

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Александр Иванович МОРДВИНЦЕВ ^{a,*}, Наталья Евгеньевна БУЛЕТОВА ^b,
Инна Георгиевна АТАРЩИКОВА ^c

^a кандидат экономических наук, доцент,
председатель Контрольно-счетной палаты Волгограда,
Волгоград, Российская Федерация
ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9402-8633

^b доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой корпоративного управления,
Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
Волгоград, Российская Федерация
buletovanata@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4808-906X>
SPIN-код: 7022-9475

^c аудитор Контрольно-счетной палаты Волгограда,
Волгоград, Российская Федерация
atarshikova@kspvolg.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 173/2020

Получена 26.03.2020

Получена в доработанном
виде 08.04.2020

Одобрена 18.04.2020

Доступна онлайн

29.06.2020

УДК 352/354-1, 351.72

JEL: H12, H76

Аннотация

Предмет. Обеспечение роста эффективности использования бюджетных средств при реализации муниципальных программ.

Цели. Определение возможностей аудита эффективности в отношении муниципальной программы по капитальному строительству объектов социальной сферы, выявление и систематизация проблем в разработке, реализации, финансировании документа стратегического планирования, разработка предложений по их разрешению в рамках взаимодействия всех участников местного самоуправления с учетом полномочий, возможностей повышения эффективности расходования бюджетных средств, в том числе за счет использования проектного управления.

Методология. Используются традиционные методы системного анализа, а также актуальные для аудита эффективности методы, заложенные в стандарты контрольно-счетных органов по организации и проведению контрольных мероприятий – документальный анализ, наблюдение, критический анализ нормативно-правовых актов.

Результаты. Выявлены, систематизированы и охарактеризованы проблемы, типичные для разработки и реализации муниципальных программ, связанных с финансированием и принятием на баланс социальных объектов капитального строительства (школы, детские сады). Полученный результат частично подтверждается данными отчета Контрольно-счетной палаты Волгограда по проведенным контрольным мероприятиям в отношении муниципальной программы капитального строительства социальных объектов. Обоснована востребованность проектного подхода к

стратегическому планированию, который имеет принципиальные отличия от процессного подхода и позволяет рассчитывать на повышение эффективности использования бюджетных средств. Разработан макет паспорта проекта по финансированию и вводу в эксплуатацию отдельного социального объекта капитального строительства, акцент сделан на составе команды проекта и этапах его реализации.

Ключевые слова:

аудит эффективности,
муниципальная
программа, проектное
управление,
стратегическое
планирование

Выводы. Программный подход к реализации стратегических задач развития муниципальных образований имеет системные недостатки, наиболее яркое их проявление представлено на примере муниципальной программы капитального строительства социальных объектов. Эти недостатки связаны с неточностями в нормативно-правовом регулировании этапов реализации капитального строительства с привлечением бюджетных инвестиций, с отсутствием полноценной и доступной аудиторам единой базы данных для проведения проверки, недостаточным межведомственным взаимодействием и т.д. Разработанные рекомендации по совершенствованию разработки и реализации муниципальных программ, в том числе по внедрению технологий проектного управления, носят универсальный характер, но есть и специфические, отраслевые проблемы, для разрешения которых авторами предлагаются дополнительные решения, в том числе за счет привлечения экспертного сообщества.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Мордвинцев А.И., Булетова Н.Е., Атарщикова И.Г. Проблемы реализации муниципальных программ в Российской Федерации и перспективы внедрения проектных технологий стратегического управления // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2020. – Т. 19, № 6. – С. 1056 – 1083.

<https://doi.org/10.24891/ea.19.6.1056>

Качество и эффективность муниципальных программ – проблемная сфера стратегического планирования и управления на муниципальном уровне. На эти показатели муниципальных программ оказывает большое влияние совокупность факторов, в большей степени внешних, определяющих условия и среду, в которой система стратегического управления реализуется, начиная с объективных различий между существующими видами муниципальных образований в Российской Федерации, и заканчивая конкретной ресурсной базой территории.

Многие авторы отмечают, что именно на муниципальном уровне необходимо активное продвижение и применение проектного подхода к реализации муниципальных программ или их частей, так как это не только гарантия выполнения сроков, задач программы, но и способ сделать более эффективным процесс расходования бюджетных средств [1–4]. И это должно касаться не только выполнения национальных проектов, речь идет о полноценном распространении проектного подхода на реализуемые цели и задачи, в которых можно заменить процессный подход к принятию решений в системе муниципального управления на проектный.

Сопоставляя процессный и проектный подходы, ориентируясь на официальные источники, такие, как международные стандарты, можно сделать следующие заключения.

Для *процессного подхода* типично управление многочисленными взаимосвязанными видами деятельности, использующими ресурсы и управляемыми в определенном порядке, с обозначением «входа» и «выхода», что и является управлением процессами. При этом «выход» одного процесса есть «вход» для другого. Его преимущество – в непрерывности управления¹. Процессный подход отвечает на вопрос «как делать?». Его основными чертами являются широкое делегирование полномочий и ответственности исполнителям, сокращение количества уровней принятия решения, сочетание принципа целевого управления с групповой организацией труда, повышенное внимание к обеспечению качества, автоматизация технологий выполнения процессов.

Для *проектного подхода* типично следующее: проект состоит из уникального набора процессов, уникальность достигается за счет получаемых результатов, состава влияющих на проект заинтересованных лиц, используемых ресурсов, существующих ограничений, особенностей использования процессов проектного менеджмента для получения результатов². Проектный подход отвечает на вопрос «почему?». Под каждый проект выделяются трудовые, финансовые, материально-технические и прочие ресурсы, которыми распоряжается руководитель проекта. Управление проектом включает определение его целей, формирование структуры, планирование и организацию работ, координацию действий исполнителей. После выполнения проекта его структура распадается, а его компоненты, включая сотрудников, переходят в новый проект. Преимущества управления при проектном подходе: высокая гибкость, сокращение численности управленческого персонала по сравнению с иерархическими структурами.

Если процессные инструменты оказываются более эффективными в операционном менеджменте, а проектные доказали свою эффективность в качестве инструментов реализации стратегии, то для реализации муниципальной программы как ключевого документа стратегического планирования и управления применение проектных технологий – в приоритете [5, с. 863]. Однако необходимо помнить о наличии глубоких, системных проблем в разработке и реализации муниципальных программ, которые связаны с дефицитом человеческих, материальных, финансовых ресурсов, проблемами внедрения и использования проектного управления и частым несоответствием (или устареванием) актуальных для решения целей и задач с утвержденными формальными целями и задачами в принимаемых муниципальных программах [6, с. 25].

Учитывая высокую зависимость муниципальных бюджетов от применяемой в регионе системы межбюджетного выравнивания, а также большую долю дотаций и субсидий в доходах муниципального бюджета, важно решать проблему эффективности разработки и реализации муниципальных программ не локально, а системно, в масштабах всех муниципальных образований страны, так как это направлено на совершенствование всей системы стратегического планирования и управления развитием территорий [7, с. 52]. Если национальные проекты появились в результате объединения по центрам

¹ Международный стандарт ISO 9001:2000. Системы менеджмента качества – требования (неофициальный перевод для учебных целей). URL: <http://niits.ru/public/2003/069.pdf>

² ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту.

ответственности соответствующих федеральных проектов, то и муниципальные проекты необходимо рассматривать либо как части муниципальных программ, направленные на целевое достижение отдельных задач, либо как совокупность ведомственных проектов, сгруппированных по схожим целям и задачам (социальная сфера, экономика, занятость и т.п.) [8, с. 25].

В соответствии с законодательством Российской Федерации аудит эффективности рассматривается как вид внешнего финансового контроля, цели и задачи которого в отличие от аудита государственных и муниципальных программ состоят в определении эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных задач социально-экономического развития Российской Федерации³.

Более точная трактовка аудита эффективности, актуальная для применения в работе муниципальных органов внешнего муниципального финансового контроля, по нашему мнению, дается в Методических рекомендациях по использованию ключевых национальных показателей при организации и проведении аудита эффективности⁴, где данный вид финансового контроля определяется как совокупность методов оценки экономичности (минимизации затрат), продуктивности (экономической эффективности) и результативности деятельности объектов аудита по достижению поставленных перед ними целей в установленные сроки и с заданным уровнем качества выполняемых работ, услуг [9, с. 151]. Данная трактовка более подробно раскрывает спектр возможностей органов внешнего финансового контроля, чем это обозначено в СГА 104, где аудит эффективности направлен на определение эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных задач социально-экономического развития Российской Федерации и осуществления возложенных на органы внешнего финансового контроля функций [10, с. 326].

Для такого муниципального образования как городской округ город-герой Волгоград одним из проблемных направлений стратегического планирования и управления является сфера капитального строительства таких социальных объектов, как детские сады и средние образовательные учреждения, так как это связано не только с решением вопроса достаточности данных объектов для города-миллионера и социальной эффективности развития территории, но и с необходимостью разрешить серьезные проблемы с эффективностью расходования бюджетных средств, которые носят затяжной, хронический характер, требующий и нормативно-правового разрешения проблем, и повышения качества муниципальных программ от стадии их разработки и принятия до отчета о достижении поставленных целей и задач.

³ Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности»: утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 30.11.2016 № 4ПК.

⁴ Методические рекомендации по использованию ключевых национальных показателей при организации и проведении аудита эффективности.

URL: http://www.labrate.ru/20120131/met_rekomendacij_effectiveness_project.pdf

По инициативе главы города Волгограда и Волгоградской городской Думы на 2019 г. было запланировано проведение аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных на проектирование, строительство и реконструкцию зданий муниципальных образовательных учреждений в рамках муниципальной программы «Развитие системы образования на территории города-героя Волгограда», утвержденной постановлением администрации Волгограда от 31.12.2015 № 1886 (далее – Программа № 1886).

Сам методологический подход, который аудиторы реализовывали при организации и проведении данного контрольного мероприятия, детально был изложен нами в работе [11] и соответствует методологии контрольно-счетных органов [12, 13]. Цель данного мероприятия была обозначена следующим образом: повысить эффективность управления муниципальными ресурсами и использования бюджетных средств на создание объектов капитального строительства Волгограда [11, с. 2139].

По мнению участников этого контрольного мероприятия, самым сложным оказался процесс подбора и выработки критериев оценки эффективности, а также сбора необходимой информации по выбранным направлениям и критериям оценки. Но если первое объясняется индивидуальным подходом к решению поставленных задач и необходимостью получения детальных и достаточных для выводов и рекомендаций результатов аудита эффективности⁵, то второе определялось набором проблем, с которыми сталкивались исполнители мероприятия в ходе своей профессиональной деятельности, а именно:

- отсутствием полноценной базы данных или доступа к ней аудиторов и инспекторов контрольно-счетных органов;
- потерей сопоставимости данных из-за больших временных разрывов и существенных изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей проверяемые объекты, которые могут быть включены в действующую муниципальную программу «по наследству» от ранее действовавших на территории муниципального образования;
- наличием пробелов в нормативной базе, регулирующей капитальное строительство с использованием бюджетных средств.

Весь комплекс мероприятий аудита эффективности включал подготовительный этап (три месяца) и основной (шесть месяцев), за это время был реализован весь набор запланированных действий по сбору необходимой базы данных у задействованных в процессе планирования и осуществления строительства структурных подразделений администрации Волгограда (комитет по строительству, департамент по образованию и др.) и получены результаты, анализ которых позволил нам сформулировать типичные проблемы и особенности нормативно-правового регулирования, планирования и использования бюджетных средств в этой области муниципального управления.

⁵ Пыхтева О.Ю., Вилкина И.Ю. Оценка эффективности муниципальных программ: применение методов стратегического аудита // Вестник АКСОР. 2015. № 3. С. 158–162.

Рассмотрим наиболее типичные ошибки в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность органов исполнительной власти в рамках реализации такой муниципальной программы.

Это использование устаревших терминов («федеральные, областные и муниципальные целевые инвестиционно-строительные программы», «перспективное планирование» и т.п.) и наличие недостатков в положении о структурном подразделении в администрации, курирующем строительство, например, отсутствие задач и функций, фактически выполняемых («участие в разработке и реализации муниципальных программ»).

На *рис. 1* на примере администрации города Волгограда показан набор ключевых нормативных документов, сопровождающих бюджетное финансирование объектов капитального строительства:

- постановление администрации Волгограда от 01.08.2012 № 2371, которым утверждены «Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств бюджета Волгограда, направляемых на капитальные вложения» (Правила № 2371);
- методика оценки эффективности использования средств бюджета Волгограда, направляемых на капитальные вложения» (Методика № 2371);
- постановление администрации Волгограда от 15.10.2015 № 1446 «Об утверждении Порядка принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности Волгограда» (Порядок № 1446);
- постановление администрации Волгограда от 19.02.2015 № 184, которым утверждены Правила осуществления капитальных вложений в объекты муниципальной собственности за счет средств бюджета Волгограда (Правила № 184).

На схеме видно, что, как правило, это обеспечивается через взаимодействие двух структурных подразделений – профильного по строительству, которое является инициатором подготовки проекта решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, и профильного по инвестициям, отвечающего за эффективность планируемых инвестиций.

Главной проблемой в обеспечении представленного на *рис. 1* взаимодействия является отсутствие у комитета по строительству полной структурированной информации по подготовленным инвестиционным проектам и утвержденным постановлениям о реализации бюджетных инвестиций, что затрудняет как работу самого комитета, так и проведение каких-либо проверочных действий. Контрольно-счетной палатой выявлено также отсутствие у комитета документов по отдельным инвестиционным проектам.

Требования по хранению самих документов инвестиционных проектов (у кого, какие сроки) в Правилах № 2371 отсутствуют. В соответствии с теми же Правилами № 2371 и Порядком № 1446 управление экономического развития и инвестиций ведет электронный реестр инвестиционных проектов, получивших положительное заключение, и формирует в электронном виде перечень объектов капитального строительства и объектов недвижимого имущества, по которым принято решение об осуществлении бюджетных инвестиций⁶; эти две информационные базы данных ограничены в доступе (даже для комитета по строительству) и предоставляются в электронном виде только в департамент финансов.

Получается, что в муниципальных образованиях так и не сформирована единая база данных и документов по строительству объектов (начиная от планирования создания объекта за счет бюджетных средств до его ввода в эксплуатацию) [14, с. 114]. При этом контролировать ход всех процедур в сфере строительства объектов, упростить их исполнение, а также выстроить работающую систему межведомственного взаимодействия возможно только при наличии всей информации по созданию объектов капитального строительства [15, с. 88]. Также можно говорить о необходимости добавления (или активизации) функций профильных структурных подразделений администрации муниципального образования по развитию единой информационной системы строительного комплекса на соответствующей территории⁷ [16, с. 101].

В ходе анализа планового и фактического финансирования и выполнения мероприятий муниципальных программ, связанных с обеспечением территории объектами капитального строительства муниципальной собственности в сфере образования, контрольно-счетные органы могут сталкиваться со следующими проблемами:

- сроки строительства объектов, включаемых в одну муниципальную программу, могут быть больше, чем срок действия самой программы;
- несоблюдение сроков ввода объектов в эксплуатацию, которые были первоначально определены инвестиционными проектами, частая корректировка сроков строительства, установленных первоначально постановлениями о бюджетных инвестициях;
- неоднократные изменения года начала осуществления бюджетных инвестиций и срока ввода объекта в эксплуатацию;

Данные выводы основаны на результатах проверки, проведенной Контрольно-счетной палатой Волгограда, когда перечень создаваемого в рамках Программы № 1886 имущества содержал 18 объектов, из них в ходе реализации данной программы три

⁶ Перечень объектов формируется на основании представленных комитетом по строительству копий постановлений администрации Волгограда о реализации бюджетных инвестиций и включает 11 позиций по каждому объекту капитального строительства.

⁷ Гавриленко К.В. Требования к методике аудита эффективности использования бюджетных инвестиций в жилищное строительство // Учет, анализ и аудит: проблемы теории и практики. 2013. № 10. С. 24–29.

объекта были исключены, остальные 15 находились в разных стадиях строительства, при этом срок строительства большинства объектов, включенных в Программу № 1886 (11 из 15), оказался больше, чем срок действия Программы, или выходил за сроки реализации Программы, в том числе по причине изменения сроков начала и осуществления бюджетных инвестиций.

Формирование муниципальных программ по строительству объектов должно исходить из необходимости реализации полного цикла строительства объекта в период действия соответствующей программы. При отсутствии такой возможности необходимо:

- разделять в действующих программах строительство новых объектов и продолжение строительства объектов, начатых в рамках ранее действовавших муниципальных программ;
- рассмотреть возможность применения проектного подхода для отдельных этапов строительства новых объектов, тогда можно рассчитывать на формирование баз данных по каждому из выделенных этапов от оценки инвестиционного проекта и до введения в эксплуатацию.

По итогам анализа исполнения финансирования мероприятия Программы № 1886 были получены следующие результаты. Средний процент финансирования за три года составил 84,2%. За весь период реализации наблюдалось недофинансирование мероприятия программы (рис. 2). В 2016 г. был самый большой процент недофинансирования (64%), в 2017 г. данный показатель составил уже 7% и в 2018 г. – 9%. К возможным причинам этого можно отнести проведение повторных аукционов на один и тот же объект, позднее заключение контрактов (в декабре финансового года), соответственно, невыполнение первоначально установленных сроков строительства и ввода объектов в эксплуатацию.

Следующий этап проверки – это исследование обоснования плановых показателей результативности мероприятия программы и их достижения; на примере программы, реализуемой в Волгограде, были определены два таких показателя:

- количество дополнительно созданных мест для получения общего образования. Контрольно-счетной палатой Волгограда было установлено (исходя из даты выдачи разрешений на ввод в эксплуатацию), что за 2016–2018 гг. в городе создано 2 217 дополнительных мест, или 80% от плана;
- количество объектов капитального строительства муниципальной собственности сферы образования, в отношении которых ведутся работы. Контрольно-счетной палатой Волгограда в ходе проверки было установлено, что перечень объектов, в отношении которых ведутся работы, отсутствует в самой программе.

Результаты проведенного Контрольно-счетной палатой Волгограда аудита показали отсутствие в проверяемом периоде (2016–2018 гг.) закрепленного механизма

взаимодействия между структурными подразделениями администрации Волгограда по обоснованию потребности в объектах (в том числе при обосновании целевых значений показателей результативности мероприятий муниципальных программ).

Главная рекомендация Контрольно-счетной палаты Волгограда связана с необходимостью формирования муниципальных программ по строительству объектов социальной сферы на основе Стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года⁸, плана мероприятий по ее реализации⁹, а также Программы комплексного развития социальной инфраструктуры Волгограда¹⁰, срок действия которой до 2025 г. обусловлен сроком действия генерального плана Волгограда.

Также должны быть пересмотрены нормативы градостроительного проектирования городского округа город-герой Волгоград, так как разработаны документы стратегического планирования, которых не было при разработке действующих нормативов.

С 2018 г. муниципальные программы относятся к документам стратегического планирования¹¹ (на уровне муниципального образования). С 2019 г. администрация Волгограда приступила к реализации новой муниципальной программы «Развитие образования на территории Волгограда», утвержденной постановлением администрации Волгограда от 29.12.2018 № 1890 (далее – Программа № 1890), со сроком реализации 2019–2024 гг. Анализ Программы № 1890 показал, что установленные Контрольно-счетной палатой Волгограда недостатки в части мероприятий по строительству объектов и показателей их результативности имеются и в новой программе.

Обеспечению взаимосвязи всех документов стратегического и территориального планирования в части строительства объектов может способствовать единая информационная система строительного комплекса на территории Волгограда.

Наличие и использование такого инструмента управления позволит упростить исполнение процедур, сделать процесс строительства контролируемым. Это в свою очередь позволит повысить качество управления территорией и будет способствовать социально-экономическому развитию города.

Оценка эффективности организации процессов использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства муниципальной собственности в сфере образования, нацелена на выявление проблем (недостатков) на всех стадиях создания объектов (планирование, проектирование, строительство), а

⁸ Об утверждении стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года: решение Волгоградской городской думы от 25.01.2017 № 53/1539.

⁹ Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года: постановление администрации Волгограда от 31.10.2017 № 1695.

¹⁰ Программа комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа город-герой Волгоград на период 2019–2025 годов: решение Волгоградской городской Думы от 21.12.2018 № 5/116.

¹¹ Согласно ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

также после получения разрешения на ввод объектов в эксплуатацию (при передаче объектов и при их эксплуатации).

Мы систематизировали следующие проблемы, которые могут быть выявлены на этом этапе проверки.

На стадии планирования:

- несоответствие наименований создаваемых объектов капитального строительства наименованиям объектов, указанных в генеральном плане муниципального образования. Из-за этого установить идентичность указанных объектов не представилось возможным;
- инвестиционные проекты не содержат достоверной оценки наличия объектов инфраструктуры или необходимости их создания. Речь идет об объектах инженерной, транспортной инфраструктуры, необходимость создания которых или, наоборот, ее отсутствие, нужно указывать в документах инвестиционных проектов;
- ненадлежащее обоснование на стадии инвестиционных проектов объема эксплуатационных расходов, необходимых для содержания создаваемых объектов; отсутствие достоверных сведений об объеме эксплуатационных расходов на содержание имущества, создаваемого в результате реализации инвестиционных проектов, влечет планирование бюджетных ассигнований в объеме, недостаточном для содержания всего созданного имущества; отказ потенциальных балансодержателей от приемки имущества в связи с отсутствием средств на содержание объектов; невыполнение работ, обеспечивающих сохранность имущества (например, регулярного полива зеленых насаждений); риск утраты имущества. При принятии решения о реализации инвестиционного проекта целесообразно оценивать реалистичность создания объектов с учетом наличия источников финансового обеспечения необходимого объема средств для последующей эксплуатации создаваемого имущества. Также актуальным становится алгоритм расчета объема эксплуатационных расходов.

На стадии проектирования:

- неиспользование разработанной (откорректированной) проектной документации по причине устаревания и несоответствия ее содержания действующему законодательству.

На стадии строительства:

- в ходе создания объектов возможно наличие нарушений, выявленных органами государственного и муниципального финансового контроля (несоответствие объемов и стоимости выполненных работ, нарушение условий муниципальных контрактов),

что будет свидетельствовать о потенциальных рисках избыточных расходов, а также о ненадлежащем исполнении заказчиком и подрядчиками своих обязательств;

- наличие технологических нарушений, которые выявляются в ходе строительства объектов инспекцией Государственного строительного надзора; такие нарушения являются одной из причин увеличения сроков завершения работ по строительству (реконструкции) и переноса планируемых сроков ввода объектов в эксплуатацию и в основном характерны для объектов, которые строятся длительное время и разными подрядными организациями;
- ненадлежащее качество строительного контроля, осуществляемого заказчиком-застройщиком; при таком выводе необходимо учитывать, что в действующем законодательстве прописано только право на осуществление контроля и надзора за ходом и качеством выполняемых работ по договору строительного подряда, соблюдением сроков их выполнения (графика), качеством предоставленных подрядчиком материалов, а также правильностью использования подрядчиком материалов заказчика (ст. 748 Гражданского кодекса Российской Федерации); в ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации прописаны детальные условия проведения строительного контроля;
- отсутствие консервации объектов. Согласно ч. 4 ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации и п. 2 Правил проведения консервации объекта капитального строительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2011 № 802, необходима консервация объектов капитального строительства при приостановлении работ на срок более шести месяцев. Непроведение мероприятий по консервации приостановленных строительством объектов незавершенного строительства способствует разрушению и расхищению созданных конструкций, снижению прочности и устойчивости объектов под воздействием климатических факторов, и как следствие – необходимости дополнительных расходов. Так как простой рекомендации недостаточно, для урегулирования вопросов по консервации объектов, строительство которых осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования, целесообразно разработать и принять муниципальный правовой акт, определяющий структурное подразделение администрации, уполномоченное на принятие решения о консервации (расконсервации), документ, которым оформляется соответствующее решение, обязанности заказчика-застройщика, связанные с консервацией (расконсервацией) объектов, источники финансового обеспечения работ по консервации, порядок взаимодействия всех заинтересованных сторон при консервации (расконсервации) объектов;
- истечение гарантийного срока на работы и товары до сдачи объектов в эксплуатацию (пример покупки мебели для дошкольного учреждения в 2016 г., гарантийный срок которой истек в 2018 г., а объект строительства еще не введен в эксплуатацию);

- проблемы, возникающие после получения разрешения на ввод объектов в эксплуатацию – при передаче имущества в муниципальную имущественную казну (и балансодержателям). В большинстве случаев они возникают при передаче в казну объектов наружных инженерных сетей (электроосвещения, ливневой канализации и пр.), озеленения, объектов наружного благоустройства (подпорные стены, проезды, ограждения и пр.).

Основными причинами образования остатков капитальных вложений у заказчика-застройщика, по мнению Контрольно-счетной палаты Волгограда, являются:

- отсутствие четкого и понятного механизма определения балансодержателя (или потенциального балансодержателя);
- отсутствие у потенциального балансодержателя средств на содержание объекта;
- частичное отсутствие передаваемого имущества или несоответствие характеристик передаваемого имущества характеристикам, указанным в технической документации;
- отсутствие технической документации (в том числе по причине отсутствия средств на ее изготовление).

Факты отсутствия имущества или несоответствия его характеристик технической документации свидетельствуют об отсутствии надлежащего аналитического учета имущества, создаваемого вместе с объектами капитального строительства, о необходимости контроля ведения такого учета. Единая политика учета позволит добиться открытости и достоверности сведений о вложениях в объекты недвижимого имущества, объекты незавершенного строительства. Примеры применения подобной практики имеются в муниципалитетах Российской Федерации.

В целях повышения эффективности использования имущества, создаваемого за счет средств бюджета Волгограда, целесообразно разработать и принять муниципальные правовые акты, регламентирующие процессы создания и передачи объектов: порядок расчета объема эксплуатационных расходов для содержания создаваемого имущества; порядок определения балансодержателей (потенциальных балансодержателей) создаваемых объектов с учетом технических характеристик всего создаваемого имущества, а не только здания; требования по аналитическому учету имущества, создаваемого в ходе строительства объектов.

Среди проблем – выявление на этапе эксплуатации дефектов, допущенных при проектировании и строительстве объектов, наличие избыточных расходов на стадии эксплуатации объектов, что подтверждает необходимость повышения качества строительного контроля, осуществляемого заказчиком строительства. В целях возмещения ущерба, причиненного вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения подрядчиками обязательств по договорам подряда, заключенным на

конкурентной основе, целесообразно рассмотреть возможность применения норм ст. 60.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Тревожит отсутствие необходимой инфраструктуры для эксплуатации объектов. Мероприятия по созданию инфраструктурных объектов необходимо предусматривать еще на стадии инвестиционных проектов и при подготовке технического задания на проектирование. А при отсутствии возможности создания соответствующих объектов инфраструктуры (дорог, освещения и т.д.) в рамках соответствующего инвестиционного проекта необходимо планировать создание данных объектов в рамках иных муниципальных программ, в том числе с привлечением внебюджетных источников.

Подводя итог исследованию проблем, с которыми сталкиваются как исполнители муниципальных программ, так и органы внешнего финансового контроля, можно утверждать, что к ним в первую очередь относятся те проблемы, которые можно успешно решать технологиями проектного управления:

- сложность в достижении результатов, запланированных в муниципальной программе из-за невозможности выполнения сроков достижения результатов, несвоевременного финансирования, смены должностных лиц, занимающихся реализацией программы ранее, и утратой полноты базы данных по проводимым мероприятиям;
- проблемы в обеспечении эффективности использования ресурсов, в том числе человеческих, достижения прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений в органе исполнительной власти;
- необходимость повышения эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также взаимодействия с подрядными организациями, привлекаемыми органом исполнительной власти, за счет использования единых подходов проектного управления (сформулировано с использованием Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти¹²).

Так как муниципальная программа является полноценным элементом стратегического планирования и управления, требуется приведение технологий ее разработки и реализации в соответствие не только с процессным, но и проектным управлением¹³. Если это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, то его разработка и реализация требуют, во-первых, соответствующей квалификации участников проектного офиса, во-вторых, четкого разделения мероприятий муниципальной программы, которые можно реализовывать методами и приемами процессного и/или проектного управления.

¹² Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ.

¹³ *Sammut-Bonnici T.* Strategic Management. In: *Wiley Encyclopedia of Management*. John Wiley & Sons, Ltd., 2015, vol. 12. URL: <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom060194>

В деятельности органа исполнительной власти проектная деятельность используется, как правило, для реализации стратегии социально-экономического развития территории, а также для реализации приоритетных федеральных направлений по улучшению инвестиционного климата.

С учетом тех проблем, с которыми сталкивались органы исполнительной власти Волгограда при реализации Программы № 1886, можно говорить о целесообразности применения проектных технологий для каждого объекта капитального строительства в сфере образования, для которых предусмотрены бюджетные инвестиции за счет возможности применения гибкой системы реагирования на изменения, разработки и реализации гибкого плана реализации поставленных целей, который можно менять по ходу реализации проекта и контролировать в краткосрочном и долгосрочном периодах по установленным контрольным точкам с возможностью включения специалистов из разных подразделений и органов власти, решающих общую задачу – максимально эффективного расходования бюджетных средств с ожидаемыми социальными эффектами.

Если говорить о правилах организации проектного офиса при администрации города, то его следует разделять на рабочий орган проекта (руководитель проекта, администратор проекта, ответственные за мероприятия, экспертные группы) и проектный комитет (куратор проекта, старшее должностное лицо, функциональный заказчик, общественно-деловой совет).

Для муниципальной программы, включающей мероприятие по финансированию строительства объектов капитального строительства в сфере образования, представим эффективный алгоритм разработки и реализации проекта по отдельно взятому объекту. На этом примере можно видеть решение ряда проблем, с которыми сталкивается администрация муниципального образования при применении процессного подхода к эффективному и результативному расходованию бюджетных средств в данном направлении.

1. В муниципальном образовании создан и работает проектный офис.
2. Формируется реестр проектов, для этого приняты все необходимые нормативные акты, в том числе по организационным вопросам, чтобы обеспечить информационное и методологическое сопровождение планируемого проекта.
3. С учетом традиционного состава структурных подразделений администрации города, участвующих в реализации мероприятий Программы, для проекта по финансированию строительства и ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства в сфере образования (например, школы на 1 000 мест), назначены руководитель и куратор проекта:
 - заказчик – департамент образования;

- руководитель проекта – руководитель комитета по строительству;
- куратор проекта – из высшего управленческого звена администрации, например, заместитель мэра.

В команду проекта включены:

- администратор проекта – заместитель председателя комитета по строительству;
 - технические руководители – директор МКУ Служба единого заказчика-застройщика администрации Волгограда и куратор объекта;
 - эксперты по направлениям проекта: внутренние – из управления экономического развития и инвестиций, из департамента финансов и департамента муниципального имущества администрации города, а также внешние – представители общественного контроля и научной, профессиональной среды;
 - потенциальные балансодержатели или представитель сферы образования (потенциального балансодержателя);
 - представитель региональной исполнительной власти, курирующий отрасль строительства и выделяемые городу финансы (так как данные объекты строительства есть и в их программах);
 - представители поставщиков и подрядчиков (руководители, специалисты) и проектной организации, осуществляющей авторский надзор.
4. Разрабатывается и утверждается паспорт проекта, в котором в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке национальных проектов (программ), утвержденными 14.10.2019 президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 30.07.2019), отражаются основные разделы паспорта проекта, в том числе прописываются этапы и контрольные точки, бюджет.
5. В рабочий орган (команду) проекта включаются представители всех структурных подразделений, участвовавших в подобных мероприятиях ранее в формате муниципальной программы и ее мероприятий, распределяются полномочия и ответственность (рис. 3).
6. Разрабатывается план проекта и электронные формы отчетов и планов для регулярного контроля исполнения и текущей актуализации.

Для объекта капитального строительства в сфере образования паспорт проекта должен включаться в распоряжение администрации города по утверждению плана мероприятий

(Дорожной карты) по реализации проекта. Примером может служить паспорт приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25.10.2016 № 9).

Макет паспорта проекта по полному циклу сопровождения объекта капитального строительства от принятия заключения об эффективности использования средств бюджета Волгограда, направляемых на капитальные вложения, до ввода его в эксплуатацию представлен на *рис. 4*.

Традиционным элементом стратегического анализа, важного и для подобного проекта, является SWOT-анализ, в данном случае его части, нацеленные на оценку будущих рисков и возможностей в развитии объекта анализа:

К ключевым рискам реализации подобного проекта, по нашему мнению, необходимо отнести:

- межведомственную разобщенность потенциальных участников проекта;
- ошибки в проектной документации;
- изменения в нормативных требованиях к объектам капитального строительства в течение периода;
- невыполнение подрядчиком обязательств;
- несвоевременное финансирование [17, с. 103].

К самым ожидаемым возможностям данного проекта можно отнести:

- открытость для обсуждения возникающих проблем, которая повлечет необходимость их решения всеми участниками проекта в режиме «мозгового штурма» для достижения конечной цели – максимально эффективной реализации проекта в установленные сроки и с предусмотренным бюджетом при наличии заложенной системы контроля;
- все созданное имущество будет иметь должный учет, качественные технические документы, своевременно принято балансодержателями; как результат – снижение показателей неэффективного использования бюджетных средств;
- снижение потерь из-за типичных дефектов при эксплуатации; для этого необходимо не только применение проектного подхода, но и разрешение всех выявленных проблемных мест в использовании бюджетных средств при капитальном строительстве социальных объектов.

Нами представлены не только выявленные проблемы, которые могут возникнуть в ходе реализации муниципальной программы, но и необходимые действия, которые необходимо осуществить в нормативно-правовом, методологическом поле стратегического планирования и управления на муниципальном уровне.

Одна из главных – это недостаточное межведомственное взаимодействие для эффективной реализации программы. Это подтверждает востребованность проектных технологий при принятии решения и сопровождении финансирования объектов капитального строительства в сфере образования, так как гарантирует не только персональную ответственность при реализации всех этапов строительства и ввода в эксплуатацию, но и доступность для всех структурных подразделений необходимых данных, обеспечение полного финансирования с актуальными контрольными точками, дающими не только возможность осуществлять своевременный контроль, но и актуализировать прогнозные показатели самого инвестиционного проекта и условий, в которых происходит его реализация по объекту капитального строительства;

Вторая ключевая проблема касается необходимости нормативно-правового урегулирования выявленных проблемных точек и пробелов в обеспечении прозрачности, своевременности, эффективности и корректности показателей результативности реализации данного мероприятия, недопущения несоблюдения сроков ввода объектов, начала осуществления бюджетных инвестиций и т.д. Это направлено на достижение в рамках одного проекта реализации полного цикла строительства объекта, включая учет эксплуатационных расходов и всех тех нюансов, которые влияют на эффективность и качество участия муниципальных образований в финансировании строительства.

И третье. В рамках отдельно взятого проекта можно будет говорить об устранении таких типичных для муниципальных программ проблем, как ошибки на стадии планирования, проектирования и самого строительства, а также при сдаче объекта в эксплуатацию и уже непосредственно при его эксплуатации, на которую также должны быть предусмотрены расходы, что обеспечит долгосрочность эффективности расходования бюджетных средств.

Роль внешнего финансового контроля в результате внедрения проектных технологий сильно не изменится, наоборот, аудиторы и инспекторы смогут рассчитывать на полноту базы данных, необходимых для проведения мероприятий контроля, на достаточность нормативно-правовых актов, регулирующих реализацию проекта, на отсутствие или минимизацию потерь от проблем, выявляемых на всех стадиях создания и передачи в эксплуатацию объектов капитального строительства. Опыт других муниципальных образований, активно применяющих проектные технологии в рассматриваемой области за последние пять лет, а также усиление связи между национальными, региональными и муниципальными проектами заставляют активизировать применение проектных технологий в действующих муниципальных программах.

Рисунок 1

Результат взаимодействия двух структурных подразделений администрации Волгограда по планированию бюджетных инвестиций за счет средств местных бюджетов в объекты капитального строительства

Figure 1

The result of interaction between two structural units of the Volgograd Administration on planning the budget investments in capital construction facilities from local budgets



Примечание. ЭРиИ – управление экономического развития и инвестиций аппарата главы Волгограда.

Источник: авторская разработка

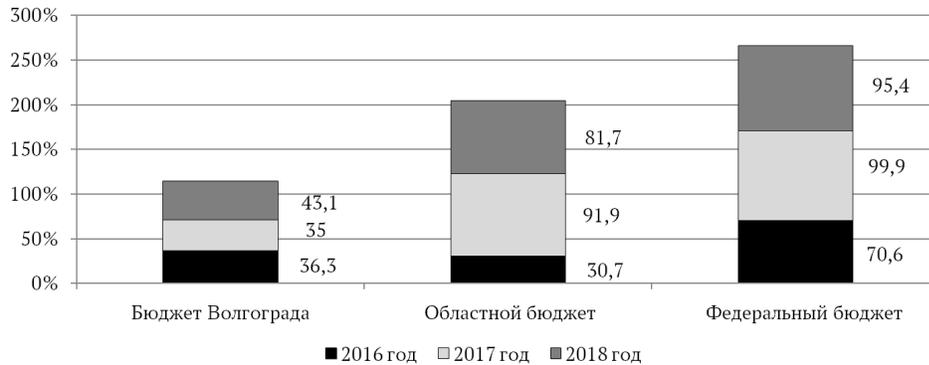
Source: Authoring

Рисунок 2

Изменение процента исполнения финансирования мероприятия муниципальной программы за 2016–2018 гг.

Figure 2

Changes in the percentage of funding the activities under the municipal program for 2016–2018



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 3

Состав участников проекта по возведению объекта капитального строительства в сфере образования

Figure 3

The parties to the project for construction of capital facilities in the field of education



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 4
Макет паспорта проекта

Figure 4
A project data sheet template

Макет Паспорта проекта			
1. Основные положения			
Наименование направления	Образование		
Краткое наименование проекта	Строительство школы на 1 000 мест. Начало и окончание проекта – 20.09.2020–31.03.2022		
Куратор	Ф.И.О. заместителя мэра города		
Функциональный заказчик	Ф.И.О. председателя департамента образования администрации		
Руководитель проекта	Ф.И.О. председателя комитета по строительству администрации		
Ключевые участники проекта	Администрация города и ее структурные подразделения (департамент образования; комитет по строительству; управление экономического развития и инвестиций аппарата главы города; департамент финансов; департамент муниципального имущества; МКУ Служба единого заказчика-застройщика администрации города; комитет образования и молодежной политики администрации Волгоградской области; потенциальные балансодержатели создаваемого имущества; представители поставщиков и подрядчиков, проектной организации)		
2. Содержание муниципального проекта			
Цель проекта	Обеспечить эффективное расходование бюджетных средств по строительству средней школы на 1 000 мест		
Показатель: число новых мест	1 000 мест к 31.03.2022		
Результаты проекта	Созданы 1 000 учебных мест в самом густозаселенном районе города с учетом показателей документов стратегического и территориального планирования территории. Отработаны технологии проектного управления на муниципальном уровне		
Описание модели функционирования результатов проекта	Будут учтены все риски, типичные для строительства школ с использованием бюджетных средств; управление сроками реализации проекта приведет к минимизации финансовых потерь и повышению эффективности использования бюджетных средств		
3. Этапы и контрольные точки			
№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа, контрольная точка)	Срок
1	Проект инициирован	–	20.09.2020
1.1	Организационно-координационные мероприятия: сформированы межведомственные координационные рабочие группы по реализации проекта; создан рабочий список экспертов.	Завершение этапа	01.10.2020
1.2	Утверждение сводного плана реализации проекта	Контрольная точка	15.10.2020
2	Этап 1	–	–
2.1	Создан и утвержден инвестиционный	Контрольная точка	15.10.2020

	проект		
2.2	Приняты: – бюджет муниципальной программы; – постановление о бюджетных инвестициях; – заключение соглашения с областной властью о предоставлении субсидии на строительство объекта капитального строительства	Контрольная точка	20.11.2020
2.3	Уточнение объемов финансирования на текущий год	Контрольная точка	20.12.2020
2.4	Начало строительства объекта	Контрольная точка	Завершение календарного года
3	Этап 2	–	–
3.1	Заключение соглашения о предоставлении субсидии на строительство объекта капитального строительства на второй год	Контрольная точка	15.10.2021
3.2	Уточнение объемов финансирования на второй год реализации проекта	Контрольная точка	01.11.2021
3.3	Продолжение строительства объекта	Контрольная точка	Завершение календарного года
4	Этап 3	–	–
4.1	Завершение строительства и получение разрешения на ввод объекта к эксплуатацию	Контрольная точка	31.01.2022
...	Объект передан балансодержателю, с учетом эксплуатационных расходов	Контрольная точка	15.02.2022
...	Обеспечено создание ... новых рабочих мест	Контрольная точка	15.03.2022
...	Обеспечено создание 1 000 мест в школе	Контрольная точка	15.03.2022
...	Проект завершен	Завершение проекта	31.03.2022
4. Бюджет проекта			
Необходимо предусмотреть, как будут соотноситься федеральные, региональные и местные бюджетные источники, а также предусмотрено ли использование внебюджетных источников и на каких условиях			
5. Описание проекта			
Связь с региональными и муниципальными программами		По утвержденному перечню государственных программ субъекта РФ и перечню муниципальных программ, предлагаемых к реализации (реализуемых) на территории: муниципальная программа «Развитие образования на территории Волгограда»	
Формальные основания для инициации		Результаты аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства в Волгограде, нацеленное на мероприятие «Проектирование, строительство и реконструкция зданий муниципальных образовательных учреждений Волгограда для получения общего образования» муниципальной программы «Развитие системы образования на территории города-героя Волгограда», утвержденной постановлением администрации Волгограда от 31.12.2015 № 1886	
Дополнительная информация		При реализации проекта планируются изменения	

	нормативной правовой базы, направленной на исправление ошибок, характерных для муниципальных программ. Это позволит существенно оптимизировать затраты на строительство при сохранении и улучшении качества строительства, последующей эксплуатации
--	---

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н.* Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // *Социум и власть*. 2019. № 2. С. 37–45.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-proektnogo-metoda-v-gosudarstvennom-i-munitsipalnom-upravlenii-ot-deklarirovaniya-k-rezultativnosti/viewer>
2. *Волков Д.В.* Организация контроля и аудит эффективности муниципальных программ и реализации национальных проектов на территории муниципальных образований // *Вестник университета (Государственный университет управления)*. 2009. Т. 1. № 25. С. 25–30.
3. *Кораблева А.А.* Методические основы оценки эффективности муниципальных программ // *Региональная экономика: теория и практика*. 2017. Т. 15. Вып. 4. С. 691–705. URL: <https://doi.org/10.24891/re.15.4.691>
4. *Курченков В.В., Коробкина Т.В.* Повышение эффективности реализации муниципальных целевых программ и проектов // *Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Сер.: Политология и социология*. 2017. № 1. С. 23–26.
URL: https://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1888
5. *Mišanková M., Kočíšová K.* Strategic Implementation as a Part of Strategic Management. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2014, vol. 110, no. 2, pp. 861–870.
URL: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.931>
6. *Сергеева Л.И., Ревякин Д.Н.* Проблемы оценки эффективности программно-целевого финансирования бюджетных инвестиций // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки*. 2013. № 3. С. 23–34. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-otsenki-effektivnosti-programmno-tselevogo-finansirovaniya-byudzhethnyh-investitsiy/viewer>
7. *Ягодин Д.В.* Результативность и эффективность государственных и муниципальных программ и их мероприятий // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2018. № 1. С. 50–55.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultativnost-i-effektivnost-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-programm-i-ih-meropriyatiy/viewer>

8. *Шерин В.А.* Методическое обеспечение оценки эффективности бюджетных инвестиций в реализацию инновационного проекта // *Финансы и кредит*. 2012. № 21. С. 21–25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskoe-obespechenie-otsenki-effektivnosti-byudzhetyh-investitsiy-v-realizatsiyu-innovatsionnogo-proekta/viewer>
9. *Хомушку В.К.* Внешний финансовый контроль в РФ: сущность и правовые основы // *Вестник университета (Государственный университет управления)*. 2019. № 3. С. 151–157. URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-3-151-157>
10. *Kovazhenkov M.A., Fedotova G.V., Buletova N.E. et al.* Government Control of the Cyber Economy Based on the Technologies of Industry 4.0. In: V. Filippov, A. Chursin, J. Ragulina, E. Popkova (eds) *The Cyber Economy. Contributions to Economics*. Springer, Cham, 2019. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-31566-5_33
11. *Мордвинцев А.И., Булетова Н.Е., Атарицкова И.Г.* Развитие методологии внешнего муниципального контроля в системе управления социально-экономическим развитием территории // *Экономический анализ: теория и практика*. 2019. Т. 18. Вып. 11. С. 2138–2157. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.11.2138>
12. *Никитская Е.Ф., Горбачева И.А.* Роль финансового контроля в обеспечении эффективности муниципальных инвестиционных программ // *Ученые записки Российской академии предпринимательства*. 2016. № 47. С. 37–50. URL: <http://www.rusacad.ru/docs/nauka/Uch.Zap.47.pdf>
13. *Никитская Е.Ф., Горбачева И.А.* Методические аспекты оценки эффективности использования бюджетных средств при реализации государственных и муниципальных программ // *Ученые записки Российской академии предпринимательства*. 2017. Т. 16. № 1. С. 118–134. URL: <http://www.rusacad.ru/docs/nauka/Uch.Zap.t16.1.pdf>
14. *Бобошко В.И.* Система внешнего финансового контроля // *Вестник Московского университета МВД России*. 2012. № 11. С. 113–115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-vneshnego-finansovogo-kontrolya/viewer>
15. *Матвеев Г.С., Силаев А.А.* Региональные и муниципальные аспекты привлечения инвестиций в основные производственные фонды в строительной сфере // *Муниципальная академия*. 2019. № 1. С. 86–95. URL: <http://journal-rma.ru/storage/app/media/blok-ma1-2019-260319-web.pdf>
16. *Ёлохова И.В., Дубровская Ю.В.* Особенности оценки эффективности бюджетных инвестиций в России // *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. 2012. № 17. С. 97–115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-otsenki-effektivnosti-byudzhetyh-investitsiy-v-rossii>

17. Козельский В.Н. Влияние бюджетных инвестиций на развитие отдельных отраслей и видов деятельности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. № 2. С. 100–103.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-byudzhethnyh-investitsiy-na-razvitie-otdelnyh-otrasley-i-vidov-deyatelnosti/viewer>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

PROBLEMS OF IMPLEMENTING MUNICIPAL PROGRAMS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND PROSPECTS FOR INTRODUCING DESIGN TECHNOLOGIES FOR STRATEGIC MANAGEMENT

Aleksandr I. MORDVINTSEV ^{a,*}, Natal'ya E. BULETOVA ^b, Inna G. ATARSHCHIKOVA ^c

^a Chamber of Control and Accounts,
Volgograd, Russian Federation
ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: not available

^b Volgograd Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (RANEPA),
Volgograd, Russian Federation
buletovanata@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4808-906X>

^c Chamber of Control and Accounts,
Volgograd, Russian Federation
atarshikova@kspvolg.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 173/2020
Received 26 March 2020
Received in revised form
8 April 2020
Accepted 18 April 2020
Available online
29 June 2020

JEL classification: H12,
H76

Keywords: performance
audit, municipal program,
project management,
strategic planning

Abstract

Subject. The article considers the issue of budgetary funds utilization efficiency when implementing municipal programs.

Objectives. The aim is to determine, if performance audit of municipal programs for construction of social facilities can identify and systematize problems related to development, implementation, and financing of the strategic planning document; to develop proposals for solutions, taking into account the possibilities for enhancing the efficiency of public spending, including through the use of project management.

Methods. We employ traditional methods of systems analysis and methods relevant to performance audit, like documentary analysis, observation, etc.

Results. The study identified and classified problems typical of development and implementation of municipal programs for capital construction of social facilities. The findings were partially confirmed by the reports of the Volgograd Chamber of Control and Accounts. We substantiate the importance of project-based approach to strategic planning, which differs from the process approach and enables increased efficiency of public funds utilization.

Conclusions. The paper shows weaknesses of program-based approach to implementing the strategic objectives of municipalities, like inaccuracies in the statutory regulation of construction stages with the use of budgetary investments, the lack of detailed and accessible database for auditing, etc. We present our recommendations for enhancing the implementation of municipal programs, including through the introduction of project management technologies.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Mordvintsev A.I., Buletova N.E., Atarshchikova I.G. Problems of Implementing Municipal Programs in the Russian Federation and Prospects for Introducing Design Technologies for Strategic Management. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2020, vol. 19, iss. 6, pp. 1056–1083.
<https://doi.org/10.24891/ea.19.6.1056>

References

1. Abramkina S.R., Vladykina L.B., Lukin A.N. [Project Management in the System of State and Municipal Government: Experience, Problems and Their Solutions]. *Sotsium i vlast' = Society and Power*, 2019, no. 2, pp. 37–45. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-proektnogo-metoda-v-gosudarstvennom-i-munitsipalnom-upravlenii-ot-deklarirovaniya-k-rezultativnosti/viewer> (In Russ.)
2. Volkov D.V. [Organization of control, performance audit of municipal programs, and national project implementation in municipalities]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya) = University Bulletin (State University of Management)*, 2009, vol. 1, no. 25, pp. 25–30. (In Russ.)
3. Korableva A.A. [A methodological framework for assessing the effectiveness of municipal programs]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2017, vol. 15, iss. 4, pp. 691–705. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/re.15.4.691>
4. Kurchenkov V.V., Korobkina T.V. [Improvement of the Effectiveness of Municipal Special Purpose Programs and Projects]. *Nauchnyi vestnik Volgogradskogo filiala RANKhiGS. Ser.: Politologiya i sotsiologiya = Scientific Bulletin of VAPA. Series: Political Science and Sociology*, 2017, no. 1, pp. 23–26. URL: https://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1888 (In Russ.)
5. Mišanková M., Kočišová K. Strategic Implementation as a Part of Strategic Management. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2014, vol. 110, pp. 861–870.
URL: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.931>
6. Sergeeva L.I., Revyakin D.N. [The problems of assessing the efficiency of budget investment financing through the programme-target method]. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Ser.: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = IKBFU's Vestnik. Ser.: The Humanities and Social Science*, 2013, no. 3, pp. 23–34. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-otsenki-effektivnosti-programmno-tselevogo-finansirovaniya-byudzhethnyh-investitsiy/viewer> (In Russ.)
7. Yagodin D.V. [The Effectiveness and Efficiency of State and Municipal Programs and Events]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2018, no. 1, pp. 50–55.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultativnost-i-effektivnost-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-programm-i-ih-meropriyatij/viewer> (In Russ.)
8. Sherin V.A. [Methodical provision of the evaluation of effectiveness of budget investment in implementation of innovative project]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2012, no. 21, pp. 21–25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskoe-obespechenie->

- otsenki-effektivnosti-byudzhetyh-investitsiy-v-realizatsiyu-innovatsionnogo-proekta/viewer (In Russ.)
9. Khomushku V.K. [External financial control in the Russian Federation: The essence and legal framework]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya) = University Bulletin (State University of Management)*, 2019, no. 3, pp. 151–157. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-3-151-157>
 10. Kovazhenkov M.A., Fedotova G.V., Buletova N.E. et al. Government Control of the Cyber Economy Based on the Technologies of Industry 4.0. In: V. Filippov, A. Chursin, J. Ragulina, E. Popkova (eds) *The Cyber Economy. Contributions to Economics*. Cham, Springer, 2019. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-31566-5_33
 11. Mordvintsev A.I., Buletova N.E., Atarshchikova I.G. [Advancing the methodology for external municipal control in the system of management of territory's socio-economic development]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2019, vol. 18, iss. 11, pp. 2138–2157. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.11.2138>
 12. Nikitskaya E.F., Gorbacheva I.A. [The role of financial control to provide efficiency of municipal investment programs]. *Uchenye zapiski Rossiiskoi akademii predprinimatel'stva = Scientific Notes of the Russian Academy of Entrepreneurship*, 2016, no. 47, pp. 37–50.
URL: <http://www.rusacad.ru/docs/nauka/Uch.Zap.47.pdf> (In Russ.)
 13. Nikitskaya E.F., Gorbacheva I.A. [Methodological aspects of assessing the effectiveness of the use of budgetary funds in the implementation of State and municipal programs]. *Uchenye zapiski Rossiiskoi akademii predprinimatel'stva = Scientific Notes of the Russian Academy of Entrepreneurship*, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 118–134.
URL: <http://www.rusacad.ru/docs/nauka/Uch.Zap.t16.1.pdf> (In Russ.)
 14. Boboshko V.I. [System of External Financial Control]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2012, no. 11, pp. 113–115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-vneshnego-finansovogo-kontrolya/viewer> (In Russ.)
 15. Matveev G.S., Silaev A.A. [The regional and municipal aspects of attracting investments to capital production stocks in the construction sector]. *Munitsipal'naya akademiya = Municipal Academy*, 2019, no. 1, pp. 86–95.
URL: <http://journal-rma.ru/storage/app/media/blok-ma1-2019-260319-web.pdf> (In Russ.)
 16. Elokhova I.V., Dubrovskaya Yu.V. [Specific traits of estimating budgetary investments efficiency in Russia]. *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki = PNRPU Sociology and Economics Bulletin*, 2012, no. 17, pp. 97–115.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-otsenki-effektivnosti-byudzhetyh-investitsiy-v-rossii> (In Russ.)

17. Kozel'skii V.N. [Impact of budgetary investments on the development of industrial sectors and business activities]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta* = *Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*, 2012, no. 2, pp. 100–103. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-byudzhethnyh-investitsiy-na-razvitie-otdelnyh-otrasley-i-vidov-deyatelnosti/viewer> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.