

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Региональное стратегическое планирование

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АУДИТА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ: ОПЫТ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

Александр Иванович МОРДВИНЦЕВ ^{а,*}, Наталья Евгеньевна БУЛЕТОВА ^б,
Роман Сергеевич ДУБОВ ^с

^а кандидат экономических наук, доцент,
председатель Контрольно-счетной палаты Волгограда,
Волгоград, Российская Федерация
ksp_priem@volgadmin.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4164-5473>
SPIN-код: 9402-8633

^б доктор экономических наук,
доцент кафедры государственного управления и менеджмента,
Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Волгоград, Российская Федерация
buletovanata@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4808-906X>
SPIN-код: 7022-9475

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

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 610/2020
Получена 29.10.2020
Получена в
доработанном виде
09.11.2020
Одобрена 15.11.2020
Доступна онлайн
15.12.2020

УДК 351.9, 338.22
JEL: H72, R58

Аннотация

Предмет. Особенности организации и проведения аудита муниципальными контрольно-счетными органами. Организация взаимодействия между региональными и муниципальными исполнителями национальных проектов.

Цели. Выявление основных характеристик системы аудита муниципальной составляющей национальных проектов.

Методология. Использованы методы сравнительного анализа, обобщения и синтеза, а также систематизации, группировки данных и элементов объекта исследования.

Результаты. Проведен сравнительный анализ терминов «контроль», «аудит» и «мониторинг». Опыт работы муниципальных контрольно-счетных органов позволяет утверждать, что работа по формированию системы аудита муниципальной составляющей национальных проектов должна проводиться на основе методов аудита эффективности и стратегического подхода. Разработана модель системы аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов.

Ключевые слова: система аудита, национальный проект, муниципальная политика, мониторинг, жесткой централизации этого процесса и наличием разных контрольно-счетные органы

Выводы. В идеальной модели проведения системного аудита необходимо в качестве объекта иметь завершённый проект; в реальных условиях актуальны контрольные точки реализации национального проекта для применения методов контроля и аудита. Выявленные проблемы в реализации муниципальной составляющей национальных проектов связаны с отсутствием жесткой централизации этого процесса и наличием разных механизмов реализации национальных проектов на муниципальном уровне.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Мордвинцев А.И., Булетова Н.Е., Дубов Р.С. Формирование системы аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов в России: опыт контрольно-счетных органов // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2020. – Т. 18, № 12. – С. 2224 – 2255.
<https://doi.org/10.24891/re.18.12.2224>

Введение

Национальные, региональные и муниципальные проекты как объекты государственного (муниципального) контроля и аудита требуют пристального внимания не только к их содержанию и условиям, методам реализации, но и к обеспечению развития инструментов контроля, аудита и мониторинга, чтобы органы исполнительной власти, принимающие решения и несущие ответственность за достижение национальных целей развития, располагали достоверными, своевременными и полными результатами исследования. По словам А.Л. Кудрина, доля освоенных средств при мониторинге реализации национальных проектов второстепенна, необходимо фокусироваться на конечных результатах и качественных изменениях¹.

С июля 2020 г. в России реализуется «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике»². Это потребовало уточнения паспортов национальных проектов. Следующие шаги – корректировки федеральных и региональных проектов в сложившейся иерархии ведомств-кураторов, соответствующие плану восстановления экономики в кризисных условиях 2020 г., специфика

¹ Кудрин: нужны новые методики оценки показателей нацпроектов.
URL: <https://futuresussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/531129>

² Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства РФ 23.09.2020).
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/>

которых связана с мировой пандемией и растущей востребованностью цифровых технологий.

Материалы и методы исследования

Авторы в ходе исследования использовали актуальную нормативно-правовую базу, а также материалы мониторингов, которые проводят аудиторы Контрольно-счетной палаты Волгограда и другие муниципальные контрольно-счетные органы в отношении муниципальной составляющей национальных проектов. Авторы использовали такие методы исследования, как сравнение, группировка и систематизация данных, обобщение и синтез. Использование результатов применения мониторинга как метода аудита в деятельности Контрольно-счетной палаты Волгограда позволило получить необходимую первичную информацию и успешно применить метод экспертных оценок и моделирования системы аудита.

Результаты

В первую очередь, авторы провели анализ понятийного аппарата по теме исследования, определив, что следует понимать под контролем, аудитом и мониторингом реализации национальных проектов, чтобы четко разграничивать сферу их применения. Анализируя эволюцию трактовки термина «контроль» в научных и правовых источниках, представим следующие результаты и выводы.

В научных публикациях контроль традиционно рассматривается как функция управления, вытекающая из сущности власти и государства³. Первоначально это слово использовалось преимущественно в бухгалтерском учете; английское слово «control» имеет синонимы «господство», «власть», «насилие» и никак не коррелирует с термином «audit». В работе Е.А. Соломатиной [1] исследование начинается с определения контроля из словаря В.И. Даля как учета, проверки счетов, отчетности, присутственного места, занимающегося проверкой счетов. Как правило, исследователи не приводят различий в терминах «контроль» и «аудит» применительно к государственному контролю и государственному аудиту [2–4], что усугубляет разночтения в российских и зарубежных источниках^{4, 5, 6}, а также в нормативно-правовых актах.

³ Бергаль Е.В. Внешний и внутренний финансовый контроль в системе государственного контроля: региональный аспект // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 3. С. 7–14.

⁴ Мельник М.В. Тенденции развития государственного финансового контроля и аудита // Вестник профессионального бухгалтера. 2020. № 4–6. С. 40–58.

Авторы Е.А. Феофилова и В.С. Лопатников ссылаются на международные профессиональные стандарты внутреннего аудита, в соответствии с которыми контроль (control) – это любые действия менеджмента и других сторон по управлению рисками и повышению вероятности достижения поставленных целей и выполнения задач, а внутренний аудит (audit) трактуется как независимая, обеспечивающая объективность консультационная деятельность, призванная добавить стоимость и улучшить работу организации. Аудит помогает организации достичь своих целей путем применения систематического и упорядоченного подхода к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и процессов управления [5].

По мнению А.С. Кузнецова, государственный контроль – это система самоконтроля государства, в то время как государственный аудит – средство независимого публичного контроля за деятельностью органов власти⁷. В работе Д.А. Осипова и В.М. Большаковой [6] дано определение контроля как процесса: контроль представляет собой периодическое измерение результатов и соотнесение их с ожидаемыми результатами с последующей корректировкой действий контролируемого объекта при обнаружении отклонений, при этом к объектам контроля относят не участников системы государственного и муниципального управления, а физических и юридических лиц.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸ контроль определяется как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов (посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований,

⁵ Егоров И.И. Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы // Финансовый контроль. 2020. № 1. С. 41–44. URL: <http://rufincontrol.ru/article/400669/>

⁶ Federal Information System Controls Audit Manual (FISCAM). URL: <https://www.gao.gov/assets/80/77142.pdf>; Saud S. Role of Internal Audit in Organization Goals Achievements: A SECP Perspective. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2672117>

⁷ Кузнецов А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113–117.

⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: <https://fzrf.su/zakon/2020-07-31-n-248-fz/>

устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Это определение дополнено уточнением, что контроль должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁹ в перечне полномочий контрольно-счетных органов кроме контроля за исполнением местного бюджета названо полномочие по организации и осуществлению контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством РФ», что соответствует полномочиям контрольно-счетных органов. Однако в этой трактовке переплетаются характеристики и контроля, и аудита, что также не дает однозначного понимания и разграничения этих понятий, при этом в самом законе определение аудита применительно к контрольно-счетным органам отсутствует.

Бюджетный кодекс РФ в разделе «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» дает трактовку внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, относя первый к полномочиям Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, а внутренний – к полномочиям Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций)¹⁰. Более того, Бюджетный кодекс РФ детализирует объекты государственного (муниципального) финансового контроля, относя к ним главных распорядителей бюджетных средств, государственные (муниципальные) учреждения и др.

Авторское видение определения государственного и муниципального контроля в привязке к национальным проектам и их реализации на всех уровнях исполнительной власти связано с тем, что, во-первых, необходимо

⁹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». URL: <https://rg.ru/2011/02/11/audit-dok.html>

¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

четко разделять контроль на управленческий и финансовый, на внешний и внутренний, и именно внешний контроль связан с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений в процессах реализации национальных, региональных, муниципальных проектов (и/или муниципальных программ); во-вторых, важно понимать, что контроль традиционно рассматривается как одна из функций управления, призванная обеспечивать законность, полноценность данного процесса воздействия на объекты управления.

Для обоснования содержания и трактовки аудита в деятельности контрольно-счетных органов представим следующие источники и выводы. Федеральные законы «О Счетной палате Российской Федерации»¹¹ (далее – Закон № 41-ФЗ) и «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не позволяют сразу определить различия аудита и контроля. Это относится и к содержанию документа «СГА 103. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Финансовый аудит (контроль)»¹². Так, в Законе № 41-ФЗ упоминается понятие «внешний государственный аудит (контроль)», отчего может возникнуть заблуждение, что аудит и контроль трактуются как синонимы. Однако так как к формам осуществления Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований внешнего государственного финансового контроля отнесены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, логично определять аудит как совокупность таких мероприятий в отношении объектов аудита.

В Лимской декларации руководящих принципов аудита¹³ речь идет об аудите как неотъемлемой части системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования. Авторы исследования считают, что при переводе некорректно трактовать слово «audit» как «контроль», то есть как синонимы. Наоборот, важно максимально полно разделять данные термины и сферу их применения в государственной и муниципальной системах управления.

¹¹ Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/

¹² СГА 103. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Финансовый аудит (контроль) (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, постановление от 25.12.2017 № 14ПК). URL: [https://rulaws.ru/acts/SGA-103.-Standart-vneshnego-gosudarstvennogo-audita-\(kontrollya\).-Finansovyy-audit-\(kontrol\)/](https://rulaws.ru/acts/SGA-103.-Standart-vneshnego-gosudarstvennogo-audita-(kontrollya).-Finansovyy-audit-(kontrol)/)

¹³ Лимская декларация руководящих принципов аудита. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/69b/69b452522206c16e9cfa0b3ba896af4e.pdf>

Согласно важному определению из Стандарта ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора», аудит государственного сектора может быть описан как систематический процесс, позволяющий объективно получать и оценивать доказательства для определения того, соответствуют ли информация или существующие условия установленным критериям¹⁴. Аудит государственного сектора крайне важен, поскольку он предоставляет законодательным и надзорным органам, должностным лицам и общественности информацию, а также независимые и объективные оценки управления и проведения государственной политики, программ или иных действий.

В отличие от контроля, аудит следует трактовать как совокупность всех форм мероприятий, направленных на исследование организации процессов, на оценку качества самой системы управления процессами и достижения запланированных целей, то есть если контроль – одна из функций управления, то аудит – один из способов эту систему управления оценить и оптимизировать, развить, привести в соответствие с потребностями и целями управления.

Третий анализируемый термин («мониторинг») имеет следующие трактовки и место в системе контроля и аудита. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 16) относит мониторинг к методам осуществления деятельности Счетной палаты наравне с другими методами (проверка, ревизия, анализ, обследование); также в п. 8 ст. 16 уточняется, что мониторинг применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе. В соответствии с Постановлением «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹⁵ (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»)¹⁶ под мониторингом реализации национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов понимается система мероприятий по измерению их фактических параметров, расчету отклонения фактических параметров от плановых параметров, утвержденных в паспортах соответствующих проектов и их рабочих планах. В ходе мониторинга формируются ежемесячные и ежеквартальные

¹⁴ Основополагающие принципы аудита государственного сектора. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/bfe/issai-100.-osnovnyie-printsipy-audita-v-gos-sektore_rus.pdf

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/gLitA0z6PB0llreUV4AOA0v1otm15jdo.pdf>

¹⁶ Положение об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации. URL: <https://bazanra.ru/pravitelstvo-rf-postanovlenie-n1288-ot31102018-h4204422/polozhenie/1/>

отчеты; также предполагается использование информационно-аналитической системы в целях оценки реализации национальных проектов.

Все изложенные трактовки позволяют авторам исследования сделать следующие выводы и уточнения:

- если для полноценной реализации мероприятий контроля или аудита необходимо наличие заверщенного цикла функционирования, развития объекта контроля (аудита), то для мониторинга достаточно иметь результат реализации отдельно взятого этапа процесса на объекте контроля (аудита);
- если в отношении контроля как функции управления и элемента управленческого цикла возможна самостоятельность (на примере внутреннего контроля), то для аудита всегда важны определение «заказчика» подобных экспертно-аналитических мероприятий и комплексный подход не к отдельным этапам процесса управления, реализации проекта, функционирования органа власти, а ко всей системе организации данных процессов в целях их улучшения, к самой системе управления;
- в условиях отсутствия завершенных национальных проектов (региональных или муниципальных) Счетная палата РФ, как и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, полноценно могут реализовывать мониторинг реализации национальных проектов или мероприятия промежуточного контроля за расходованием бюджетных средств.

По состоянию на 2020 г. система аудита реализации национальных проектов только формируется, накапливаются данные мониторинга, контроля за реализацией отдельных мероприятий, этапов, развивается методология аудита. Важно, чтобы на региональном и муниципальном уровнях реализации национальных проектов также формировалась система аудита, ее методология с учетом содержания региональных проектов, их муниципальной составляющей.

На *рис. 1* визуализированы выводы, полученные авторами по итогам сопоставления терминов «контроль», «аудит» и «мониторинг» в рамках темы исследования. Теоретическая трактовка отличия внешнего контроля от внутреннего очевидна и традиционна:

- контроль является внутренним тогда, когда субъект и объект контроля организационно входят в одну систему (ведомство), а внешним в том случае, когда субъект контроля не входит в ту же систему, что и объект [7];
- внутренний контроль можно также рассматривать в рамках отношений между вышестоящими органами и нижестоящими [8], что четко прослеживается на авторской схеме.

К субъектам внешнего финансового контроля относятся контрольно-счетные органы, реализующие полномочия в соответствии с Лимской декларацией и Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований». Объектами внешнего финансового контроля выступают федеральная, региональная и муниципальная составляющие национальных проектов. В соответствии с трактовкой понятия «системная аудиторская деятельность» (совокупность приемов и методов финансового аудита, аудита эффективности и стратегического подхода к аудиту) предлагаем в данном исследовании использовать именно этот термин вместо термина «внешний финансовый контроль» [9].

Субъекты и объекты межуровневого, внутреннего (внутриведомственного) контроля и внутреннего (самоорганизованного) аудита сосредоточены в иерархической структуре органов исполнительной власти и различаются по целям и результатам деятельности. Для внутреннего аудита характерна самоорганизация в реализации мероприятий по подготовке к внешнему аудиту и снижению риска выявления потерь, недочетов, неэффективности в использовании бюджетных средств.

В нормативно-правовой базе финансового аудита приведена трактовка внутреннего финансового контроля как внутреннего процесса субъекта управления, осуществляемого в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, в том числе посредством совершения контрольных действий¹⁷, а в функции внутреннего финансового аудита входит проверка качества системы внутреннего финансового контроля в соответствии с нормативно-правовой базой. При этом определение внутреннего финансового аудита отсутствует, а определение мониторинга позволяет сделать вывод, что и в этом

¹⁷ Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338586/

стандарте термины «аудит» и «контроль» трактуются как синонимы [10]. Эта трактовка встречается в работе М.И. Климошенко и М.В. Лозового¹⁸.

Кроме внешнего финансового, внутреннего и межуровневого контроля, в рамках управленческого цикла при реализации национальных проектов в системе государственного и муниципального управления отдельное место занимает внешний государственный контроль, осуществляемый со стороны контрольных (надзорных) органов.

Переходя к характеристике национальных проектов, отметим, что принципиально важным является продление срока реализации национальных проектов и укрупнение национальных целей развития (табл. 1). В научной литературе отмечается, что инициатива государства по реализации проектов является временным явлением в системе публичного управления, рассчитанного на зарождение самостоятельности и активных решений со стороны бизнеса [11, 12], но в российской системе стратегического управления развитием территории самостоятельность бизнеса активно, масштабно и системно не проявляется.

В рамках Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁹ были определены девять основных национальных целей развития страны на ближайшие годы, которые носят «межпрограммный» («межпроектный») характер: достижение ни одной из национальных целей не может быть обеспечено в рамках лишь одной государственной программы и (или) национального проекта (программы). Кроме того, национальные цели развития тесно взаимосвязаны. Достижение одних целей находится в прямой зависимости от достижения других. К примеру, снижение в два раза уровня бедности невозможно без устойчивого экономического роста, а увеличение производительности труда невозможно без широкого распространения цифровых технологий и инновационного развития. В условиях отсутствия долгосрочной стратегии социально-экономического развития Указ Президента № 204 является ключевым элементом среднесрочного стратегирования.

¹⁸ Климошенко М.И., Лозовой М.В. Антикризисное управление рисками при выполнении бюджетных процедур на основе внутреннего финансового аудита. В кн.: *Функции учета, анализа и аудита в принятии управленческих решений. Сборник научных трудов международного экономического форума*. М., 2020. С. 138–142.

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>

Указ Президента России «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» принят 21 июля 2020 г. На основе табл. 1 можно констатировать, что если между национальными целями корреляция осталась, то сами цели укрупнены и переосмыслены. Произошедшее изменение формулировок целей, представленных в Указе от 2018 г., указывает на то, что государство фактически реализует миссию в заявленных сферах управления. Тем не менее, детализация целевых показателей, характеризующих достижение национальных целей к 2030 г., позволяет получить представление о необходимых стратегических шагах.

Состав и содержание национальных и федеральных проектов эволюционируют, гибко реагируя на вызовы, внешние факторы и потребности общества, при высокой управляемости рисками и последствиями. Например, если в 2019 г. действовали 12 национальных и 67 федеральных проектов, то 2020 г. характеризуется увеличением их числа до 13 и 78 соответственно.

Для успешной реализации национальных проектов необходимо качественное планирование и определение четкого регламента взаимодействия всех участников проектов. В настоящее время в «Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ)»²⁰ прописан механизм реализации национальных проектов вплоть до уровня субъектов РФ (упоминание муниципального уровня отсутствует).

Организация мониторинга и контроля продвижения проектов на всех этапах законодательно закреплена на региональном уровне; планируется использовать современные управленческие и информационные технологии, в том числе такие, которые позволяют вести контроль за исполнением проектов в автоматизированном режиме. Пример реализации проектного подхода являет Волгоградская область, где была организована работа по внедрению проектной деятельности в региональных органах исполнительной власти. На муниципальном уровне также была принята нормативная база, необходимая для осуществления проектной деятельности.

Требуется уточнения, что следует понимать под муниципальной составляющей национальных проектов и какая практика наработана в муниципальных образованиях. В частности, вертикальная иерархия

²⁰ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339394/

проектов имеет свои особенности. На муниципальном уровне предусмотрено два варианта вовлеченности в реализацию национальных проектов через региональные проекты: непосредственно через муниципальные проекты, что недостаточно распространено на местном уровне, и через отдельные мероприятия в рамках реализуемых муниципальных программ.

Система взаимодействия руководителя регионального проекта и главы муниципального образования включает в себя: заключение соглашения о реализации на территории муниципального образования регионального проекта (далее – соглашение о реализации) и соглашение о предоставлении субсидии (далее – соглашение о финансировании). Со стороны главы муниципального образования руководителю регионального проекта представляются доклады о ходе реализации муниципальных мероприятий в рамках национального проекта, которые находят отражение в отчете о реализации регионального проекта и в системе учета полученных результатов на федеральном уровне (рис. 2).

По заключаемому соглашению о реализации регионального проекта на территории муниципального образования на руководителя регионального проекта и главу муниципального образования возлагается следующая ответственность:

- руководитель регионального проекта обеспечивает наличие утвержденного Паспорта регионального проекта с указанием муниципальных участников – главы муниципального образования; на региональном уровне должно быть обеспечено проведение мониторинга достижения заданных значений проекта; также именно руководитель регионального проекта обеспечивает заключение соглашения о предоставлении межбюджетного трансферта из регионального бюджета для финансового обеспечения реализации проекта на территории муниципального образования;
- глава муниципального образования обеспечивает достижение значений показателей и результатов регионального проекта, а также своевременное предоставление отчетности, а также достоверных, актуальных и полных сведений в отчетах и иных документах.

Практика реализации региональных проектов на территории Волгоградской области и г. Волгограда подтверждает факт заключения такого соглашения и взаимодействия сторон, однако ответственность за недостижение

муниципальным образованием плановых значений показателей соглашением не предусмотрена.

Детализируя информацию по заключению соглашения о предоставлении субсидии (финансировании), отметим, что данный документ заключается между руководителем структурного подразделения областной администрации (получателем средств бюджета субъекта РФ, которому доведены лимиты бюджетных обязательств на предоставление субсидий местным бюджетам; в случае Волгоградской области – комитетом финансов) и заместителем главы муниципального образования (например, заместителем главы г. Волгограда). Предметом такого соглашения будет предоставление из регионального бюджета субсидии на софинансирование мероприятия регионального проекта, реализуемого уполномоченным структурным подразделением местной администрации²¹.

Соответствующий комитет региональной администрации, согласно условиям финансового соглашения, обязуется:

- обеспечить предоставление субсидии местному бюджету;
- осуществлять контроль за соблюдением муниципалитетом условий предоставления субсидии и других обязательств, установленных соглашением;
- осуществлять проверку документов, подтверждающих произведенные расходы бюджета города, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия;
- осуществлять мониторинг достижения значений результатов регионального проекта на основании данных отчетности и т.д.

Со стороны местной администрации на уровне заместителя главы реализуются следующие обязательства:

- обеспечить выполнение условий предоставления субсидии;
- исполнить требования главного распорядителя бюджетных средств по возврату средств в областной бюджет в соответствии с правилами предоставления субсидий;

²¹ Данная информация получена авторами по итогам запроса в органы местного самоуправления Волгоградской области.

- обеспечить достижение значений результатов муниципальной составляющей национального (и соответствующего регионального) проекта;
- соблюдать график выполнения мероприятий в пределах установленной стоимости согласно соглашению.

Условиями заключаемых соглашений предусмотрено предоставление отчетов, отличающихся по форме и содержанию и являющихся приложением к соглашениям. Анализ соглашений показал, что формы и периодичность их предоставления по соглашениям разные (табл. 2).

На примере реализации муниципальной составляющей национальных проектов в Волгограде далее приведем результаты выполненного авторами мониторинга содержания региональных проектов, паспорта которых представлены на официальном сайте областной администрации²². По национальному проекту «Образование» в Волгоградской области реализуется семь региональных проектов, шесть из которых – на уровне администрации Волгограда, однако в регионе не было заключено ни одного финансового соглашения. По состоянию на 1 августа 2020 г. также не было информации о заключении соглашений на реализацию по 2020 г. По национальному проекту «Демография» на территории региона реализуется пять региональных проектов, результаты по которым разнообразны: по отдельным проектам так и не заключены соглашения с г. Волгоградом, либо, наоборот, взаимодействие происходит очень активно и заключены соглашения по 2020 г.

По национальному проекту «Культура», в отличие от других направлений, все три региональных проекта сосредоточены в Комитете по культуре, и можно отметить слабое обеспечение их реализации на муниципальном уровне. По национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» только по двум из трех реализуемых региональных проектов на муниципальном уровне заключены соглашения о реализации на уровне департамента городского хозяйства, можно отметить и заключение финансовых соглашений.

²² Волгоградская область. Региональные проекты: цели и показатели. На основе паспортов региональных проектов, утвержденных Советом при губернаторе Волгоградской области по реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области. URL: [https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/%D0%98%D0%93%20%D0%9D%D0%9E%D0%AF%D0%91%D0%A0%D0%AC%202020%20\(20.111.\)\).pdf](https://www.volgograd.ru/vo-project/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/%D0%98%D0%93%20%D0%9D%D0%9E%D0%AF%D0%91%D0%A0%D0%AC%202020%20(20.111.)).pdf)

По национальному проекту «Жилье и городская среда» в Волгоградской области реализуется три региональных проекта, по которым отмечены как успешные результаты реализации, так и проблемные ситуации, связанные с проектом «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

По национальному проекту «Экология», на наш взгляд, ситуация с реализацией механизма взаимодействия региональных и муниципальных исполнителей одна из самых тяжелых, так как по шести реализуемым региональным заключено только два соглашения о реализации за 2019 г. и одно финансовое соглашение, что резко увеличивает риск недостижения целевых показателей национального проекта на территории города и региона в целом.

По национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» ситуация ненамного лучше, так как не было заключено ни одного финансового соглашения по четырем региональным проектам, реализуемым администрацией Волгограда. По всем реализуемым региональным проектам в рамках национального проекта «Цифровая экономика» получена информация только по одному соглашению о реализации за 2019 г. – это проект «Кадры для цифровой экономики».

Не относятся к полномочиям органов местного самоуправления также три региональных проекта, реализуемых в рамках национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», четыре региональных проекта в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт», семь региональных проектов в рамках национального проекта «Здравоохранение». В рамках национального проекта «Наука» на территории Волгоградской области региональные проекты не разработаны.

Резюмируя, отметим, что в 2019 г. на территории Волгоградской области действовало 52 региональных проекта, связанных с реализацией национальных проектов, из которых 19 проектов не относились к полномочиям органов местного самоуправления. По 17 проектам не было заключено соглашений о реализации проекта, по 20 проектам соглашения о реализации были заключены вовремя, по 8 проектам было заключено финансовое соглашение, один проект находился на этапе заключения соглашения о его реализации. В 2020 г. ситуация изменилась следующим образом: из 51 регионального проекта 17 не относятся к полномочиям органов местного самоуправления, по 7 проектам не заключены соглашения о реализации, по 21 проекту такие соглашения заключены, по 7 проектам

заключено финансовое соглашение и один проект (тот же, что и по данным 2019 г.) должен быть обеспечен соглашением, которое находится на этапе заключения.

В ходе исследования авторами проанализирована практика других регионов по вовлечению муниципальных образований в реализацию региональных проектов. Интересен опыт ряда муниципальных образований, имеющих практику реализации муниципальной составляющей национальных проектов, то есть мы говорим о разных подходах к исследуемому вопросу.

С 2017 г. в Воронеже муниципальные служащие реализуют процесс формирования проектного портфеля в рамках работы муниципального казенного учреждения «Агентство по созданию и развитию системы управления проектной деятельностью». В 2018 г. было принято распоряжение администрации Воронежа «О развитии системы управления проектной деятельностью в администрации городского округа город Воронеж»²³, которое способствовало развитию проектного управления. Решением проектного комитета от 22.03.2019 в состав портфеля проектов администрации Воронежа было включено восемь муниципальных составляющих национальных проектов; финансирование всех проектных мероприятий осуществляется в рамках реализации муниципальных программ²⁴. К развитию системы проектного управления можно отнести принятие распоряжения о разработке паспортов и мониторинге реализации муниципальной составляющей региональных проектов региона²⁵, что можно рассматривать как пример лучшей практики для других муниципальных образований страны.

По данным Управления имущественных отношений, экономики и развития конкуренции г. Ульяновск, в 2020 г. было проведено экспертно-аналитическое мероприятие по мониторингу деятельности администрации города по реализации национальных проектов. Муниципальные проекты на территории города не реализуются, продолжают действовать муниципальные программы²⁶.

²³ Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 09.02.2018 № 97-р «О развитии системы управления проектной деятельностью в администрации городского округа город Воронеж». URL: <https://voronezh-city.ru/documents/obyavleniya/2019/May/28/13.pdf>

²⁴ Решение Комитета управления проектами при главе городского округа города Воронеж по итогам 11 заседания от 22.03.2019. URL: <https://voronezh-city.ru/documents/obyavleniya/2019/May/28/15.pdf>

²⁵ Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 19.03.2019 № 218-р «О разработке паспортов и мониторинге реализации муниципальной составляющей региональных проектов Воронежской области». URL: https://voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/28973

В Ростове-на-Дону в 2020 г. реализуется 13 соглашений о предоставлении субсидий на реализацию муниципальной составляющей национальных проектов, однако муниципальные нормативно-правовые акты, закрепляющие механизм участия в реализации региональных проектов, отсутствуют²⁷.

Можно констатировать, что для российских муниципальных образований характерны разные подходы к реализации национальных проектов и уровень их реализации с учетом территориальных особенностей. Выбор механизма участия в реализации национальных проектов может состоять в том, чтобы официально закрепить в структурном подразделении администрации муниципального образования полномочия по реализации муниципальной составляющей национальных (региональных) проектов в рамках реализуемых муниципальных программ. В рамках сформированной нормативно-правовой базы и с использованием инфраструктуры проектного управления возможна реализация муниципальной составляющей национальных проектов через муниципальные проекты, и в этом случае формат и методы достижения национальных целей будут синтезированы в единую модель проектного управления.

В публикации [13] авторы анализировали проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при реализации муниципальных программ и обосновывали преимущества применения проектных технологий в системе стратегического управления. Свои тенденции характерны для регионального и муниципального уровней развития проектного управления. В развитии муниципальной составляющей национальных проектов есть свои территориальные особенности, и для большинства муниципальных образований РФ характерны риски:

- недостаточное финансирование на фоне необходимости достижения отдельных показателей, заложенных в муниципальные программы или в региональные проекты с муниципальным участием;
- сложная и непрозрачная система распределения полномочий по достижению целевых показателей и мероприятий;

²⁶ Управление имущественных отношений, экономики и развития конкуренции администрации города Ульяновска. Участие в программах». URL: <http://kugiz.ru/uchastiye-v-programmakh-1>; Об утверждении бюджета муниципального образования «Город Ульяновск» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463732641>

²⁷ Проекты города Ростова-на-Дону, входящие в национальные проекты. URL: <https://rostov-gorod.ru/administration/structure/departments/deg/other/nazproekty/>

- отсутствие общего учета и мониторинга мероприятий/показателей, обеспечивающих выполнение региональной (муниципальной) составляющей национального проекта;
- отсутствие доступной информации о ходе реализации муниципальной составляющей;
- риски недостижения плановых значений показателей, предусмотренных соглашениями региона с муниципальным образованием;
- риски неиспользования субсидий из вышестоящих бюджетов в полном объеме (в условиях необходимости возврата субсидии в областной бюджет);
- риски невыполнения мероприятий муниципальных программ.

Подводя итог обзору результатов проведенного исследования, можно утверждать, что по состоянию на 2020 г. такой инструмент, как муниципальные проекты, при реализации национальных проектов многими муниципальными образованиями не применяется, также в большинстве муниципальных образований России отсутствует действенный механизм осуществления контроля за соблюдением условий соглашений по реализации муниципальной составляющей региональных проектов со стороны органов местного самоуправления. Тем не менее, продолжает формироваться база соглашений о реализации, о финансировании, а также отчетов о реализации условий соглашений.

В настоящее время в практике реализации соглашений между руководителями региональных проектов и главами муниципальных образований применяются следующие формы ответственности соответствующих структурных подразделений:

- ответственность прописана в планах мероприятий (в отдельных соглашениях по некоторым мероприятиям прописаны ответственные исполнители);
- закрепление в муниципальных правовых актах главы муниципального образования ответственности по реализации муниципальной составляющей некоторых региональных проектов (сфера образования, жилье и городская среда);
- ответственность представлена в полномочиях структурных подразделений;

– информация о закреплении ответственности отсутствует.

Для большинства муниципальных образований характерно отсутствие системы учета муниципальной составляющей национальных и соответствующих региональных проектов; если соглашения заключаются на уровне главы и заместителя главы муниципального образования, то на том же уровне необходимо и развитие единой системы учета этапов и результатов реализации соглашений. Отсутствие аудита и/или мониторинга достижения значений/показателей, обеспечивающих реализацию региональных проектов, также не позволяет своевременно и в полном объеме оценивать результаты и качество финансирования подобной работы. Можно утверждать, что разработанная система контроля своевременности предоставления отчетности, предусмотренной соглашениями, а также система закрепления за определенными структурными подразделениями ответственности за исполнение условий соглашений отсутствуют.

Органы управления, включаемые в функциональную структуру органов управления проектной деятельностью в администрации муниципального образования, включают:

- постоянные органы управления:
- проектный комитет администрации, который принимает решение об открытии проекта, определяет статус проекта – приоритетный или отраслевой, занимается подготовкой паспорта проекта с учетом поручений главы администрации города, утверждает состав группы управления проектом;
- муниципальный проектный офис (структурное подразделение администрации), который взаимодействует с инициатором проекта и занимается разработкой и внедрением нормативных правовых актов, методической документации по проектному управлению, а также обеспечивает деятельность проектного комитета;
- временные органы управления, в число которых входят группа управления проектом (куратор и руководитель проекта) и рабочая группа проекта, состоящая из администратора проекта, ответственных за реализацию отдельных мероприятий или группы мероприятий проекта, а также специалистов;
- вспомогательный орган управления, объединяющий экспертную группу проекта, которая оказывает содействие руководителю проекта в разработке наиболее эффективных путей достижения целей и результатов

проекта, мер реагирования на риски; экспертная группа уполномочена предоставлять муниципальному проектному офису администрации города и руководителю проекта предложения по совершенствованию содержательных и технологических решений и иные предложения по эффективной реализации проекта.

Роль муниципальных контрольно-счетных органов как стратегического партнера органов местного самоуправления может выражаться в том числе в работе в составе экспертной группы проекта, в выработке предложений по увеличению эффективности управления и применению риск-ориентированного подхода при планировании мероприятий проекта.

Важным фактором в развитии системы контроля за реализацией национальных проектов является применение системы «Электронный бюджет» на региональном уровне, в рамках которой уже в начале 2019 г. стала функционировать подсистема для управления и контроля за реализацией национальных проектов в рамках Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Посредством этой системы осуществляется управление всеми государственными и муниципальными финансами. В перспективе планируется подключение «электронного бюджета» на муниципальном уровне, и внесение информации, в том числе в рамках реализации национальных проектов, будет осуществляться непосредственным исполнителем.

Однако муниципальные органы исполнительной власти действуют в условиях сложной и непрозрачной системы распределения показателей и мероприятий по исполнителям (показатели, обязательные к достижению, сообщаются структурным подразделениям в директивном порядке). Отсутствуют такие важные элементы муниципальной политики, как:

- муниципальные проекты (участие в реализации национальных проектов на муниципальном уровне осуществляется через мероприятия муниципальных программ);
- проектный офис (соответственно, не наработана практика его работы по принятию и реализации муниципальных проектов);
- единые формы соглашений о реализации региональных проектов (следует сказать, что все необходимые аспекты в принятых соглашениях учтены, но требования о единообразии отсутствуют);
- финансирование при достижении показателей;

- общий учет и мониторинг мероприятий/показателей, обеспечивающих реализацию региональной составляющей национальных проектов;
- доступная информация о ходе реализации национального проекта в муниципальном образовании;
- взаимоувязка показателей муниципальных программ с региональными проектами.

На примере проведенного авторами статьи исследования проекта бюджета Волгограда на 2019 г.²⁸ и сопоставления индикаторов и показателей, отраженных в Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», с содержанием Стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года²⁹, Прогноза социально-экономического развития Волгограда³⁰ можно сделать следующие выводы о качестве и перспективах развития системы контроля за реализацией национальных проектов на муниципальном уровне.

В муниципальных документах стратегического планирования не всегда встречается полное соответствие показателям Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а в муниципальных стратегиях национальные показатели отсутствуют. По этой причине важно в процессе мониторинга обосновывать необходимость включения таких показателей в муниципальные документы, даже если на муниципальном уровне нет соответствующих полномочий по их реализации.

Фиксируются расхождения в показателях по «горизонтали» принятия и исполнения. В качестве примера приведем расхождение показателей «темпы роста промышленного производства» и «рост доходов населения», значения которых в документах стратегического планирования заметно отличаются; в ходе мониторинга важно определять такие расхождения и их достоверные причины (разные периоды упреждения и планирования, вероятностные прогнозные значения и количество прогнозных сценариев, корреляция между прогнозными значениями и обоснованным целевым показателем стратегии и др.).

²⁸ О бюджете Волгограда на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (с изменениями на 20.12.2019)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/550309940>

²⁹ Стратегия социально-экономического развития Волгограда до 2030 года. URL: <http://www.volgadmin.ru/d/strategy2030/index>

³⁰ Прогноз социально-экономического развития Волгограда на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов. URL: <http://docs2.kodeks.ru/document/550232916>

Слабо обоснована корреляция между показателями стратегии текущего года и вычисляемыми на их основе прогнозными значениями очередного года. При этом встречаются и обратные примеры, когда прогнозные значения на очередной год заметно меньше значений анализируемых показателей стратегии текущего года или произведена полная замена индикаторов развития в прогнозе по сравнению со стратегией.

Выводы

По нашему мнению, по итогам мониторинга должны корректироваться показатели стратегии, прогноза и муниципальных программ на предмет соответствия между собой и максимальной достоверности. Можно говорить об отсутствии порядка участия региональных и муниципальных органов в контроле и мониторинге достижения национальных целей и реализации национальных проектов; отсутствуют закрепленные полномочия в части мониторинга национальных проектов (вывод сделан на основе анализа Положения о бюджетном процессе в Волгограде³¹ и Порядка разработки, реализации, мониторинга и контроля муниципальных программ³²).

В этих условиях необходимо не только конкретизировать роль контрольно-счетных органов, в том числе муниципальных, в мониторинге реализации национальных проектов на всех уровнях, но и координировать действия по достижению национальных целей, обеспечению методологических основ аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов. Для этого следует проводить экспертизу проекта бюджета муниципального образования, мониторинг муниципальных программ, внешнюю проверку исполнения бюджета с элементами аудита реализации муниципальным образованием национальных проектов, отражая результаты в стандартах и методических документах контрольно-счетных органов.

Контрольно-счетные органы должны быть обеспечены максимально полной информационной базой по реализации национальных проектов на муниципальном уровне. Эта база включает соглашения, документы, подтверждающие достижение показателей, ежемесячные отчеты о ходе исполнения региональных проектов на территории муниципального образования, отчет о реализации муниципальной программы.

³¹ Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Волгограде (с изменениями на 29.04.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/550147224>

³² Постановление администрации Волгограда от 13.07.2018 № 921 «Об утверждении Порядка разработки, реализации, мониторинга и контроля муниципальных программ» (с изменениями на 10.07.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/550147345>

С учетом полученных результатов и опыта работы Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований предлагаем следующий состав системы аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов (рис. 3). Кроме самого контрольно-счетного органа к основным элементам данной системы будут относиться другие органы местного самоуправления и руководители региональных проектов. Объектами аудита будут либо муниципальные проекты, в соответствии с принятой нормативно-правовой базой и соглашениями с субъектами РФ, либо подразделения администрации муниципального образования, наделенные полномочиями по реализации соответствующих соглашений, связанных с муниципальной составляющей национальных проектов. Методология аудита видоизменяется с учетом стандартов, а также практики Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровнях.

К особенностям процесса формирования и развития системы аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов следует отнести постоянное использование мониторинга, чтобы база данных о предмете и деятельности объекта аудита была максимально полной к тому моменту, когда контрольно-счетные органы смогут проводить аудит национального проекта или его муниципальной составляющей.

По отношению к национальным, региональным проектам и их муниципальной составляющей речь идет о применении и развитии методологической базы финансового аудита, аудита эффективности и стратегического подхода (системная аудиторская деятельность). Корректно трактуя основные понятия, муниципальные контрольно-счетные органы обеспечат формирование актуальной парадигмы контроля и аудита реализации всей системы национальных проектов вплоть до муниципального уровня, что будет направлено на эффективное управление национальными ресурсами.

Таблица 1**Трансформация национальных целей развития России за период 2019–2020 гг.****Table 1****Transformation of the national development goals of Russia for the period of 2019–2020**

Сфера	2019 г.	2020 г.
Демография	Рост численности населения, увеличение продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет)	Сохранение населения, здоровья и благополучия людей
Экономика	Рост доходов граждан, пенсионного обеспечения, снижение уровня бедности в 2 раза, вхождение в число пяти крупнейших экономик мира, инфляция менее 4%	Достойный эффективный труд и успешное предпринимательство
Социальная сфера	Улучшение жилищных условий для не менее чем 5 млн семей ежегодно	Комфортная и безопасная среда для жизни, создание возможностей для самореализации, развития талантов
НИОКР	Ускорение технологического развития, внедрения цифровых технологий, формирование высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, обеспеченного высококвалифицированными кадрами	Цифровая трансформация

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring**Таблица 2****Состав отчетов, прилагаемых к соглашениям о реализации регионального проекта и к финансовым соглашениям между руководителем регионального проекта и главой муниципального образования****Table 2****The reports attached to the agreements on the implementation of the regional project and to the financial agreements between the head of the regional project and the head of municipality**

Комплект документов	Перечень
Отчеты, предусмотренные Соглашением о реализации регионального проекта на территории муниципального образования	Отчет о реализации плана мероприятий, отчет о ходе реализации регионального проекта, информационно-аналитический отчет, отчет о достижении целевых значений
Отчеты, предусмотренные Соглашением о предоставлении субсидий из регионального бюджета	Отчет о расходах, отчет об исполнении графика выполнения мероприятий, отчет о достижении значений результата регионального проекта, отчет о достижении значений показателей

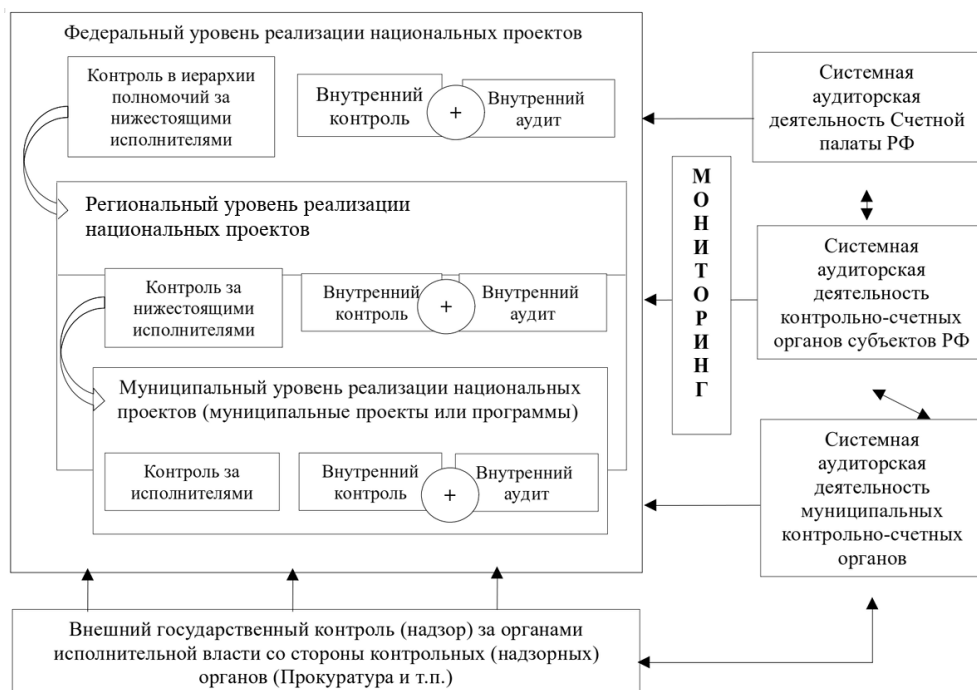
Источник: авторская разработка*Source:* Authoring

Рисунок 1

Соотношение контроля, аудита и мониторинга реализации национальных проектов в системе государственного и муниципального управления

Figure 1

Correlation of control, audit and monitoring to implement national projects in the system of State and municipal administration



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2

**Формы взаимодействия руководителя регионального проекта
и главы муниципального образования**

Figure 2

**Forms of cooperation between the regional project executive and the head
of municipality**



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 3

Система аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов Российской Федерации

Figure 3

The system of audit to implement the municipal component of national projects of the Russian Federation



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Соломатина Е.А. Контроль как функция государственного управления // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 154–159. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-kak-funktsiya-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer>
2. Кондрат Е.Н. Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль: законодательные основы и общая характеристика // Мир политики и социологии. 2012. № 7. С. 77–88. URL: http://fonduniver.ru/wp-content/uploads/2019/08/mpis_2012_7-pb.pdf
3. Саунин А.Н. О проблеме стандартизации государственного аудита в России // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2018. № 3. С. 6–18. URL: <http://audit.msu.ru/wp-content/uploads/2018/12/2018-3.pdf>

4. Демильханова Б.А., Усманов В.Р. Муниципальный финансовый контроль: элементы и обеспечение взаимосвязи между ними // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2020. № 5. С. 100–105. URL: <https://doi.org/10.34773/EU.2020.5.22>
5. Феофилова Т.Ю., Лопатников В.С. Государственный контроль и аудит: институциональное обеспечение и перспективы развития в целях обеспечения экономической безопасности региона // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2017. Т. 79. № 2. С. 326–336. URL: <https://doi.org/10.20914/2310-1202-2017-2-326-336>
6. Осипов Д.А., Большакова В.М. О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор» и «тотальный контроль над личностью» // Власть. 2015. № 5. С. 136–140. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatiyah-gosudarstvennyy-kontrol-gosudarstvennyy-nadzor-i-totalnyy-kontrol-nad-lichnostyu-1/viewer>
7. Воробьева Е.И. Национальные проекты Российской Федерации: приоритеты и финансовый контроль над их реализацией // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2019. № 4. С. 151–161. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossiyskoy-federatsii-prioritety-i-finansovyy-kontrol-nad-ih-realizatsiey/viewer>
8. Шукина Т.В. Процедура разработки и реализации национальных проектов и национальная технологическая инициатива // Вопросы экономики и права. 2018. № 11. С. 15–18. URL: <https://doi.org/10.14451/2.125.15>
9. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. Т. 6. № 4. С. 44–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-proektnogo-upravleniya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti/viewer>
10. Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль в России: процесс становления и проблемы функционирования // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2009. № 1. С. 44–54. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vneshniy-gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-v-rossii-protsess-stanovleniya-i-problemy-funktsionirovaniya/viewer>
11. Двореченских В.А. Национальный контроль. М.: Финансовый контроль, 2008. 226 с.

12. Булетова Н.Е. Стратегический аудит целевых индикаторов эколого-экономического развития российских регионов (на примере Волгоградской области) // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 4. С. 156–164.
URL: https://www.auditfin.com/fin/2014/4/fin_2014_41_rus_04_02.pdf
13. 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. Вып. 6. С. 1056–1083. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.19.6.1056>

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.

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Regional Strategic Planning

SETTING-UP AN AUDIT SYSTEM TO IMPLEMENT THE MUNICIPAL COMPONENT OF NATIONAL PROJECTS IN RUSSIA: THE EXPERIENCE OF CONTROL AND ACCOUNTS BODIES

Aleksandr I. MORDVINTSEV ^{a,*}, Natal'ya E. BULETOVA ^b, Roman S. DUBOV ^c

^a Chamber of Control and Accounts of Volgograd,
Volgograd, Russian Federation
ksp_priem@volgadmin.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4164-5473>

^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 of Volgograd,
Volgograd, Russian Federation
dubov@kspvolg.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 610/2020
Received 29 Oct 2020
Received in revised
form 9 November 2020
Accepted 15 Nov 2020
Available online
15 December 2020

JEL classification:
H72, R58

Keywords: audit
system, national
project, municipal
policy, monitoring,
control and audit body

Abstract

Subject. This article discusses the peculiarities of organizing and conducting audit by municipal control and accounts bodies and issues of cooperation between regional and municipal executors of national projects.

Objectives. The article aims to identify the main characteristics of audit of the municipal component of national projects.

Methods. For the study, we used the methods of comparative analysis, generalization, synthesis, classification, and grouping.

Results. The article compares the terms of *Control*, *Audit*, and *Monitoring*, and presents an audit system model to implement the municipal component of national projects, describing individual steps and features of the implementation process.

Conclusions. The problems identified in the implementation of the municipal component of national projects are related to the lack of strict centralization of this process and the usage of different mechanisms for the implementation of national projects at the municipal level.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Mordvintsev A.I., Buletova N.E., Dubov R.S. Setting-up an Audit System to Implement the Municipal Component of National Projects in Russia: The Experience of Control and Accounts Bodies. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 12, pp. 2224–2255.
<https://doi.org/10.24891/re.18.12.2224>

References

1. Solomatina E.A. [Control as a function of government]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2015, no. 6, pp. 154–159.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-kak-funktsiya-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer> (In Russ.)
2. Kondrat E.N. [External state and municipal financial control: legislative framework and general characteristic]. *Mir politiki i sotsiologii = The World of Politics and Sociology*, 2012, no. 7, pp. 77–88.
URL: http://fonduniver.ru/wp-content/uploads/2019/08/mpis_2012_7-pb.pdf (In Russ.)
3. Saunin A.N. [On the problem of standardization of State audit in Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26: Gosudarstvennyi audit = Bulletin of Moscow University. Series 26. State Audit*, 2018, no. 3, pp. 6–18.
URL: <http://audit.msu.ru/wp-content/uploads/2018/12/2018-3.pdf> (In Russ.)
4. Demil'khanova B.A., Usmanov V.R. [Municipal financial control: elements and ensuring the relationship between them]. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal = Economics and Management: Research and Practice Journal*, 2020, no. 5, pp. 100–105. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.34773/EU.2020.5.22>
5. Pheophilova T.Yu., Lopatnikov V.S. [State control and audit: Institutional provision and development prospects in order to ensure economic security of the region]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta inzhenernykh tekhnologii = Proceedings of Voronezh State University of Engineering Technologies*, 2017, vol. 79, iss. 2, pp. 326–336. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.20914/2310-1202-2017-2-326-336>
6. Osipov D.A., Bol'shakova V.M. [The concept of State control, State surveillance and total control over the individual]. *Vlast' = The Authority*, 2015, no. 5, pp. 136–140. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatiyah-gosudarstvennyy-kontrol-gosudarstvennyy-nadzor-i-totalnyy-kontrol-nad-lichnostyu-1/viewer> (In Russ.)
7. Vorob'eva E.I. [National projects of the Russian Federation: priorities and financial control over their implementation]. *Nauchnyi vestnik: finansy, banki, investitsii = Scientific Bulletin: Finance, Banking, Investment*, 2019, no. 4, pp. 151–161. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossiyskoy-federatsii-prioritety-i-finansovyy-kontrol-nad-ih-realizatsiey/viewer> (In Russ.)

8. Shchukina T.V. [The procedure for the development and implementation of national projects and the national technology initiative]. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*, 2018, no. 11, pp. 15–18. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.14451/2.125.15>
9. Vasil'ev A.I., Prokof'ev S.E. [Project management organization in public authorities]. *Upravlencheskie nauki = Management Science*, 2016, vol. 6, iss. 4, pp. 44–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-proektnogo-upravleniya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti/viewer> (In Russ.)
10. Demidov M.V. [External State financial control in Russia: process of formation and issues of its functioning]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11. Law*, 2009, no. 1, pp. 44–54. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vneshniy-gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-v-rossii-protsess-stanovleniya-i-problemy-funktsionirovaniya/viewer> (In Russ.)
11. Dvurechenskikh V.A. *Natsional'nyi kontrol'* [National control]. Moscow, Finansovyi kontrol' Publ., 2008, 226 p.
12. Buletova N.E. [Strategic audit of target indicators of ecologic-economic development of Russian regions: The Volgograd Oblast case study]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2014, no. 4, pp. 156–164. URL: https://www.auditfin.com/fin/2014/4/fin_2014_41_rus_04_02.pdf (In Russ.)
13. 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]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2020, vol. 19, iss. 6, pp. 1056–1083. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ea.19.6.1056>

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.