право и обязанность органов государственной (муниципальной) власти самостоятельно: <ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечивать сбалансированность бюджетов,</li> <li>- обеспечивать эффективность использования бюджетных средств;</li> <li>- осуществлять бюджетный процесс (в пределах установленных полномочий);</li> <li>- устанавливать соответствующие налоги и сборы;</li> <li>- определять формы, направления расходования бюджетных средств;</li> <li>- недопустимость изменения параметров бюджета в течение текущего финансового года без внесения изменений в соответствующие законы;</li> <li>- недопустимость изъятия полученных дополнительных доходов или экономии по расходам вследствие эффективного исполнения бюджета.</li> </ul>
Прозрачность (открытость)	Означает обязательное опубликование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, доступность данных о бюджетах по решению законодательных органов. Также обязательно обеспечение доступа к данным в сети «Интернет» на портале бюджетной системы РФ. Секретные статьи предусмотрены только в федеральном бюджете
<i>Адресность и целевой характер</i>	Означает, что бюджетные ассигнования и лимиты обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств.

<sup>42</sup> Информация на 21.03.2022.

<b>Принцип</b>	<b>Сущность</b>
<i>бюджетных средств</i>	
Подведомственность расходов бюджетов	Означает, что получатели бюджетных средств могут получать их только от главного распорядителя (распорядителя), в ведении которого они находятся.
<b>Принципы учетные</b>	
Разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов	Означает закрепление доходов, расходов, обязательств по уровням бюджетной системы РФ в соответствии с принятым законодательством, а также установление полномочий органов государственной (муниципальной) власти и органов управления внебюджетными фондами по формированию доходов, исполнению расходов, источников финансирования дефицита бюджета.
Полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов	Означает, что все доходы, расходы и обязательства в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.
Единства кассы	Означает зачисление и перечисление всех средств с единого счета бюджета (за исключением операций, осуществляемых за пределами РФ).
<b>Принципы экономической эффективности</b>	
Сбалансированность бюджетов	Означает, что расходы бюджета должны соответствовать объемы доходов, поступлений от источников финансирования дефицита бюджета, за минусом сумм выплат из бюджета на покрытие его (бюджета) дефицита и изменения остатка на счетах по учету средств бюджета.
<i>Эффективность использования бюджетных средств</i>	Означает, что участники бюджетного процесса в своей деятельности должны руководствоваться необходимостью достижения результатов с минимумом бюджетных средств (принцип экономности) или получения наилучших результатов при заданном объеме ресурсов (принцип результативности).
Общего (совокупного) покрытия бюджетов	Означает, что расходы бюджета не могут быть напрямую соотнесены с какими—либо доходами и источниками финансирования дефицита, за исключением: - субвенций и субсидий; - целевых средств (целевые кредиты), - добровольных пожертвований и самообложения граждан, - других специальных случаев.
Достоверность бюджетов	Означает, что прогноз показателей развития социально-экономического состояния территорий сделан с достаточной степенью надежности, а расходы и доходы рассчитаны реалистично.

Источник: Бюджетный кодекс РФ, ст. 28-38.2<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (pravo.gov.ru). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721> (в действующей редакции) (дата обращения: 17.03.2022)

## Приложение Б

### Хронология рассмотрения, утверждения и опубликования проекта закона «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»<sup>44</sup>

Наименование мероприятия	Фактическая (предполагаемая) дата
1. Проведение публичных (общественных) слушаний по вопросу «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».	26.10.2021
2. Внесение Губернатором Волгоградской области в Волгоградскую областную Думу проекта закона «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».	01.11.2021
3. Рассмотрение и принятие Волгоградской областной Думой проекта закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» в первом чтении.	Постановление Волгоградской областной Думы от 17.11.2021 г. №26/1870 «О принятии в первом чтении проекта Закона Волгоградской области №117-2021з «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и об основных характеристиках областного бюджета»
4. Рассмотрение Волгоградской областной Думой проекта закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» во втором чтении.	Постановление Волгоградской областной Думы от 01.12.2021 г. №27/1905 «О Законе Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (проект №117-2021з)»
5. Принятие Волгоградской областной Думой проекта закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».	
6. Подписание закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» Губернатором Волгоградской области.	Закон Волгоградской области от 08.12.2021 №124-ОД «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»
7. Опубликование закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».	09.12.2021

<sup>44</sup> Источник: Официальный сайт Комитета финансов Волгоградской области: 2022-2024 годы (volgograd.ru). URL: <https://volgafin.volgograd.ru/upload/iblock/96c/khronologiya-Zakon-2022-24.11.2021.docx> (дата обращения: 12.04.2022).

Классификация доходов бюджетной системы Российской Федерации <sup>45</sup>

Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
<p>- налоги на прибыль, доходы;</p> <p>- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;</p> <p>- налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;</p> <p>- налоги на совокупный доход;</p> <p>- налоги на имущество;</p> <p>- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;</p> <p>- государственная пошлина;</p> <p>- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам</p>	<p>- страховые взносы на обязательное социальное страхование;</p> <p>- доходы от внешнеэкономической деятельности;</p> <p>- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;</p> <p>- платежи при пользовании природными ресурсами;</p> <p>- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;</p> <p>- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;</p> <p>- административные платежи и сборы;</p> <p>- штрафы, санкции, возмещение ущерба;</p> <p>- поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>- прочие неналоговые доходы.</p>	<p>- безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>- безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;</p> <p>- безвозмездные поступления от негосударственных организаций;</p> <p>- безвозмездные поступления от наднациональных организаций;</p> <p>- поступления (перечисления) для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;</p> <p>- доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;</p> <p>- возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;</p> <p>- прочие безвозмездные поступления.</p>

<sup>45</sup> Источник: Бюджетный кодекс Российской Федерации (pravo.gov.ru). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721> (в действующей редакции) (дата обращения: 17.03.2022), ст. 18.4, 18.5.

## Классификация расходов бюджета

Классификационная группа	Состав расходов
По функциональному признаку	Внутренние расходы Внешние расходы
По экономическим направлениям	1) Капитальные, Текущие, Инвестиции, 2) Возвратные Невозвратные (потребление).
По полезности <sup>46</sup>	Необходимые Полезные Избыточные (лишние) Бесполезные
По функциональному признаку (в соответствии с БК РФ, ст. 21.3)	1) Общегосударственные вопросы; 2) Национальная оборона; 3) Национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 4) Национальная экономика; 5) Жилищно-коммунальное хозяйство; 6) Охрана окружающей среды; 7) Образование; 8) Культура, кинематография; 9) Здравоохранение; 10) Социальная политика; 11) Физическая культура и спорт; 12) Средства массовой информации; 13) Обслуживание государственного (муниципального) долга; 14) Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.
По территории	1) Федеральные Субъектов Российской Федерации Местные 2) Центральные Региональные.
По времени осуществления	Ординарные (обыкновенные) Чрезвычайные

<sup>46</sup> По классификации Сперанского М.М. План Финансов, М., 1998, с. 44-45. Цитировано по : Комягин Д. Л. Схемы по бюджетному праву, с.36. Автору не удалось найти указанную книгу Сперанского М.М., далее по тексту работы рассматриваются положения книги Сперанского М. М. Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). – Москва, типо-литография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен., 1905 г. // Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). – Москва, типо-литография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен., 1905 г. | ГАРАНТ (garant.ru) <https://base.garant.ru/3948894/#friends> (дата обращения: 10.04.2022).

Классификационная группа	Состав расходов
По периоду	1) Постоянные Временные 2) Программные Непрограммные
В соответствии с Конституцией РФ	Расходы, связанные с обеспечением государственного суверенитета (на национальную оборону, на международную деятельность, проведение внешней политики) ст.7, Расходы для борьбы с катастрофой, стихийными бедствиями, эпидемиями, ст.72, Расходы социального характера (ст. 38, 39, 40, 41, 43,44), Расходы на функционирование судебной системы (ст. 124).
По направлениям бюджетных ассигнований <sup>47</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- на оказание государственных (муниципальных) услуг, включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;</li> <li>- на социальное обеспечение населения;</li> <li>- на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;</li> <li>- на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;</li> <li>- на предоставление межбюджетных трансфертов;</li> <li>- на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;</li> <li>- на обслуживание государственного (муниципального) долга;</li> <li>- на исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям по соответствующим основаниям;</li> <li>- на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;</li> <li>- на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;</li> </ul>

<sup>47</sup> **Бюджетные ассигнования** – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, **бюджетные обязательства** – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году; **расходные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

Классификационная группа	Состав расходов
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;</li> <li>- на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;</li> <li>- на обслуживание государственного (муниципального) долга;</li> <li>- на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.</li> </ul>

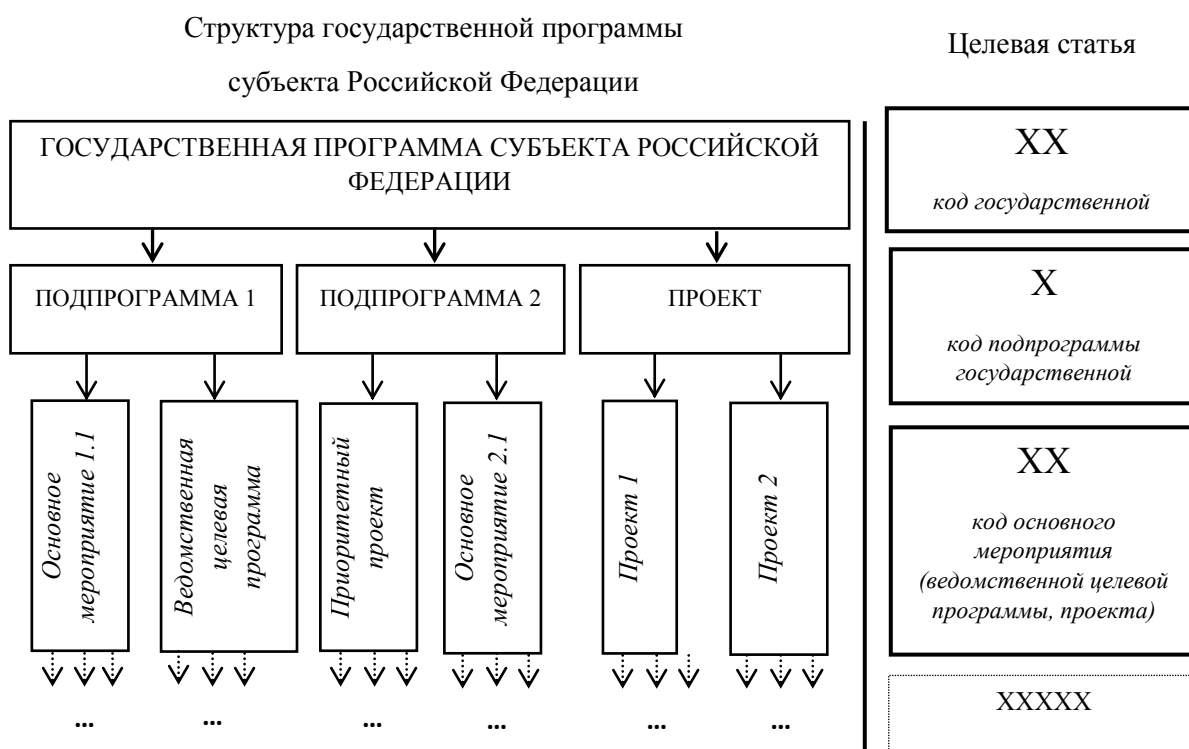
Примечание: составлено авторами по актуальным источникам <sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Комягин Д. Л. Схемы по бюджетному праву: Учебное пособие / Под ред. А. Н. Козырина. – СПб.: Издательство «Лань», 2021. – 216 с. – (Учебники для вузов. Специальная литература), <https://www.litres.ru/d-l-komyagin-16080850/shemy-po-budzhetnomu-pravu-66003426/> (дата обращения: 05.03.2022), с.37-40, Бюджетный кодекс Российской Федерации (pravo.gov.ru). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721> (в действующей редакции) (дата обращения: 17.03.2022).

**Выдержка из: «Рекомендации по построению программной бюджетной классификации на региональном и местном уровнях, обеспечивающей взаимосвязь структуры и динамики расходов бюджетов с целями и задачами государственной и муниципальной политики»<sup>49</sup>**

«На уровне кода программной (непрограммной) статьи расходов (8–12 разряды кода классификации расходов бюджетов) следует обеспечить привязку бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования к всем структурным элементам государственной программы субъекта Российской Федерации (государственной программе, подпрограмме, основному мероприятию/ведомственной целевой программе/проекту (программе)<sup>50</sup> (рисунок 1Д).



**Рисунок 1Д – Структура государственной программы субъекта Российской Федерации и ее отражение в бюджетной классификации**

<sup>49</sup> Источник: URL: <https://docs.cntd.ru/document/552097070> (дата обращения: 20.05.2022).

<sup>50</sup> Указан набор структурных элементов, представленный в Типовом порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Для регионов, имеющих в структуре государственных программ мероприятия (как структурный элемент основных мероприятий), привязка бюджетных ассигнований к мероприятиям не осуществляется.



Пример применения типовых (стандартизированных) кодов для подпрограмм/основных мероприятий, направленных на обеспечение реализации государственной программы (подпрограммы) в целом, приведен в таблице 1Д».

Таблица 1Д

Структурный элемент государственной программы	Наименование	Примерный код
подпрограмма	Обеспечение реализации государственной программы «Развитие здравоохранения»	01 9 00 00000
подпрограмма	Обеспечение реализации государственной программы «Развитие образования»	02 9 00 00000
подпрограмма	«Управление развитием транспортной отрасли» государственной программы «Развитие транспортной системы»	11 9 00 00000
основное мероприятие	Обеспечение реализации подпрограммы «Развитие дорожного хозяйства» государственной программы «Развитие транспортной системы»	11 1 99 00000
основное мероприятие	Обеспечение реализации подпрограммы «Контроль и надзор в сфере транспорта» государственной программы «Развитие транспортной системы»	11 5 99 00000
основное мероприятие	Обеспечение реализации подпрограммы «Организация обязательного медицинского страхования» государственной программы «Развитие здравоохранения»	01 8 99 00000



**Рисунок 1Е – Принципы разработки и реализации ГП РФ.** Источник:<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Зенцова Е. О новой системе управления государственными программами Российской Федерации (ч.1). URL: <https://bftcom.com/expert-bft/20624/> (дата обращения: 01.05.2022).



## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА

ГП РФ, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ

1

- ✓ *включает направления деятельности федеральных государственных органов и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением непрограммных направлений деятельности, указанных в перечне, приведенном в Положении*



## КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА

ГП РФ, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ

2

- ✓ *представляет собой аналитическое отражение направлений деятельности федеральных государственных органов и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, включенных в состав государственных программ и непрограммных направлений деятельности, по соответствующим отраслям (сферам) реализации*

Рисунок 2Е – Типы государственных программ Российской Федерации. Источник:<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Зенцова Е. О новой системе управления государственными программами Российской Федерации (ч.1). URL: <https://bftcom.com/expert-bft/20624/> (дата обращения: 01.05.2022).

# ТРЕБОВАНИЯ К СОДЕРЖАНИЮ ПРОЕКТНОЙ ЧАСТИ И ПРОЦЕССНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

## 1 ПРОЕКТНАЯ ЧАСТЬ ГП РФ:

- ✓ осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ
- ✓ предоставление субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, субсидий юридическим лицам
- ✓ предложения по совершенствованию государственной политики и нормативного регулирования в сфере реализации ГП (КП)
- ✓ создание и развитие информационных систем
- ✓ осуществление стимулирующих налоговых расходов
- ✓ предоставление целевых субсидий государственным учреждениям



## 2 ПРОЦЕССНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ГП РФ:

- ✓ выполнение государственных заданий на оказание государственных услуг
- ✓ предоставление субвенций из федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ) бюджетам субъектов РФ (бюджетам государственных внебюджетных фондов субъектов РФ)
- ✓ предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
- ✓ осуществление текущей деятельности казенных учреждений
- ✓ оказание мер социальной поддержки отдельным категориям населения, включая осуществление социальных налоговых расходов
- ✓ обслуживание государственного долга
- ✓ исполнение международных обязательств

Рисунок 3Е – Требования к содержанию процессной части проектных мероприятий. Источник:<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Зенцова Е. О новой системе управления государственными программами Российской Федерации (ч.1). URL: <https://bftcom.com/expert-bft/20624/> (дата обращения: 01.05.2022).

## СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГП РФ



Федеральные проекты, ведомственные проекты, комплексы процессных мероприятий и отдельные мероприятия, направленные на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, группируются по направлениям реализации (подпрограммам) государственной программы (комплексной программы)

Рисунок 4Е– Структурные элементы госпрограмм РФ. Источник:<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Зенцова Е. О новой системе управления государственными программами Российской Федерации (ч.1). URL: <https://bftcom.com/expert-bft/20624/> (дата обращения: 01.05.2022).

**Терминология, используемая в нормативных актах  
по стратегическому планированию в Российской Федерации**

<b>Термин</b>	<b>Определение</b>
государственная программа Российской Федерации	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
государственная программа субъекта Российской Федерации	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
муниципальная программа	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования
комплексная государственная программа	обеспечивает достижение национальных целей, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ
национальный проект	проект (программа), направленный на достижение национальных целей и их целевых показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», и обеспечивающий достижение общественно значимых результатов и их показателей, а также задач, не являющихся общественно значимыми результатами, и их показателей 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 (далее именуется - Совет по стратегическому развитию), президиума Совета по стратегическому развитию
федеральный проект, входящий в состав национального проекта	проект, обеспечивающий достижение общественно значимых результатов, выполнение задач национального проекта и их показателей, а также дополнительных показателей по решению Совета по стратегическому развитию, президиума Совета по стратегическому развитию, проектного комитета или куратора
федеральный проект, не входящий в состав национального проекта	проект, обеспечивающий достижение задач и их показателей по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета по стратегическому развитию, президиума Совета по

<b>Термин</b>	<b>Определение</b>
	стратегическому развитию, проектного комитета или куратора
региональный проект	проект, обеспечивающий достижение показателей и результатов федерального проекта, которые относятся к законодательно установленным полномочиям Волгоградской области, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории Волгоградской области
приоритетный проект	проект, направленный на достижение целей и задач, определенных в документах стратегического планирования Волгоградской области и (или) нормативных правовых актах Волгоградской области
проектная деятельность	деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов

Источник: составлено авторами по: <sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38630> ; Постановление Правительства РФ № 786 от 26.05.2021 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/8zAR0i13w9nr3DBTrdfFldpjuGxe3RI5.pdf> ; Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (volgograd.ru). URL: <https://www.volgograd.ru/voproject/norms/federal/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%A0%D0%A4%D0%BE%D1%82%2021.07.2020%20N%20474%20%20%D0%9E%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%86%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D1%85.pdf>; Положение об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области. Постановление Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г. № 136-п. URL: 136п ред от 27.12.2021.pdf (volgograd.ru) // <https://www.volgograd.ru/voproject/normativmaibaza/136%D0%BF%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%20%D0%BE%D1%82%2027.12.2021.pdf>

**Нормативная база по проектному управлению<sup>56</sup>**

**Президент Российской Федерации**

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020).

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

Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020).

Указ Президента Российской Федерации от 06.02.2020 № 98 «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам» (ред. от 07.12.2020).

**Правительство Российской Федерации**

Поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 28.05.2018 № ДМ-П13-2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с изменениями на 9 апреля 2022 года).

---

<sup>56</sup> Источник: официальный сайт Администрации Волгоградской области : Волгоградская область – Нормативная правовая база (volgograd.ru) // <https://www.volgograd.ru/vo-project/norms/> (дата обращения: 10.04.20220).



Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.2016 № 451 «О Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2021).

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.03.2020 №561-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года».

«Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов» (направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 25.08.2020 № П6-51690).

Методические рекомендации по определению уровня достижения национальных проектов (программ) и федеральных проектов (направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 13.04.2021 № П6-24379).

### **Губернатор Волгоградской области**

Постановление Губернатора Волгоградской области от 10.01.2019 № 7 «О Совете при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области» (ред. от 17.02.2022).

Постановление Губернатора Волгоградской области от 24.11.2014 №182 «Об утверждении Положения об аппарате Губернатора Волгоградской области» (ред. от 28.07.2021).

Постановление Губернатора Волгоградской области от 17.04.2020 № 276 «Об утверждении Положения об управлении проектной деятельности аппарата Губернатора Волгоградской области».

Постановление Губернатора Волгоградской области от 25.03.2020 № 215 «О мерах по предупреждению и пресечению правонарушений, выявляемых в ходе исполнения региональных проектов Волгоградской области, реализуемых в рамках национальных и федеральных проектов (ред. от 02.09.2021)».

Постановление Губернатора Волгоградской области от 25.03.2020 № 216 «Об образовании комиссии при Губернаторе Волгоградской области по комплексному развитию Волгоградской области» (ред. от 28.12.2020).

Постановление Губернатора Волгоградской области от 08.07.2014 № 588 «Об утверждении Порядка подготовки и согласования служебных писем, направляемых отдельным должностным лицам, государственным органам и органам местного самоуправления» (ред. от 04.06.2021).

Распоряжение Аппарата Губернатора Волгоградской области от 31.01.2022 № 46-ра «Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области» (ред. от 31.01.2022).

### **Администрация Волгоградской области**

Постановление Администрации Волгоградской области от 26.03.2019 № 136-п «О реализации отдельных положений постановления Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г. № 136-п «Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области» (ред. от 27.12.2021).

Постановление Администрации Волгоградской области от 09.08.2021 № 409-п «Порядок информационного сопровождения реализации на территории Волгоградской области национальных проектов, приоритетных проектов Волгоградской области и проведения социологических опросов и (или) исследований при их реализации» (ред. от 09.08.2021).

### **Методические указания по проектной деятельности**

Методические указания по разработке национальных проектов (программ).

Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты.

Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта.

Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов.

### **Национальные стандарты по проектному управлению**

ГОСТ Р ИСО 10006-2005 «Руководство по менеджменту качества при проектировании».

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».

## Приложение И

### Структура государственных органов исполнительной власти, организующих проектную деятельность в Волгоградской области <sup>57</sup>

<b>Совет при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области</b>	ФИО руководителя	Бочаров Андрей Иванович, губернатор Волгоградской области
	Нормативный документ	Постановление Губернатора Волгоградской области от 10 января 2019 г. № 7 «О Совете при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области» (ред. от 17.02.2022)
	Краткая характеристика функциональных задач	Координация деятельности всех заинтересованных лиц и учреждений при рассмотрении вопросов, связанных с национальными, федеральными, региональными проектами (программами), таких как органы государственной власти, общественные организации, научные учреждения, др. Принятия решения о целесообразности разработки регионального программы, открытия приоритетного проекта, о достижении целей проектов, об отклонении приоритетного проекта, об утверждении итогового отчета о реализации регионального программы, приоритетного проекта.
<b>Региональный проектный офис – Управление проектной деятельности аппарата Губернатора Волгоградской области</b>	ФИО руководителя	Борисевич Лариса Владимировна – начальник управления
	Нормативный документ	Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации»
	Краткая характеристика функциональных задач	Координация и мониторинг реализации региональных программ в регионе; представление аналитических материалов по проектной деятельности в регионе; участие в контрольных мероприятиях, организованных Проектным офисом Правительства РФ; осуществляет контроль своевременности и оценку достоверности информации о региональных программах, в т.ч. рисках проекта; осуществляет реализацию др. функций, согласно законодательству.

<sup>57</sup> Составлено авторами по данным информации официального сайта Администрации Волгоградской области: Волгоградская область – Проектная деятельность (volgograd.ru) URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/about/> (дата обращения: 15.04.2022).

<b>Проектные комитеты:</b>	ФИО руководителя	Бахин Валерий Викторович – председатель проектного комитета, первый заместитель Губернатора Волгоградской области
	Нормативный документ	Постановление Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г, № 136 н «Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области».
	Краткая характеристика функциональных задач	Принятие решений об одобрении /доработке паспортов региональных проектов, приоритетных проектов, одобрении/доработки отчетов о ходе реализации программы; о достижении целей программы; оценка эффективности и результативности руководителей региональных и приоритетных проектов; анализ результатов проектной деятельности; разрешение разногласий между участниками проектной деятельности.
Проектный комитет по национальным проектам «Образование», «Демография», «Культура» и приоритетным проектам Волгоградской области	ФИО руководителя	Мержоева Зина Османовна – председатель проектных комитетов, заместитель Губернатора Волгоградской области
Проектный комитет по национальному проекту «Жилье и городская среда» (в части региональных проектов «Жилье», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда») и приоритетным проектам Волгоградской области	ФИО руководителя	Седов Юрий Михайлович – председатель проектного комитета, заместитель Губернатора Волгоградской области
Проектный комитет по национальному проекту «Жилье и городская среда» (в части региональных проектов «Формирование комфортной городской среды», «Чистая вода») и приоритетным проектам Волгоградской области	ФИО руководителя	Николаев Олег Дмитриевич – председатель проектного комитета, заместитель Губернатора Волгоградской области

<p>Проектный комитет по национальным проектам «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда», «Экология» и приоритетным проектам Волгоградской области</p>	<p>ФИО руководителя</p>	<p>Писемская Анна Сергеевна – председатель проектного комитета, заместитель Губернатора Волгоградской области</p>
<p><b>Ведомственные проектные офисы</b></p>	<p>ФИО руководителя</p>	<p>Организованы при органах исполнительной власти Волгоградской области по региональным и приоритетным проектам.</p>
	<p>Нормативный документ</p>	<p>Постановление Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г., № 136 н «Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области».</p>
	<p>Краткая характеристика функциональных задач</p>	<p>Функции относятся к региональным и приоритетным проектам: мониторинг реализации проектов, анализ отчетов по проектам, предоставление необходимой информации по проектам, участие в контрольных мероприятиях по проектам, методическое сопровождение проектной деятельности</p>

**Консолидированный бюджет области в 2010–2020 гг.  
(в действующих ценах соответствующих лет)<sup>58</sup>**

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020
	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей
Доходы – всего	75590,8	17,4	78703,6	15,5	84489,9	14,8	81630,8	13,4	95548,1	13,4	100282,9	13,5	101485,8	13,6	107743,5	14,0	121078,3	13,0	131317,2	13,7	152467,8
в том числе:																					
налог на доходы физических лиц	18455,8	4,3	20219,5	4,0	22516,1	3,9	24186,4	4,0	26133,5	3,7	27219,1	3,7	29326,7	3,9	29839,8	3,9	33011,4	3,6	33737,5	3,5	37577,5
налог на прибыль организаций	17555,9	4,1	16426,5	3,2	17711,7	3,1	15398,7	2,5	18392,4	2,6	19488,0	2,6	19420,7	2,6	20104,0	2,6	23954,5	2,6	23452,6	2,4	21827,4
налог на имущество	7906,6	1,8	7649,3	1,5	8515,7	1,5	10365,5	1,7	11369,8	1,6	12330,5	1,7	11897,7	1,6	12444,3	1,6	13116,1	1,4	12818,5	1,3	12462,4
акцизы	5750,4	1,3	6047,7	1,2	6961,1	1,2	7989,9	1,3	7713,2	1,1	7869,4	1,1	9342,6	1,3	7842,9	1,0	9008,6	1,0	10606,0	1,1	14188,9
налоги на совокупный доход	2559,5	0,6	2960,7	0,6	3614,8	0,6	3788,5	0,6	4030,9	0,6	4459,2	0,6	4996,8	0,7	5428,0	0,7	5943,1	0,6	6525,5	0,7	6347,9
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	43,6	0,0	42,5	0,0	48,4	0,0	38,9	0,0	43,8	0,0	40,9	0,0	66,3	0,0	54,6	0,0	89,3	0,0	183,1	0,0	83,7
платежи при пользовании природными ресурсами	254,6	0,1	264,1	0,1	298,2	0,1	238,8	0,0	252,2	0,0	252,8	0,0	263,4	0,0	234,1	0,0	165,9	0,0	158,1	0,0	215,1
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	3321,8	0,8	3262,8	0,6	3419,4	0,6	3306,1	0,5	3324,3	0,5	2819,7	0,4	2924,8	0,4	2545,3	0,3	2511,8	0,3	2244,9	0,2	2144,1

<sup>58</sup> Источник: Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области: Консолидированный бюджет области (gks.ru) [https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet\\_050521.htm](https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/L8Tezn3H/budjet_050521.htm) (дата обращения: 23.02.2021)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020
	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей	в % к ВРП	млн рублей
административные платежи и сборы	4,3	0,0	5,6	0,0	9,6	0,0	12,1	0,0	17,3	0,0	21,4	0,0	21,8	0,0	21,5	0,0	26,2	0,0	24,8	0,0	20,4
штрафы, санкции, возмещение ущерба	302,8	0,1	339,0	0,1	449,2	0,1	633,8	0,1	976,5	0,1	1066,2	0,1	1110,7	0,1	1145,1	0,1	1765,4	0,2	1855,8	0,2	1544,4
безвозмездные поступления	16090,5	3,7	17886,6	3,5	18749,6	3,3	13617,2	2,2	21278,0	3,0	22628,5	3,1	19941,3	2,7	25466,7	3,3	29323,9	3,2	37541,4	3,9	54196,3
<b>Расходы – всего</b>	<b>78240,5</b>	<b>18,0</b>	<b>86319,8</b>	<b>17,0</b>	<b>93281,8</b>	<b>16,3</b>	<b>92735,4</b>	<b>15,3</b>	<b>104195,7</b>	<b>14,6</b>	<b>107519,0</b>	<b>14,5</b>	<b>108067,2</b>	<b>14,5</b>	<b>109226,0</b>	<b>14,2</b>	<b>119090,3</b>	<b>12,8</b>	<b>129579,6</b>	<b>13,5</b>	<b>155564,5</b>
в том числе:																					
на общегосударственные вопросы	7310,0	1,7	7576,3	1,5	8359,2	1,5	8887,1	1,5	8947,7	1,3	9129,1	1,2	8545,3	1,1	8586,4	1,1	9808,3	1,1	10387,7	1,1	10229,4
на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	2852,3	0,7	3027,2	0,6	791,0	0,1	694,8	0,1	713,9	0,1	947,9	0,1	803,4	0,1	737,0	0,1	1283,5	0,1	1266,2	0,1	1372,9
на национальную экономику	9654,1	2,2	11369,6	2,2	15846,3	2,8	14757,2	2,4	13844,6	1,9	17900,4	2,4	20260,7	2,7	20593,3	2,7	21692,5	2,3	25646,9	2,7	28748,9
из них:																					
на транспорт	2037,6	0,5	2090,3	0,4	2016,5	0,4	1930,1	0,3	1500,0	0,2	2202,3	0,3	2337,6	0,3	2433,7	0,3	3355,5	0,4	2866,3	0,3	2834,6
на дорожное хозяйство	1836,4	0,4	3677,8	0,7	8667,4	1,5	6979,8	1,2	6668,4	0,9	7355,3	1,0	11252,2	1,5	11408,8	1,5	10422,3	1,1	13955,5	1,5	15237,8
на жилищно-коммунальное хозяйство	7065,7	1,6	6808,7	1,3	5080,8	0,9	5436,4	0,9	5721,5	0,8	5974,7	0,8	7034,0	0,9	7027,0	0,9	6669,2	0,7	6518,5	0,7	8436,9
на образование	18888,3	4,4	21431,1	4,2	24483,7	4,3	26781,0	4,4	31005,5	4,3	29977,5	4,0	28770,9	3,9	28712,8	3,7	31636,2	3,4	32454,0	3,4	34205,7
на культуру, кинематографию, средства массовой информации	2480,6	0,6	2970,7	0,6	2888,1	0,5	3165,3	0,5	3451,6	0,5	2979,5	0,4	3071,6	0,4	3280,2	0,4	4566,7	0,5	4262,7	0,4	4378,8
на здравоохранение, физическую культуру и спорт	10148,6	2,3	15968,0	3,1	17755,3	3,1	13875,7	2,3	17033,4	2,4	17705,7	2,4	6762,8	0,9	7804,6	1,0	10317,4	1,1	13047,4	1,4	24706,9
на социальную политику	15763,8	3,6	15600,3	3,1	15794,6	2,8	16042,4	2,6	19446,9	2,7	19320,1	2,6	28876,4	3,9	26977,7	3,5	28820,2	3,1	31041,8	3,2	39052,9
<b>Профицит (+), дефицит (-)</b>	<b>-2649,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-7616,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-8791,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-11104,6</b>	<b>1,8</b>	<b>-8647,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>-7236,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-6581,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1482,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>+1988,0</b>	<b>+0,2</b>	<b>+1737,6</b>	<b>+0,2</b>	<b>-3096,8</b>



**Характеристика информационно-аналитических систем управления проектной деятельностью<sup>59</sup>**

<b>Краткая характеристика информационно-аналитической системы</b>
<b>Электронный бюджет</b> , URL: <a href="http://budget.gov.ru">http://budget.gov.ru</a>
Электронный бюджет является государственной интегрированной информационной системой управления, системой бюджетного планирования и представляет собой подсистему управления национальными проектами. Предназначена для формирования, согласования, утверждения, контроля и представления информации о ходе реализации национальных проектов.
<b>Электронный бюджет Волгоградской области</b> , закрытая система
Система предназначена для интегрирования данных о бюджетах Волгоградской области. Участниками системы являются: комитет финансов ВО, комитет информационных технологий ВО; комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области; государственные органы, органы местного самоуправления, организации и учреждения, получающие средства из бюджетов ВО, иные физические и юридические лица, использующие систему для ведения финансово-хозяйственной деятельности, осуществления бюджетных полномочий, обмена документами, получения и формирования информации для реализации своих полномочий. Доступ к системе обеспечивает комитет финансов ВО совместно с комитетом информационных технологий ВО.
<b>Информационная панель Счетной палаты РФ по мониторингу национальных целей</b> , URL: <a href="https://ng.ach.gov.ru/nt-003-report">https://ng.ach.gov.ru/nt-003-report</a>
Представлена открытая информация о кураторах национальных проектов, руководителях национальных проектах, ключевые показатели, плановые и фактические значения показателей, данные о финансировании проектов в разрезе источников финансирования, паспорта национальных проектов, данные о федеральных проектах, в том числе входящих в них региональные данные о реализации программ. Данные представлены в разрезе план / факт, табличной форме и в форме графиков. Данные интерактивны. Возможность провести выгрузку данных декларируется, но на практике внешнему пользователю доступа к выгрузке данных нет. Также на данной информационной панели указано, что информация не обновляется с 09.2020 г. в связи с корректировками целей национальных проектов, а актуальная информация доступна на сайте Счетной палаты по ссылке «Аудит наццелей и нацпроектов» ( <a href="#">Аудит Национальных целей. Счетная палата Российской Федерации (ach.gov.ru)</a> ), но информация на данной вкладке дана на последнюю дату 21.12.2020.
<b>Модуль «Госрасходы»</b> , Все Национальные Проекты РФ   Госрасходы: Официальный сайт ( <a href="https://spending.gov.ru">spending.gov.ru</a> ) / <a href="https://spending.gov.ru/np">https://spending.gov.ru/np</a>
Данный модуль является проектом Счетной палаты РФ и предназначен для осуществления общественного контроля, предоставления доступа ко всем первичным,

<sup>59</sup> Составлено авторами на основе: Волгоградская область – Информационные системы ([volgograd.ru](http://volgograd.ru)). URL: <https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnaya-sistema/> (дата обращения: 05.04.2022).

### Краткая характеристика информационно-аналитической системы

агрегированным и аналитическим материалам всем гражданам РФ. Это агрегатор информации о государственных финансах.

Для информации о национальных проектах предусмотрен специальный модуль «Национальные проекты РФ», где представлена информация о бюджете, субсидиях, заключенным контрактам, получателях бюджетных средств по каждому национальному проекту в разрезе федеральных проектов.

**Центр мониторинга информации по национальным проектам «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Наука».** Авторизация в системе

Система создана для мониторинга и проектов и программ социальной направленности, что подчеркивает важность развития экономики страны именно для населения.

Декларируется доступ к системе авторизованным пользователям. При переходе по ссылке система выдает информацию, что переход небезопасный.

**Эталон,** авторизация в системе

Система разработана для информации о национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Позволяет перейти на безбумажную основу работы и принимать управленческие решения, в том числе осуществлять контроль, анализируя поступающую информацию в режиме реального времени.

**ИСУП,** URL: [http://kit.volgograd.ru/information-systems/access/usloviya-i-poryadok-dostupa-k-gosudarstvennoy-informatsionnoy-sisteme-upravleniya-proektami-volgogra/2021\\_%D0%A0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F.pdf](http://kit.volgograd.ru/information-systems/access/usloviya-i-poryadok-dostupa-k-gosudarstvennoy-informatsionnoy-sisteme-upravleniya-proektami-volgogra/2021_%D0%A0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F.pdf), закрытая система

Государственная информационная система управления проектами Волгоградской области, предназначена для управления проектной деятельностью на основе анализа информации между ее участниками. Осуществляет сопровождение проектов, реализуемых в Волгоградской области: приоритетных, отраслевых, муниципальных.

Выполнено с использованием программ Microsoft Office Word, Adobe Acrobat

Системные требования:  
браузер Google Chrome (версия 109.0.5414.120) или аналогичный;  
скорость подключения к Интернету от 10 Мбит/с;  
дополнительно: Adobe Reader или Adobe Acrobat 8.0

Главный редактор *Н.В. Горева*  
Техническое редактирование *Е.С. Решетниковой*  
Аппарат издания *М.Ю. Меркуловой*  
Дизайн заставки *Н.Н. Захаровой*

В авторской редакции.

Электронное издание сетевого распространения, 5 Мб.  
Подписано к распространению 29.11 2022 г. «С» 1.

Волгоградский государственный университет.  
400062 Волгоград, просп. Университетский, 100. [www.volsu.ru](http://www.volsu.ru)

Изготовлено в издательстве  
Волгоградского государственного университета.  
400062 Волгоград, ул. Богданова, 32. E-mail: [izvolgu@volsu.ru](mailto:izvolgu@volsu.ru)