УДК 336.13

А.А. Лысенко
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: analysenko@fa.ru

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ОТЧЕТНЫХ МАТЕРИАЛОВ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АУДИТА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Ключевые слова: аудит, национальный проект, Счетная палата Российской Федерации, заключения, национальные цели.

В статье проведен аналитический обзор отчетов Счетной палаты Российской Федерации по результатам аудиторских мероприятий национальных проектов. Предложены критерии анализа на предмет соответствия установленным этапам. Предложена матрица качества определения потребности при планировании показателей национальных проектов. Представлено документальное обеспечение аудита национальных проектов. Представлена матрица достижения целей и результатов аудита национальных проектов. На основании выявленных недостатков анализируемых отчетов, представлено рекомендуемое унифицированное информационное обеспечение отчета по результатам аудита нацпроекта.

A.A. Lysenko
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: analysenko@fa.ru

ANALYTICAL REVIEW OF REPORTING MATERIALS ON THE RESULTS OF AUDIT OF NATIONAL PROJECTS

Keywords: audit, national project, Accounts Chamber of the Russian Federation, conclusions, national goals.

The article provides an analytical review of the reports of the Accounts Chamber of the Russian Federation based on the results of audit activities of national projects. Criteria for analysis for compliance with the established stages are proposed. A quality matrix for determining the need for planning indicators of national projects is proposed. Documentary support for the audit of national projects is presented. The matrix of achieving the goals and results of the audit of national projects is presented. Based on the identified shortcomings of the analyzed reports, the recommended unified information support of the report based on the results of the audit of the national project is presented.

Действующими приоритетными инструментами управления бюджетными расходами являются программно-целевой и проектный подходы. В этой связи, особую актуальной приобретают вопросы качественного аудита национальных проектов.

Проведем оценку заключений (отчетов) контрольно-счетных органов по итогам аудита национальных проектов на предмет его соответствия этапам анализа проектов:

I. Этап планирования бюджетных расходов проектного управления, включая определение потребности (ожидания выгод) при установлении целевых показателей и индикаторов в соответствии с национальными целями.

II. Этап исполнения бюджетных расходов проектного управления, включая определение эффективности, правомерности и целевой направленности использования государственных ресурсов, установление уровня кассового исполнения, анализ уровня доведения ЛБО и принятия бюджетных обязательств.

III. Этап составления отчетности по результатам проектного управления, включая отчетные данные о ходе реализации проектов и их размещения в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет».

Цель исследования

Провести оценку заключений (отчетов) контрольно-счетных органов по итогам аудита национальных проектов на предмет его соответствия этапам анализа проектов.

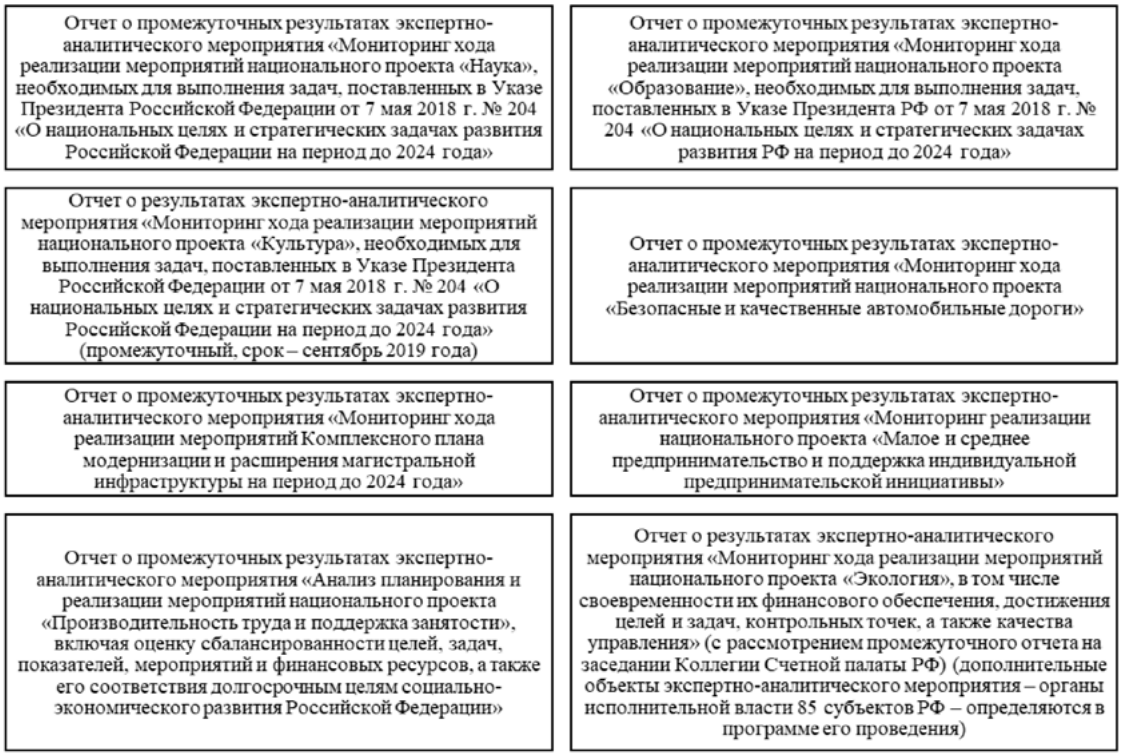


Рис. 1. Перечень отчетов Счетной палаты Российской Федерации о промежуточных результатах мероприятий по мониторингу реализации национальных проектов 2020 года

Материал и методы исследования

Документальным обеспечением аналитических процедур являются отчеты по промежуточным результатам мероприятий по мониторингу реализации национальных проектов (рис. 1).

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ этапов обеспечивает полноту охвата аудита проектов – начиная от аудита качества разработки до аудита законности и эффективности использования бюджетных средств. Такая концепция способствует организации единой системы сквозного аудита реализации стратегически значимых проектов социально-экономического развития государства на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Помимо полноты охвата аудита проектов, представляется важным уделить внимание согласованности систем показателей, критериев и индикаторов, отражающих качество проектного управления расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, оценку соответствия стратегическим целям и потребностям, анализ ресурсного обеспечения, мероприятий, а также оценку конечного результата (стратегической результативности) как итогового эффекта реализации нацпроекта.

Оценку качества планирования и определения потребности представляется возможным осуществлять с применением матрицы качества.

Матрица качества определения потребности при планировании показателей достижения стратегических целей основывается на качественных и количественных показателях паспорта национальных проектов, а именно:

- установленных национальных целях развития Российской Федерации во взаимосвязи с целевыми показателями, характеризующими их достижение
- планируемых и фактических значений ключевых показателей нацпроекта, направленных на планомерное достижение общественно значимых результатов и задач;
- планируемого и фактически израсходованного уровня финансирования национальных проектов за счет средств федерального бюджета.

Таблица 1

Матрица качества планирования

	Ключевые показатели достигнуты ($К_{ип} \geq 100\%$)	Ключевые показатели не достигнуты ($К_{ип} < 100\%$)
Финансирование исполнено ($К_{иф} = 100\%$)	+	- (неэффективное использование бюджетных средств / низкое качество определения потребности/ низкое качество планирования)
Финансирование не исполнено ($К_{иф} < 100\%$)	+(эффективное использование бюджетных средств – СГА 104)	- (низкое качество определения потребности / низкое качество планирования)

Общая матрица качества на конец финансового года имеет вид (табл. 1).

где $К_{ип}$ – уровень достижения ключевых показателей (коэффициент исполнения показателей);

$К_{иф}$ – уровень выполнения финансирования (коэффициент исполнения финансирования).

При этом показатели $К_{ип}$ и $К_{иф}$ рассчитываются по формулам:

$$К_{ип} = \frac{Ф_п}{П_п} * 100\% \quad (1)$$

где $Ф_п$ – фактическое значение ключевого показателя;

$П_п$ – плановое значение ключевого показателя;

$$К_{иф} = \frac{Ф_ф}{П_ф} * 100\% \quad (2)$$

где $Ф_ф$ – фактическое значение уровня исполнения финансирования;

$П_ф$ – плановое значение уровня финансирования.

Если оценивается достижение не ключевого показателя, а определяется общее достижение ключевых показателей нацпроекта, то показатель $К_{ип}$ преобразуется в Общий показатель $К_{ип}$ ($ОК_{ип}$) и имеет вид:

$$ОК_{ип} = \frac{\sum К_{ип}}{\sum П * 100\%} \quad (3)$$

где ΣП – количество ключевых показателей нацпроекта.

Общий уровень качества определяется по формуле:

$$К_к = \frac{ОК_{ип} * К_{иф}}{100} \quad (4)$$

где $К_к$ – общий уровень качества.

Значение показателя $К_к$ должно стремиться к единице.

Представим в табл. 2 матрицу качества планирования на конец финансового года.

Таблица 2

Общая матрица качества планирования

	Уровень достижения ключевых показателей ($К_{ип}$)					
Уровень исполнения финансирования ($К_{иф}$)		$К_{ип} < 20\%$	$20\% \leq К_{ип} < 40\%$	$40\% \leq К_{ип} < 60\%$	$60\% \leq К_{ип} < 80\%$	$80\% \leq К_{ип} < 100\%$
	$К_{ип} < 20\%$	+-	+-	+-	+-	+-
	$20\% \leq К_{ип} < 40\%$	-+	+-	+-	+-	+-
	$40\% \leq К_{ип} < 60\%$	-+	-+	+-	+-	+-
	$60\% \leq К_{ип} < 80\%$	-+	-+	-+	+-	+-
	$80\% \leq К_{ип} < 100\%$	-+	-+	-+	+-	+-

где

- Отрицательная тенденция, поскольку исполнение финансирования выше, чем уровень достижения ключевых показателей, что может свидетельствовать о неэффективном использовании бюджетных средств.

- Тенденцию нельзя назвать абсолютно отрицательной, поскольку достижение показателей с наименьшим использованием ресурсов свидетельствует об эффективности использования средств. Однако неисполнение показателей на конец финансового года может свидетельствовать о низком качестве планирования и определения потребности.

- Тенденция частично отрицательная, поскольку на конец года наблюдается неисполнение по рассматриваемым показателям, что может свидетельствовать о низком качестве планирования. Однако положительно чертой является факт превышения уровня достижения ключевых показателей над уровнем исполнения финансирования, что характеризуется чертами эффективного расходования средств бюджета.



Рис. 2. Документальное обеспечение аудита национальных проектов

Анализ документального обеспечения аудита национальных проектов скомпилирован на рис. 2 и дает нам основание в дальнейшем анализе отчетов.

Необходимость всестороннего анализа отчетных материалов по результатам аудита национальных проектов обуславливает необходимость рассмотрения отчетов, охватывающих первые результаты реализации национальных проектов. Рассмотрение отчетов 2020 года также обусловлено уровнем открытости данных официального сайта Счетной палаты Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет», представляющего доступ к отчетным материалам аудита национальных проектов за рассматриваемый период.

Проведем детальный анализ отчетов по итогам реализации мониторинга национальных проектов. Аудит национальных проектов реализован в рамках экспертно-аналитических мероприятий. Отчеты преимущественно состоят из 9 разделов: основания для проведения экспертно-аналитического мероприятия, предмета мероприятия, объекты мероприятия, исследуемый период, сроки проведения, промежуточные результаты мероприятия, выводов и предложений (рекомендаций).

1. «Наука».

Преамбула отчета содержит информацию о влиянии нацпроекта на достижение национальных целей, об уровне его исполнения за 2019 год. Указывается необходимость уточнения ряда целевых показателей нацпроекта, и зависимость его реализации от внебюджетных источников финансирования. Отмечается вклад субъектов Российской Федерации в реализацию нацпроекта.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение проекта; *бюджетные ассигнования*.

Целями мероприятия выделяются: оценка нормативно-методической регламентации, мониторинга и контроля реализации нацпроекта; оценка планируемых результатов, рисков реализации нацпроекта; оценка хода реализации, а также фактических результатов достижения/недостижения показателей нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта «Наука». Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта. Каждая цель включает в себя «подцели» или вопросы, позволяющие достичь поставленных целей. По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о вкладе нацпроекта в достижение национальных целей; о соответствии проекта документам стратегического планирования; об объеме бюджетных ассигнований; о достаточности состава целевых и дополнительных показателей проекта для достижения национальных целей; о нормативной правовой и методической базе реализации проекта; о необходимых мерах по соблюдению принципа открытости и доступности при реализации проектов; о межведомственной координации в целях реализации проекта; о нарушении сроков выполнения мероприятий проекта; о перспективах реализации мероприятий проекта; о необходимости корректировки показателей и мероприятий федеральных проектов; о рисках, связанных с финансовым обеспечением проекта и рисках, связанных с управлением и реализацией нацпроекта.

На основе выводов в разделе 9 сформированы предложения (рекомендации) по минимизации рисков и мерам оптимизации процессов реализации нацпроекта.

Таким образом, в отчете прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения (финансового обеспечения), при этом отсутствует анализ этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта и мерах непосредственного исполнителя по достижению национальных целей. Отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечена связь выявленных рисков и их влияния на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

2. Безопасные и качественные автомобильные дороги.

Преамбула отчета, помимо информации о влиянии нацпроекта на достижение национальных целей и уровне его исполнения за 2019 год, содержит данные об охватываемых объектах нацпроекта, вкладе субъектов Российской Федерации в его реализацию. Указываются недостатки нацпроекта.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта; *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения нацпроекта.

Целями мероприятия выделяются: оценка нормативно-методической регламентации, мониторинга и контроля реализации нацпроекта; оценка планируемых результатов, рисков реализации нацпроекта; оценка хода реализации, а также фактических результатов достижения/недостижения показателей нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта. Каждая цель включает в себя «подцели» или вопросы, позволяющие достичь поставленных целей.

По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о субъектах, участвующих в реализации нацпроекта; о мероприятиях нацпроекта/федеральных проектов, направленных на достижение национальных целей; о достижении/недостижении пока-

зателей нацпроекта, включая причинно-следственную связь, объективность их оценки; о соответствии/несоответствии целевых показателей нацпроекта национальным целям Российской Федерации.

На основе выводов в разделе 9 сформированы предложения (рекомендации) о необходимости корректировки нормативного методического обеспечения целевых показателей нацпроекта, установления дополнительных критериев оценки целевых показателей, разработки государственных программ, включении дополнительных мероприятий в целях реализации нацпроекта.

Таким образом, в отчете прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения целевых показателей, при этом отсутствует подробный анализ финансового обеспечения нацпроекта и анализ этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта. Более того, отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечены риски и их влияние на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

Несмотря на единые цели и предмет, предусмотренные двумя проанализированными отчетами, анализ исполнения национальных проектов осуществлен по разным содержательным направлениям, что свидетельствует об отсутствии единой методики аудита национальных проектов.

3. Образование.

Преамбула отчета содержит информацию о кассовом исполнении мероприятий нацпроекта, включая анализ объемов бюджетных ассигнований федеральных проектов. Предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта; *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта «Образование». По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: кассовом исполнении мероприятий проекта; о целостности методической базы разработки и реализации проекта; об отсутствии необходимых к разработке методических рекомендаций; о влиянии задач и мероприятий федеральных проектов на достижение проекта; об отсутствии ряда мероприятий федеральных проектов, значимых с точки зрения вклада в социально-экономического развитие Российской Федерации; о не скоординированности целей и задач проекта; о неверных методиках расчетов целевых показателей проекта; о различиях в формулировках «перекрестных» показателей федеральных проектов; о недостаточности финансового обеспечения проекта; о несвоевременности выполнения мероприятий федеральных проектов; о несоответствии результатов региональных проектов результатам федеральных проектов.

На основе выводов в разделе 9 сформированы предложения (рекомендации) о необходимости корректировки методик расчета целевых показателей, форм федерального статистического наблюдения, включения дополнительных мероприятий федеральных проектов, корректировки сроков разработки соответствующих правовых актов, внесения изменений в действующие правовые акты.

Таким образом, в отчете прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения (финансового обеспечения), при этот отсутствует полнота анализа этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации проекта и мерах непосредственных исполнителей по достижению национальных целей. Более того, отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации проекта. Не отмечена выявленные риски и их влияние на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта. Отмечается разрозненность содержательной части проанализированных отчетов при единых целях и предмете экспертно-аналитических мероприятий.

4. Малое и среднее предпринимательство.

Преамбула отчета содержит информацию об уровне исполнения бюджетных ассигнований на реализацию нацпроекта; рекомендации по содержанию нормативной правовой регламентации предоставления и использования субсидий на финансовую поддержку сектора МСП; о выявленных несоответствиях реализации нацпроекта, а также влиянии субъектов нацпроекта на достижение целевых показателей.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта; деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *бюджетную отчетность, первичные и иные документы* по использованию бюджетных средств, предусмотренных на реализацию нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта. Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта. Каждая цель включает в себя «подцели» или вопросы, позволяющие достичь поставленных целей.

По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: об уровне исполнения бюджетных ассигнований на реализацию нацпроекта; о публикации официальной статистической информации по показателям нацпроекта с временным лагом, что не позволяет своевременно принимать управленческие решения; о взаимосвязи мероприятий нацпроекта и государственных программ; о неисполнении бюджетных ассигнований по ряду направлений; о невыполнении поручения президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам; о не отражении вклада нацпроекта в достижение национальных целей развития Российской Федерации в паспорте нацпроекта; об отсутствии связи целевых индикаторов реализации Стратегии МСП и целевых показателей нацпроекта МСП; об отсутствии интеграции федерального проекта в государственные программы; о несоответствии утвержденных распределений бюджетных ассигнований Порядку формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации; о необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий на финансовую поддержку МСП; о неисполнении целевых показателей нацпроекта.

В разделе 9 не сформированы конкретные предложения (рекомендации) по представленным выводам.

Таким образом, указанный отчет, в отличие от иных анализируемых, включает информацию о непосредственном влиянии нацпроекта на достижение стратегических целей Российской Федерации, включает анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения (финансового обеспечения), анализ этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта. Помимо этого, отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечены риски и их влияние на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

5. Культура.

Преамбула отчета содержит информацию о задачах, нормативной правовой базе нацпроекта; об уровне кассового исполнения нацпроекта; о достижении плановых значений показателей нацпроекта; о реализации мероприятий в целях достижения показателей нацпроекта.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта. В качестве предмета не выделяются *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпро-

екта «Культура». Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта. Каждая цель включает в себя «подцели» или вопросы, позволяющие достичь поставленных целей.

По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о полноте нормативного и методического обеспечения нацпроекта; о достижении целевых показателей и задач нацпроекта; об объеме бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию нацпроекта; о финансовом обеспечении нацпроекта, включая кассовое исполнение; о качестве формирования целевых показателей нацпроекта; о преемственности результатов реализации нацпроекта с результатами, достигнутыми в рамках других программ и проектов; о рисках проектами.

В разделе 9 не сформированы конкретные предложения (рекомендации) по представленным выводам.

Таким образом, содержательная часть отчета представляется наиболее полной. В отчете прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения (финансового обеспечения), анализ этапа составления отчетности о ходе реализации нацпроекта. Однако не представлены непосредственные меры исполнителей по достижению национальных целей. Более того, отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечена связь выявленных рисков и их влияния на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

6. Производительность труда и поддержка занятости.

Преамбула отчета содержит информацию о привлекаемых к исполнению нацпроекта регионов Российской Федерации; о кассовом исполнении нацпроекта, о недостатках, связанных с разработкой и реализацией нацпроекта.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта; *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения нацпроекта.

Структура отчета от проанализированных ранее отличается тем, что перед разделом, отражающим промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия, включены разделы, посвященные основным сокращениям, используемым в отчете, и общая характеристика, включающая теоретико-методические аспекты организации и реализации нацпроекта. Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта. Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта.

По результатам анализа в разделе 10 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о целях нацпроекта; о вовлечении предприятий в реализацию нацпроекта; о вовлеченности регионов Российской Федерации в реализацию нацпроекта; о недостатках, негативно влияющих на реализацию нацпроекта; об отсутствии информации о вкладе в достижение национальных целей развития Российской Федерации; о недостаточной проработанности взаимосвязи между целевыми показателями; о методиках расчета показателей нацпроекта; о кассовом исполнении нацпроекта; об отчетности о ходе реализации нацпроекта и федеральных проектов; о неравномерности достижения дополнительного показателя нацпроекта.

В разделе 11 не сформированы конкретные предложения (рекомендации) по представленным выводам.

Таким образом, в отчете прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности) и этапа исполнения (финансового обеспечения), анализ этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта. Однако не представлены непосредственные меры исполнителей по достижению национальных целей. Более того, отсутствуют элементы ауди-

та эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечена связь выявленных рисков и их влияния на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

7. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Преамбула отчета содержит информацию о формировании системы рейтингования (ранжирования) проектов, включаемых в федеральные проекты Комплексного плана; кассовом исполнении расходов федерального бюджета в рамках Комплексного плана; о создании ведомственных проектных офисов; о реализации мероприятий федеральных проектов; о не разработанности нормативной методической базы в целях достижения задач Комплексного плана.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий Комплексного плана; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение Комплексного плана; *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения плана.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита Комплексного плана. Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации проекта.

По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о соответствии целей и задач Комплексного плана целям и задачам, установленным Указом №204; о формировании системы рейтингования (ранжирования) проектов; об уровне разработанности нормативно-методической базы для решения задач; о недостаточности перечня мероприятий федеральных проектов для достижения их целей; о необеспечении синхронизации мероприятий принципам реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации; о соответствии целевых и дополнительных показателей; о составе целевых и дополнительных показателей; о недостоверности и ненадежности данных о достижении фактических значений показателей; о несоответствии разработанных в рамках реализации плана документов требованиям нормативных и методических документов; о невыполнении предложений по реализации отдельных вопросов энергетической части плана; о невыполнении показателя; об отсутствии проектной документации по ряду объектов, включенных в федеральные проекты; об отсутствии действенных механизмов взаимодействия руководителей федеральных проектов с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий; о низком уровне исполнения расходов федерального бюджета на реализацию плана; о несвоевременном выполнении мероприятий по реализации федеральных проектов.

На основе выводов в разделе 9 сформированы предложения (рекомендации) по доработке параметров федеральных проектов; дополнению перечня целевых и дополнительных показателей паспортов федеральных проектов; включению показателей Комплексного плана в Федеральный план статистических работ; обеспечению формирования специализированных рабочих групп.

Таким образом, в отчете не в полной мере прослеживается анализ этапа планирования (определения потребности). Однако в полной мере проанализирован этап исполнения (финансового обеспечения), частично затронут анализ этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта. В отличие от иных анализируемых отчетов, внимание уделено мерам непосредственных исполнителей Комплексного плана по достижению национальных целей. Помимо этого, отсутствуют элементы аудита эффективности, необходимого в части анализа социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечены риски и их влияние на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

Таблица 3

Матрица достижения целей и результатов аудита национальных проектов

Отчет	Цели	Достижение цели
«Наука»	Цель 1. Оценка нормативной правовой и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации нацпроекта	+
	Цель 2. Оценка ожидаемых результатов нацпроекта, возможностей достижения его целей и риски его реализации	+-
	Цель 3. Оценка хода реализации нацпроекта, а также фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) нацпроекта	+-
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	Цель 1. Оценка нормативно-методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации нацпроекта	+
	Цель 2. Оценка ожидаемых результатов нацпроекта, возможностей достижения целей и риски реализации нацпроекта	+
	Цель 3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) нацпроекта	+-
«Образование»	Цель 1. Анализ и оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации нацпроекта	+-
	Цель 2. Оценка ожидаемых результатов нацпроекта, возможности достижения целей и риски его реализации	+
	Цель 3. Оценка хода реализации нацпроекта (федеральных проектов), а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей)	+-
«Малое и среднее предпринимательство …»	Цель 1. Оценка качества разработки нацпроекта и его анализ как документа, обеспечивающего достижение национальных целей и задач, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204	+
	Цель 2. Мониторинг реализации федеральных проектов в составе нацпроекта МСП	+-
	Цель 3. Оценка итогов реализации нацпроекта и его влияния на достижение стратегических целей	+-
«Культура»	Цель 1. Оценить качество и достаточность нормативной и методической базы, регламентирующей реализацию мероприятий нацпроекта «Культура», организацию мониторинга и контроля достижения целей, задач, результатов и показателей федеральных проектов	+
	Цель 2. Оценить ход реализации НП «Культура», а также полученные фактические результаты, в том числе в части установленных целей, задач, результатов	+-
	Цель 3. Оценить ожидаемые результаты, возможности достижения целей и риски реализации национального, федеральных и региональных проектов	+-
«Производительность труда и поддержка занятости»	Цель 1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль хода реализации нацпроекта	+-
	Цель 2. Оценка ожидаемых результатов нацпроекта, возможностей достижения целей и рисков реализации нацпроекта	+-
	Цель 3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) нацпроекта	+-
«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»	Цель 1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации Комплексного плана	+
	Цель 2. Оценка возможностей достижения ожидаемых результатов и целей Комплексного плана	+
	Цель 3. Оценка хода реализации Комплексного плана, в том числе достижения целевых значений показателей, установленных результатов деятельности	+-
«Экология»	Цель 1. Оценка нормативно-правовой и методической базы (с учетом внесенных изменений), необходимой для реализации нацпроекта	+-
	Цель 2. Оценка мероприятий национального проекта, его показателей для достижения целей и задач Указа № 204 в сфере экологии и риски реализации нацпроекта	+
	Цель 3. Оценка хода реализации нацпроекта, полученного эффекта от его реализации, в том числе в части достижения заявленных целей и показателей нацпроекта, а также национальных целей развития Российской Федерации	+-

Таблица 4

Матрица соответствия информационно-аналитического обеспечения аудита национальных проектов

Отчет	Анализ этапа планирования бюджетных расходов и определение потребности	Анализ этапа исполнения бюджетных расходов	Анализ этапа составления отчетности	Стратегический аудит	Финансовый аудит	Аудит эффективности
«Наука»	+-	+	-	+-	+	-
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	-	+-	-	+-	+	-
«Образование»	+-	+	-	+-	+	-
«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	+	+	-	+-	+-	-
«Культура»	+	+-	-	+-	+-	-
«Производительность труда и поддержка занятости»	+-	+	-	-	+-	-
«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»	+-	+	-	+-	+-	-
«Экология»	+-	+	-	+-	+	+-

8. Экология.

Преамбула отчета содержит информацию о кассовом исполнении мероприятий нацпроекта; о взаимосвязи нацпроекта и национальных целей; о достижении целевых показателей нацпроекта; о реализации мероприятий субъектами Российской Федерации в целях реализации нацпроекта; о вопросах, неохваченных национальным проектом.

Необходимо отметить, что предмет мероприятия включает в себя деятельность по *разработке* и *реализации* мероприятий нацпроекта; *нормативную правовую и иную документацию*, регламентирующую формирование и исполнение нацпроекта; *государственные программы*; *бюджетные ассигнования*, направленные на финансовое обеспечение исполнения нацпроекта.

Анализ промежуточных результатов мероприятия позволяет сделать вывод о содержательной части аудита нацпроекта «Экология». Так, в рамках каждой заявленной цели мероприятия произведен детальный анализ организационно-методических аспектов разработки и реализации нацпроекта.

По результатам анализа в разделе 8 сформированы выводы, включающие в себя консолидированные данные: о соответствии нацпроекта национальным целям развития; о составе федеральных проектов и уровне наибольшего территориального охвата; о недостатках при подготовке федеральных проектов; о недостатках реализации нацпроекта; о фактах несоответствия цели федерального проекта цели нацпроекта, необоснованности базовых значений показателей, а также недостаточности мероприятий и совокупности результатов федеральных проектов для выполнения поставленных задач; о необходимости мони-

торинга не только нацпроекта, но и влияния на его реализацию иных проектов и программ, а также мониторинга изменения состояния окружающей среды.

В разделе 9 не сформированы конкретные предложения (рекомендации) по представленным выводам.

В отчете прослеживается анализ этапа планирования и этапа исполнения, включая элементы анализа этапа составления отчетности (в т. ч. промежуточной) о ходе реализации нацпроекта. Выделяется отличительная особенность рассматриваемого отчета в части оценки социально-экономического эффекта от реализации нацпроекта. Не отмечены риски реализации нацпроекта и их влияние на конечный (итоговый) эффект. Не уделено внимание внешним факторам, влияющим на достижение целей нацпроекта.

Обобщая аналитические материалы отчетов, составим матрицу соответствия поставленных перед Счетной палатой целей аудита по каждому мероприятию и их достижения (недостижения) (табл. 3, 4).

Выводы

*Таким образом***,** отчеты о ходе реализации национальных проектов, как правило, включают два основных направления оценки – реализация мероприятий и исполнение расходов бюджета. С учетом идентичных целей и предмета экспертно-аналитических мероприятий, все отчеты имеют содержательную обособленность, что свидетельствует об отсутствии единого подхода к аудиту национальных проектов. При этом отсутствует оценка качества управления проектом, комплексный анализ деятельности руководителей и исполнителей по управлению проектом, оценка влияния внешних факторов на реализацию национальных проектов, оценка социально-экономического эффекта на достижение заявленных результатов на основании определения потребности (ожидаемых выгод). Необходимо отметить, что констатация недостатков отчетов по результатам аудита национальных проектов свидетельствует не только об отсутствии единой методики аудита, но и недостаточном качестве определения целевых установок и задач при проведении соответствующих мероприятий, не позволяющих в полном объеме реализовать всесторонний аудит национальных проектов. Анализ отчетов позволяет утверждать о необходимости разработки предложений по внесению изменений в существующие методы аудита и, на основе представленных предложений, формирования новой методики аудита национальных проектов.

На основании выявленных недостатков анализируемых отчетов, представим рекомендуемое унифицированное информационное обеспечение отчета по результатам аудита нацпроекта (необходимо отметить, что формы отчетов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий устанавливаются СГА 101 и СГА 102 соответственно, в этой связи для отражения результатов аудита национальных проектов является целесообразным определение специализированного информационного обеспечения для заполнения указанных форм отчетов с учетом специфики аудита национальных проектов).

1. Требуется унификация наименований отчетов соответствующих национальных проектов, что позволит осуществлять отбор необходимых отчетных материалов для последующего применения сравнительных и аналитических процедур.

2. Цели, указываемые в отчете необходимо унифицировать в соответствии с этапами анализа проектов: I. Этап планирования бюджетных расходов проектного управления, включая определение потребности (ожидания выгод) при установлении целевых показателей и индикаторов в соответствии со национальными целями. II. Этап исполнения бюджетных расходов проектного управления, включая определение эффективности, правомерности и целевой направленности использования государственных ресурсов, установление уровня кассового исполнения, анализ уровня доведения ЛБО и принятия бюджетных обязательств. III. Этап составления отчетности по результатам проектного управления, включая отчетные данные о ходе реализации проектов и их размещения в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет».



Рис. 3. Процессный подход к реализации нацпроекта

При этом каждая цель включает подцели, детализирующие направления аудита с учетом специфики конкретного нацпроекта, а также федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта.

3. Для полноты охвата всего цикла использования государственных ресурсов – от разработки проекта до конечного результата – применяются как стратегический аудит, так финансовый аудит и аудит эффективности.

4. При достижении поставленных целей необходимо учитывать *процесс* реализации нацпроекта (рис. 3).

5. Оценка хода реализации проекта должна включать оценку ESG-факторов (англ. environmental – экология, social – социальное развитие, governance – управление) на основе принципов экологической и социальной ответственности для достижения Целей устойчивого развития и других общественно значимых ценностей, включая оценку внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию нацпроекта. Главной задачей оценки ESG-факторов является определение долгосрочных ESG-приоритетов являющихся наиболее существенными для процессов реализации национальных проектов. В этой связи реализация национальных проектов должна характеризоваться системным подходом к интеграции ESG-факторов и аспектов устойчивого развития во все сферы деятельности и отражаться в многоуровневой архитектуре, охватывающей все элементы, необходимые для эффективного выполнения национальных целей и целей в области устойчивого развития. Архитектура отражает подход к определению общественно значимых целей для интеграции социальной, экологической и управленческой ответственности, учет Целей в области устойчивого развития, каскадирование наиболее существенных направлений – национальных целей Российской Федерации. Деятельность исполнителей национальных проектов должна основываться на принципах, которые служат фундаментом для реализации национальных проектов.

6. Отчет по результатам аудита национальных проектов должен включать результаты применения теории изменений для стратегического аудита нацпроекта на основании составления дерева проблем, перечня стейкхолдеров, проекта трансформационного механизма, карты результатов, допущений и рисков, а также формирования дополнительных показателей (при необходимости).

7. Результирующие положения отчета должны включать предложения (рекомендации), составленные на основе применяемых методов аудита, заключающие в себе конкретные меры, необходимые к принятию для достижения установленных целей нацпроекта, национальных целей Российской Федерации, Целей в области устойчивого развития.

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

Библиографический список

1. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288.

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

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

4. Пенчук А.В. Развитие проектного управления расходами федерального бюджета: дис. … канд. экон. наук. Москва, 2020. 178 с.

5. Адамова М.Е. Формирование системы управления рисками для повышения качества реализации национальных проектов: дис. … канд. экон. наук. Санкт-Петербург, 2020. 174 с.

6. Пенчук А.В. Проектный подход: понятие и роль в системе планирования бюджетных расходов // Экономика, налоги, право. 2018. № 4.

7. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/ (дата обращения 16.08.2022).