

УДК 338

Е.А. Федченко, Д.Ю. Краснова

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва, email: EAFedchenko@fa.ru, kdu0199@bk.ru

КОНТРОЛЛИНГ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Ключевые слова: национальный проект, контроллинг, национальные цели, стратегическое планирование, проектная деятельность, национальная экономика.

Предметом исследования данной статьи является формирование института государственного контроллинга реализации национальных проектов и разработка концепции государственного контроллинга в системе регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики. Целью статьи является анализ становления, планирования и реализации национальных проектов и разработка новых организационно-методических подходов государственного контроллинга. Автор использует методы эмпирического, теоретического и сравнительного исследования, систематизации информации. Результаты и выводы исследования могут быть учтены при контрольно-аналитическом отчете реализации национальных проектов.

E.A. Fedchenko, D.Y. Krasnova

Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education
“Financial University under the Government of the Russian Federation”, Moscow,
email: EAFedchenko@fa.ru, kdu0199@bk.ru

CONTROLLING THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS

Keywords: national project, controlling, national goals, strategic planning, project activity, national economy.

The subject of the study of this article is the formation of the Institute of State Controlling for the Implementation of National Projects and the development of the concept of State Controlling in the system of regulation of financial and economic processes of the national economy. The purpose of the article is to analyze the formation, planning and implementation of national projects and the development of new organizational and methodological approaches to state controlling. The author uses methods of empirical, theoretical and comparative research, systematization of information. The results and conclusions of the study can be taken into account in the control and analytical report of the implementation of national projects.

Государственный контроллинг признается инновационным аспектом реализации национальных проектов потому, что представляется возможность владеть макроэкономической ситуацией в любой момент времени и принимать эффективные стратегические решения в системе оперативного, тактического и стратегического государственного регулирования, предупредить или идентифицировать на начальном этапе возможные риски, связанные с национальной экономикой и своевременно принимать меры по их устранению или недопущению.

Программа реализации национальных проектов, инициированная Правительством Российской Федерации, представляет попытку создать новую экономическую модель. Программа нацелена на развитие инфраструктуры, значитель-

ный рост здравоохранения и образования, а также на крупномасштабную экономическую модернизацию в течение шести лет стоимостью 400 млрд долл, треть из которых должна поступить от частного сектора. Программа включает крупные проекты строительства дорог, мостов, железных дорог и аэропортов, значительную реконструкцию городского жилья, расширение и модернизацию нефте- и газопроводов, а также крупномасштабные инвестиции в развитие арктического морского пути «Северный проход» между Дальним Востоком и Европой [8].

Национальные проекты представляют планы развития стран и отдельных регионов, направленные на обеспечение прорывного продвижения страны в международном аспекте с точки зрения науки, технологий и социально-экономиче-

ской сферы. Такие проекты направлены на повышение рейтинга развития страны (макроаспект), что выражается в повышении уровня жизни населения, создании условий и возможностей для бизнеса (микроаспект). На рис. 1 указано место национальных проектов в государственном стратегическом планировании.

В Российской Федерации реализуется 14 национальных проектов: «Здравоохранение»; «Образование»; «Демография»; «Культура»; «Безопасные и качественные автомобильные дороги»; «Экология»; «Жилье и городская среда»; «Наука»; «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»; «Цифровая экономика»; «Производительность труда и поддержка занятости»; «Международная кооперация и экспорт»; «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» и «Туризм и индустрия гостеприимства», которые группируются по социальной направленности.

Национальные проекты основаны на конкурсной процедуре их реализации, что обеспечивает большую объективность и независимость принимаемых решений. Субъекты Российской Федерации, участвующие в национальных проектах, отбираются на конкурсной основе, государственные контракты заключаются на конкурсной основе с непосредственными исполнителями.

Национальные проекты считаются ключевым инструментом достижения национальных целей [5]. Тем не менее, на законодательном уровне не определено место данного инструмента в системе документов стратегического планирования. А в Федеральном законе от 28.06.2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» упоминание о национальных проектах отсутствует [2].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» заложено несколько инструментов для реализации национальных проектов: паспорт проекта с конкретизацией и показателей и результатов, организационно-ролевая структура проекта, персональная ответственность за проект в целом и кон-

кретный результат, типизация результатов и их декомпозиция до конкретных контрольных точек, регулярный мониторинг реализации проектов, запросы на изменения и порядок внесения изменений, информационная система (Государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет»), работа коллегиальных органов принятия решений (проектные комитеты) [3].

Правительство уделяет особое внимание эффективности бюджетных средств, которые расходуются на реализацию национальных проектов. Для повышения качества управления реализацией мероприятий используется новая автоматизированная система мониторинга и анализа национальных проектов, где ответственные министерства формируют отчетные данные по национальным проектам. В свою очередь Министерство экономического развития контролирует и анализирует их работу [6]. Отметим, что мониторинг за реализацией национальных проектов – одна из приоритетных задач Счетной палаты Российской Федерации, направленная на аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации [1].

Национальные проекты реализуются с помощью проектной системы, предусматривающей участие органов государственной власти, ускоренные процедуры принятия управленческих решений и осуществление Правительством Российской Федерации руководства национальными проектами.

Проведя анализ реализуемости национальных проектов, можно констатировать, что существуют проблемные аспекты реализации национальных проектов: жесткие сроки реализации нацпроектов; отсутствие у регионов равных условий для реализации нацпроектов; не проработанность механизмов реализации нацпроектов [7].

Для решения выявленных проблем предлагаются следующие решения: 1) Комплексный подход к реализации нацпроектов. 2) Выработка механизмов реализации нацпроектов. 3) Привлечение частных инвестиций в нацпроекты. 4) Индивидуальный подход к проблемам и возможностям каждого субъекта Российской Федерации. 5) Отказ от избыточного регулирования.



Рис. 1. Место национальных проектов в государственном стратегическом планировании [9]

Среди действующих недостатков и проблем осуществления планирования национальных проектов можно отнести:

- недостаток квалифицированных кадров государственных учреждений для качественной разработки технико-экономического обоснования проектов в разрезе анализа выгод и расходов, прогнозирования влияния результатов проекта на окружающую среду, подготовки технического решения;
- недостаток методических разработок по исследованию особенностей анализа государственных инвестиционных проектов;
- отсутствие стратегического видения потребностей в государственных инвестициях на уровне главных распорядителей и на общегосударственном уровне;
- несовершенную координацию между различными механизмами финансирования государственных инвестиционных проектов и отсутствие стратегических измеряемых ориентиров разработки и планирования проектов.

На этапе ресурсного обеспечения руководитель проекта определяет тип и количество ресурсов (человеческих, мате-

риальных, нематериальных) для выполнения каждой операции. После оценки ресурсов определяют из каких источников и на каких условиях можно получить финансирование. В качестве источников привлечения средств для финансирования проектов развития национальной экономики могут выступать государственные бюджеты (центральный, местные), инвестиционные средства государственных предприятий, кредиты банков и международных организаций, гранты.

В случае реализации национальных проектов Главный распорядитель проводит государственную экспертизу технико-экономического обоснования проекта. Проекты, которые прошли проверку в Минэкономике, попадают на конкурс, во время которого Межведомственная Комиссия, которая состоит из министров и депутатов, голосует за их финансирования. Распространенной международной практикой является финансирование проектов местного экономического развития за счет налоговых поступлений в бюджет города. Однако отечественные реалии демонстрируют ограниченные возможности использования этого ме-

ханизма через высокий уровень финансовой централизации и ограничения фискальных полномочий административно-территориальных единиц. Также к бюджетным механизмам финансирования проектной деятельности относят: продажу и аренду государственного имущества, местные и государственные целевые программы, региональные соглашения по социально-экономическому развитию.

Инвестиционными механизмами финансирования национальных проектов: корпоратизация коммунальных предприятий (привлечение дополнительных поступлений путем передачи корпоративных прав на государственное предприятие частным инвесторам); компенсация влияния (обязательства застройщиков компенсировать негативное влияние новой застройки на состояние окружающей среды в виде отчислений в бюджет города) и государственно-частное партнерство (сотрудничество между органами власти и частными предприятиями с целью реализации инфраструктурных проектов).

Среди кредитных механизмов можно выделить: использование облигационных займов (привлечение финансовых ресурсов путем эмиссии облигаций местными органами власти), безоблигационного займа (привлечение финансовых ресурсов от коммерческих банков и других финансовых институтов на условиях срочности и возвратности), кредиты международных финансовых организаций (характеризуются льготными условиями кредитования и целевым назначением средств), государственные гарантии (обязательства органов власти относительно полного или частичного погашения основной суммы долга или процентных выплат в случае неплатежеспособности субъекта хозяйствования).

Грантовыми механизмами финансирования проектов развития: международная помощь (предоставление донорами ресурсов на безвозмездной и безвозвратной основе для решения приоритетных задач развития), гранты международных донорских организаций (предоставление ресурсов в виде безвозвратной финансовой помощи, благотворительных взносов и пожертвований, имеющих целевое направление), корпо-

ративная социальная ответственность (добровольные инициативы частных предприятий по реализации социальных инициатив и финансирования отдельных потребностей местного экономического развития) и эндаумент (создание целевого фонда, средства которого используют в некоммерческих целях).

Среди большого разнообразия источников финансирования национальных проектов наиболее распространенными являются: средства центрального и местных бюджетов, средства международных финансовых организаций, международная помощь. На неудовлетворительном уровне используются возможности государственно-частного партнерства и получения необходимых финансовых ресурсов в результате эмиссии облигаций местными органами власти.

Предоставление финансовых средств для реализации проекта предусматривает проведение мониторинга их целевого использования и результатов выполнения плана проекта. Осуществление мониторинга хода реализации проекта, выполнение рабочего плана проекта, получение конечного продукта (запланированных результатов), внесение изменений (при необходимости) в план проекта являются основными действиями во время этапа воплощения (непосредственной реализации) проекта.

Проведение мониторинга предполагает разработку системы индикаторов, которые должны адекватно отражать все важнейшие рабочие процессы и результаты проекта, быть измеримыми и доступными; определение источников информации для проведения мониторинга; избрание оптимальных методов сбора информации; разработку графика сбора информации; назначения ответственных за предоставление и получение информации; определение технологии обработки и анализа текущей информации; определение пользователей мониторинговой информации; заделка в бюджет расходов на проведение мониторинга проекта. Следовательно, задача по проведению мониторинга решают с помощью организационных мер.

Экономические инструменты, такие как определение и сравнение эффективности запланированных и достигнутых результатов, определение целесообраз-

ности дальнейшего финансирования проекта и эффективности использования ресурсов, применяют во время оценки и аудита проекта. По результатам мониторинга и оценивания проводят корректировку той части проекта, которая осталась. При необходимости пересматривают содержание проекта, график работ вносят изменения в график ресурсного обеспечения и бюджета.

Реализация национальных проектов на уровне регионов осуществляется в том числе через региональные составляющие федеральных проектов.

Результаты мониторинга национальных проектов размещены на официальном сайте Минэкономразвития. При этом отчетная информация предоставлена преимущественно в виде отсканированных протоколов заседаний межведомственной комиссии по вопросам государственных инвестиционных проектов, что является неудобным форматом для пользователей. Не все названия прикрепленных документов содержат слово «мониторинг» с указанием временного периода его проведения. Результаты мониторинга проектов государственно-частного партнерства на сайте Минэкономразвития отсутствуют.

На этапе завершения проекта его руководитель составляет итоговый отчет, который содержит информацию о достижении результатов проекта, оценку выполнения проекта, ожидаемый эффект, описание приобретенного опыта и другую информацию. После утверждения спонсором проекта итогового отчета проект формально закрывается, а проектная команда расформировывается.

Таким образом, организационными методами и инструментами реализации национальных проектов являются: распределение полномочий и ответственности по руководству проектом и координации действий по его реализации; определение круга задач и ограничений; определение цели, задач, содержания и последовательности работ и закрепление за ними исполнителей; разработка мер по минимизации рисков; заключение договоров с поставщиками материальных ресурсов; подбор кадров и организация их обучения; организация и назначение ответственных исполнителей за сбор информации по проекту;

разработка системы мониторинговых индикаторов; корректировка планов при реализации проекта; обобщение отчетности и архивирование данных о проекте; расформирование команды проекта.

В состав экономических методов и инструментов реализации национальных проектов можно отнести: анализ внутренней и внешней среды проекта; экономическую оценку целесообразности реализации проекта; составление бюджета проекта и технико-экономического обоснования (анализ выгод и издержек участников); составление документов для получения финансирования; разработку мотивационной системы для проектной команды; определение и сравнение эффективности запланированных и достигнутых результатов проектных работ; оценка ожидаемого или полученного эффекта от реализации проекта.

Контрольные мероприятия, которые являются сегментом системы контроллинга, направлены выявлять, предупреждать и пресекать нарушения в сфере деятельности государственных органов власти, что способствует не только сбалансированности интересов субъектов, но и дает возможность реализации стратегических задач развития национальной экономики. Формирование противоречий между отдельными государственными институтами негативно влияет на их общую деятельность и личную результативность, усложняя при этом процесс внедрения реформ, направленных на достижение мировых стандартов развития не только финансово-экономических, но и социальных процессов.

Следовательно, возникает необходимость формирования единого центра государственного контроллинга, который будет функционировать в структуре системы государственного регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики и способен компенсировать недостатки современной функциональной системы обеспечения принятия управленческих решений на макроуровне.

Государственный контроллинг – это система обеспечения информационно-аналитической поддержки направлений государственного регулирования национальной макроэкономической среды. Государственный институциональный

контроллинг обеспечит трансформационные процессы в системе государственного регулирования национальной экономики в условиях европейской направленности страны за счет формирования современной инструментальной поддержки макроэкономической системы с целью оперативного предупреждения, идентификации и устранения негативных явлений, учитывая эндогенные и экзогенные факторы влияния.

Основные принципы единого центра государственного контроллинга в системе макроэкономического регулирования: определенный статус и его место в системе государственного регулирования; цели, функции, права, обязанности и т. д.; территориальная системность; согласованность компетенций; независимость; ограниченное действие, не карающий орган, а информационно-аналитический, экспертно-консультационный; осмотрительность и полное освещение выявленных факторов; поддержка системы управления любого уровня за счет координации, унификации методологии, каналов обратной связи и т. д.; гибкость многоуровневой организационной структуры; качественное обеспечение трудовыми ресурсами, их мотивация, подготовка и переподготовка; прочие.

Основываясь на функционально-способных аспектах государственного контроллинга и с целью формирования эффективной системы государственного регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики необходимо сформировать концепцию Института государственного контроллинга.

Концепция государственного контроллинга в системе национальной экономики – это комплексное интердентальное обеспечение, которое связывает воедино все элементы формализованного представления о контроллинге как элемент системы государственного регулирования финансово-экономических процессов, который обеспечивает эффективность принимаемых решений и способствует развитию национальной экономики.

Формирование системы государственного контроллинга в макроэкономической среде заключается в опре-

делении комплекса принципов, норм, задач и организационно-функциональных форм контроллинга в сфере государственного регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики. Система государственного контроллинга – это информационно-аналитическое сопровождение и поддержка принятия решений, которые обеспечат эффективное государственное регулирование финансово-экономических процессов национальной экономики в условиях трансформации и глобализации.

Центр системы государственного контроллинга – это структурное подразделение органов государственного регулирования, который обеспечивает и осуществляет профессиональную деятельность по информационно-аналитической и научно-методологической поддержке принятия решений на макроуровне.

Основные признаки системы государственного контроллинга в макроструктуре: обеспечение деятельности органов государственного регулирования национальной экономики качественной аналитической информацией для формирования оперативных, тактических и стратегических решений; нормативно-правовое регламентирование государственного контроллинга; интегрирования информации по всем сегментам национальной экономики; применение системного подхода; принцип эмерджентности; обеспечивает согласованность таких составляющих системы государственного регулирования; определяет текущее состояние финансово-экономических процессов в национальной экономике; согласовывает тактическую и стратегическую ориентацию системы государственного регулирования; прочие.

Структура системы государственного контроллинга на макроуровне формируется на основе решения соответствующих организационных и инструментальных методических вопросов:

- формирование структурных компонентов системы государственного контроллинга;

- определение организационно-функциональной составляющей каждого структурного компонента системы государственного контроллинга;

- системная ориентация и взаимодействие структурных компонентов;
- персонификационная ответственность.

Заметим, что в предложенной концепции нецелесообразно определять точную схему структурных компонентов системы государственного контроллинга, так как она будет зависеть от решения организаций вопросов и сегментной составляющей органов государственного регулирования национальной экономики.

Структура системы государственного контроллинга определяется также определенным перечнем ее функций и разработанным механизмом ее взаимодействия с органами государственного регулирования, которым предоставляется услуга по информационно-аналитическому и научно-методологическому сопровождению для решения определенных задач.

Концепция государственного контроллинга в системе регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики с количественной и качественной ориентацией на различных звеньях управления предложена на рис. 2.

Любая концепция нуждается в определении: цели, задач, функций, объекта и предмета. Государственный контроллинг имеет значительный стратегический потенциал как метод обеспечения высокой эффективности сегментного процесса государственного регулирования национальной экономики для принятия оптимальных решений. Государственный контроллинг – это система информационно-аналитического сопровождения функций государственного регулирования национальной экономики.

Актуальным он является при решении вопросов, которые нуждаются в достоверной и непредвзятой аналитической информации, научного и практического обоснования выводов и гипотез о тенденции, факторы, модели, приемы и механизмы развития макроэкономической среды страны в условиях трансформации и глобализации. Например, такими вопросами могут быть: текущие, среднесрочные и долгосрочные программы развития сегментной составляющей на-

циональной экономики; формирование проектов институциональных преобразований в системе государственного регулирования финансово-экономических национальной экономики; формирование мер по обеспечению единства финансово-экономического пространства макросреды; стратегические ориентиры в международной среде и т. п.

Таким образом, целью является обеспечение информационно-аналитической и научно-методологической поддержкой системы эффективного государственного регулирования сегментной составляющей национальной экономики с ориентацией на современные и будущие перспективы.

Комплекс задач, который решаются государственным контроллингом, при всем их разнообразии может быть сформирован следующим образом: научно-методологическая поддержка системы государственного регулирования; исследование выполнения запланированных программ, выявление причин и источников отклонений; обеспечение организационно-методологических функций в государственном контроле; мониторинг состояния национальной экономики; диагностика состояния национальной экономики; экономико-математическое моделирование развития национальной экономики; информационно-аналитическое сопровождение субъектов государственного регулирования; методическое обеспечение системы оценки государственного регулирования; формирование оперативных, тактических и стратегических ориентиров; формирование базы результатов государственного контроллинга; формирования сегментных предложений по совершенствованию методологии разработки прогнозов; координационное сопровождение управленческой деятельности органов государственного регулирования.

Предложенная концепция государственного контроллинга в системе регулирования реализации национальных проектов содержит положения относительно основных аспектов создания и функционирования государственного контроллинга в нашей стране и является научно-методологической поддержкой системы государственного регулирования.

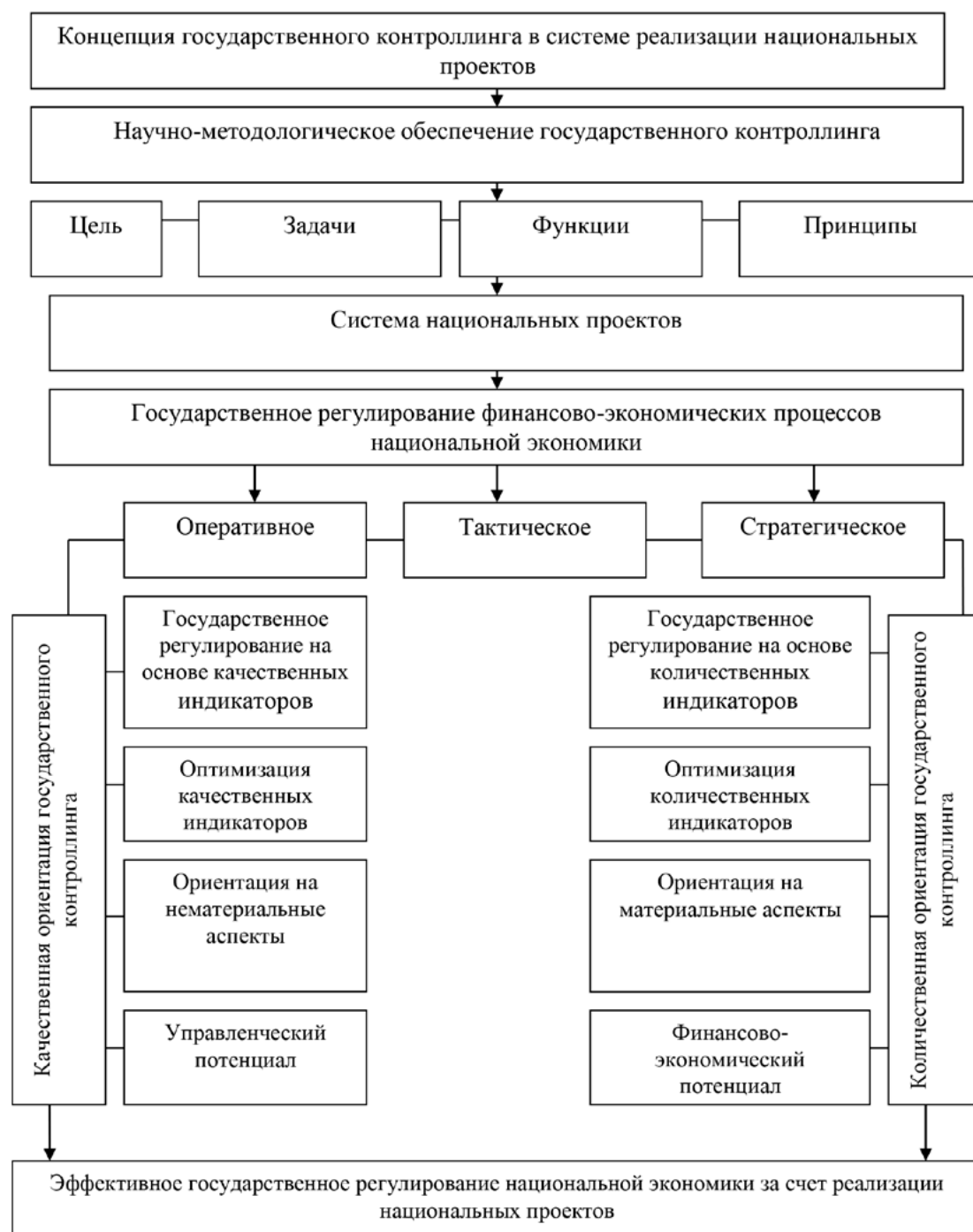


Рис. 2. Концепция государственного контроллинга в системе регулирования финансово-экономических процессов национальной экономики

Таким образом, государственный контроллинг является инновационным аспектом для государственного регулирования финансово-экономическими процессами национальной экономики, особенно в части национальных счетов. Он дает возможность владеть макроэко-

номической ситуацией в любой момент времени и принимать эффективные стратегические решения в системе оперативного, тактического и стратегического государственного регулирования макросистемой соответствующего сегмента, позволяет предупредить или идентифи-

цировать на начальном этапе возможные риски, связанные с национальной экономикой и своевременно принимать меры по их устранению или недопущению.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.
2. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ.
3. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 №1288.
4. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года».
5. Национальные проекты – это приоритет финансирования. // Сайт Минфина России. Новости, 21.07.2020. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37125-natsionalnye_proekty_eto_prioritet_finansirovaniya (дата обращения 11.08.2022).
6. MIL-OSI Россия: Дмитрий Григоренко рассказал о новой системе мониторинга реализации нацпроектов. [Электронный ресурс]. URL: <https://global.foreignaffairs.co.nz/2021/10/09/mil-osi-russia-dmitry-grigorenko-spoke-about-the-new-monitoring-system-for-the-implementation-of-national-projects/> (дата обращения 11.08.2022).
7. Национальные проекты и регионы: главные вопросы в начале пути. [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/news/natsionalnye-proekty-i-regiony-glavnye-voprosy-v-nachale-puti/> (дата обращения 28.03.2022).
8. Берлс Э.Р. Состояние российской экономики: баланс политических и экономических приоритетов. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nti.org/analysis/articles/state-russian-economy-balancing-political-and-economic-priorities/> (дата обращения 11.08.2022).
9. Пенчук А.В. Новации нормативного регулирования разработки и реализации государственных программ и национальных проектов. Владивосток, 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.keysystems.ru/upload/iblock/bc1/bc1365c79d3cc7da397c6aa57c504b1e.pdf> (дата обращения 11.08.2022).
10. Сайт Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2020#np> (дата обращения 18.08.2022).
11. Нацпроекты. [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/> (дата обращения 18.08.2022).
12. Федченко Е.А., Коновалова С.А. Новые методологические подходы к формированию системы контроллинга в государственном секторе // Управленческий учет. 2021. № 9. С. 789-797.