DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-1-73-78

Условия и инструменты обеспечения эффективного финконтроля достижения национальных целей и реализации нацпроектов

ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ДАНЧИКОВ, **кандидат экономических наук, заведующий базовой кафедрой финансового контроля, анализа и аудита Главного контрольного управления города Москвы Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, заведующий кафедрой финансового менеджмента и финансового права Московского городского университета Правительства Москвы, министр Правительства Москвы, начальник Главное контрольное управление города Москвы (121099, Российская Федерация, Москва, ул. Новый Арбат, 36). E-mail: gku-priemnaya@mos.ru**

Аннотация: Эффективная реализация национальных проектов и достижение национальных целей предполагает как согласованность и синхронность действий органов власти и организаций всех уровней, так и обеспечение пристального контроля за эффективностью использования бюджетных средств. При этом основной упор должен быть сделан на оценке рисков и предварительном контроле, то есть профилактике и предупреждении возможных нарушений. В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности финансового контроля при достижении национальных целей развития Российской Федерации посредством использования современных методов и инструментов контроля, а также особенности организации и осуществления этого процесса на региональном уровне. Автор анализирует условия, созданные в городе Москве для эффективного осуществления контрольно-надзорной деятельности. Отмечается высокое значение цифровизации и автоматизации контрольных процессов для обеспечения постоянного и всеобъемлющего мониторинга за расходованием бюджетных средств. Сделан вывод о том, что основная задача контрольно-надзорных органов – помощь исполнительной власти в реализации государственных программ и национальных целей, и именно их достижение должно стать критерием оценки эффективности контрольно-надзорных органов.

Ключевые слова: финансовый контроль, национальные цели, национальные проекты, аудит

Статья поступила в редакцию 6 февраля 2020 года.

Данчиков Е.А. Условия и инструменты обеспечения эффективного финконтроля достижения национальных целей и реализации нацпроектов. *Государственная служба*. 2020. № 1. С. 73–78.

CONDITIONS AND TOOLS FOR ENSURING EFFECTIVE FINANCIAL CONTROL OF ACHIEVING NATIONAL GOALS AND IMPLEMENTING NATIONAL PROJECTS

EVGENY A. DANCHIKOV, **Cand. Sci. (Economics), Head of the Base Department of Financial Control, Analysis and Audit of the Main Control Department of the city of Moscow of Plekhanov Russian University of Economics; Head of the Department of Financial Management and Financial Law of Moscow Metropolitan Governance University; Minister of the Government of Moscow; Head**

Main Control Directorate of the City of Moscow (36, ul. Novy Arbat, Moscow, Russian Federation, 121099). E-mail: gku-priemnaya@mos.ru

Abstract: The effective implementation of national projects and the achievement of national goals requires both the coherence and synchronization of actions of government bodies and organizations at all levels, as well as ensuring close monitoring of the efficient use of budget funds. In this case, the main emphasis should be placed on risk assessment and preliminary control, i.e. prophylaxis and prevention of possible violations. The article discusses the issues of increasing the effectiveness of financial control while achieving the national development goals of the Russian Federation through the use of modern methods and tools of control, as well as the features of the organization and implementation of this process at the regional level. The author analyzes the conditions created in the city of Moscow for the effective implementation of control and supervision activities. The high importance of digitalization and automation of control processes is noted to ensure constant and comprehensive monitoring of budget expenditures. It is concluded that the main task of control and supervision bodies is to assist the executive in implementing state programs and national goals, and their achievement should become a criterion for evaluating the effectiveness of the control and oversight bodies.

Keywords: financial control, national goals, national projects, audit

The article was received on February 6, 2020.

Danchikov E.A. Conditions and tools for ensuring effective financial control of achieving national goals and implementing national projects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. №. 1. P. 73–78. In Russia

Введение

Реализация национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) – ключевое направление деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти России. Ключевыми инструментами реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года выступают государственные программы, наиболее значительные направления выделены в национальные проекты (программы).

Государственные программы и нацпроекты представляют собой комплексы мероприятий по достижению целевых показателей, структурированные по этапам, срокам и ответственным исполнителям [Бурдуковская, 2018. С. 177–178]. Их реализация осуществляется в том числе на основе принципов проектного управления [Голубев, Елфимов, 2019. С. 16–24], то есть обозначены конкретные механизмы и инструменты достижения целевых показателей, объемы и источники их финансирования[1]. И здесь важен вопрос гармоничного и «бесшовного» встраивания финансового контроля в эту систему достижения национальных целей и реализации национальных проектов.

На текущий момент задача обеспечения эффективного контроля за реализацией национальных целей, по оценкам экспертного сообщества и практиков, представляет серьезный вызов для всей системы контрольных органов. Почему это вызов?

Во-первых, в связи с огромным объемом средств, выделенных на реализацию нацпроектов и плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры[2] (на ближайшие шесть лет более 25,7 трлн руб.[3]), именно контроль рассматривается как инструмент, призванный обеспечить эффективность всего государственного механизма реализации национальных проектов и достижения национальных целей без замедления или остановки процесса исполнения. Во-вторых, вызов связан с большим количеством национальных целей (**рисунок 1**) и многочисленными участниками процесса контроля, действия которых зачастую являются несогласованными и дублирующими, что тяжелым бременем ложится на непосредственных исполнителей национальных проектов.

Поэтому выстраивание системы эффективного контроля и аудита за расходованием данных огромных средств, за выработкой и исполнением уже принятых решений сегодня является критически важным.

Условия и инструменты эффективности системы контроля

На основе анализа имеющейся практики и существующих институциональных рамок автором статьи выделены те **условия**, которые, по его убеждению, необходимы для успешной реализации национальных целей и проектов, для выстраивания системы эффективного финансового контроля. Речь идет о трех ключевых условиях:

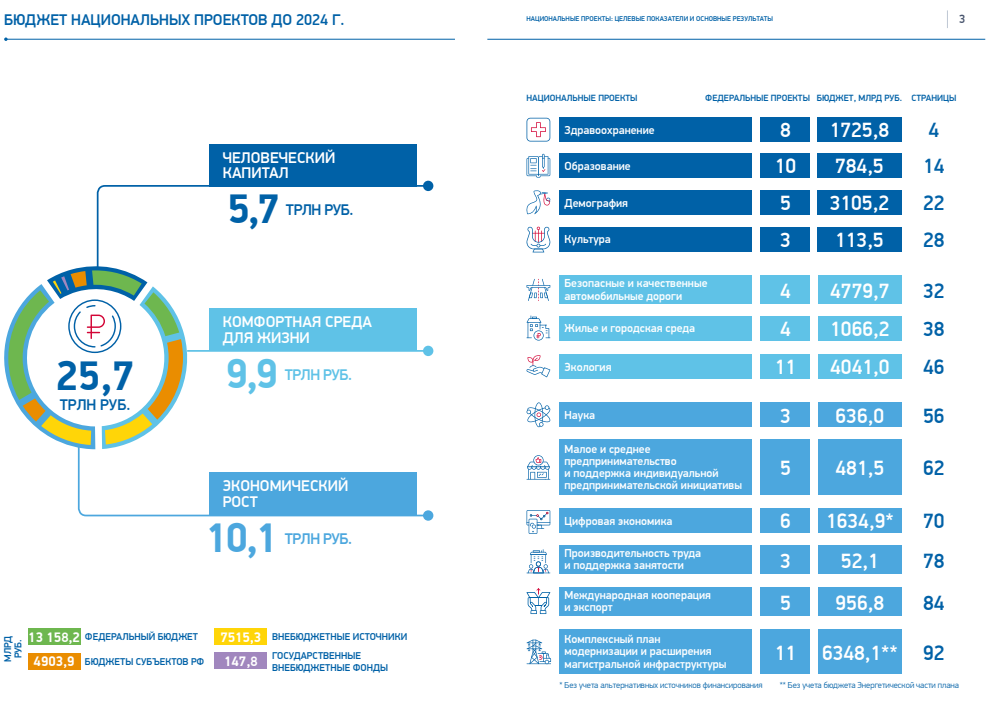
1 Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года.

2 Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 года № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года».

3 Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. На основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года: http://static.government.ru

Рисунок 1. Достижение национальных целей

Figure 1. National goals achievement



– интеграции финансового контроля в методологию достижения национальных целей;

– обеспечении баланса между деятельностью по достижению национальных целей и работой контрольных органов;

– скоординированности действий всех контролирующих органов, участвующих в реализации нацпроектов.

1. Для обеспечения интеграции финансового контроля в методологию достижения цели есть ряд инструментов, которые позволят сделать контроль эффективным и полезным. Финансовый контроль должен осуществляться через постоянный мониторинг бюджетных расходов, направляемых на реализацию национальных целей. При этом главное для контрольных органов – не сосредотачивать свои усилия лишь на последующих проверках, а выходить на предотвращение нарушений, на предварительный контроль и анализ хода достижения целей [Матвеева, 2018. С. 41–56]. При таком подходе основным направлением работы органов контроля должна стать помощь объектам контроля в достижении соответствующих целей.

Еще одно важное направление работы контролеров – выявлять риски, управлять ими и концентрироваться именно на тех зонах, где эти риски особенно высоки. Наиболее целесообразным в текущих условиях представляется переход контрольных органов к модели постоянного сопровождения главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС): консультирование, управление выявленными рисками, оказание помощи в устранении возникших проблем с тем, чтобы минимизировать возможные негативные последствия. Помощь в нахождении оптимального пути реализации национальных проектов – вот та сверхзадача, которая должна сегодня стоять перед всеми органами государственного финансового контроля.

Не менее важная составляющая интеграции финансового контроля в методологию достижения цели – это построение технологии «невидимого», дистанционного контроля. Такого контроля, который будет неощутим для главных распорядителей бюджетных средств, не будет мешать их работе своим присутствием при проведении контрольных мероприятий. Современные цифровые технологии позволяют обеспечить такой «невидимый» контроль.

2. В чем суть и необходимость выстраивания эффективной системы контроля за реализацией национальных целей и проектов – обеспечения баланса между деятельностью по достижению национальных целей и работой контрольных органов?

Сегодня нередко встречаются ситуации, когда исполнитель любого мероприятия нацпроекта становится объектом пристального внимания большого количества различных органов. Это и правоохранительная система в лице МВД, Следственного комитета и Прокуратуры, ФСБ; и контролирующие органы, начиная со Счетной палаты, Федерального казначейства, внутреннего государственного финансового контроля и внутреннего финансового контроля органов исполнительной власти.

Чем оборачивается для исполнителей такое повышенное внимание? Еще многие мероприятия нацпроектов не начали реализовываться или находятся на начальной стадии реализации, а контролирующим органам уже поставлены задачи их руководством – усилить этот контроль и начать серьезнейшие проверки с выемкой документов, с выходом на места. Часто такой подход органов контроля к выполнению своих задач просто блокирует всю деятельность по реализации нацпроектов.

Поэтому очень важно соблюсти баланс интересов между усилиями контрольных и правоохранительных органов [Меликсетян, 2018. С. 759–778], их желанием проконтролировать, продиктованным профессиональным долгом, с одной стороны, и необходимостью реализовать нацпроект и не помешать своими контрольными действиями его выполнению, с другой (**рисунок 2**).

Рисунок 2. Баланс между действиями для достижения национальных целей и работой контрольных органов

Figure 2. Balance between activities to achieve national goals and the work of supervisory bodies



По убеждению автора статьи, в первую очередь необходимо опираться на развитие и совершенствование внутреннего финансового контроля [Канкулова, Алфименко, 2018. С. 76–84] главных распорядителей бюджетных средств. Они могли бы стать основой, базой для того, чтобы обеспечить выявление и фиксацию рисков и последующую эскалацию проблемных вопросов на более

высокий уровень. А уже остальные контролирующие органы могут быть потребителями этой информации.

3. Что касается эффективности системы контроля и аудита, то скоординированность действий всех контролирующих органов, участвующих в реализации нацпроектов, можно обеспечить через следующие подходы: координацию и согласование планов контрольных мероприятий, создание единых критериев того, что является достижением национальных целей, постоянную синхронизацию данных в режиме онлайн, исключение дублирования контрольных мероприятий, взаимное признание результатов и обмен результатами проверок. Эти механизмы позволят исключить дублирование действий контролеров различных ведомств и ситуации, когда контролирующие органы по одним и тем же поводам и темам ходят «друг за другом», блокируя работу исполнителей нацпроектов [Зырянов, Калмыкова, 2019. С. 31–66].

Опыт Москвы

Для Москвы, как и для других регионов, обеспечение указанных выше трех ключевых условий эффективности системы контроля и аудита за достижением национальных целей и реализацией национальных проектов, является обязательным[4]. В городе созданы и функционируют механизмы и инструменты для поддержания этих условий. Вся система контроля Москвы переориентирована на те ключевые задачи, которые служат выполнению национальных целей. Механизм, технология контроля остаются прежними – ничего кардинально нового здесь нет, весь инструментарий уже создан. Изменилась лишь расстановка приоритетов при осуществлении контроля. Теперь акцент в работе делается на том, чтобы в первую очередь наблюдать за теми мероприятиями, которые предусмотрены национальными целями и проектами.

Рисунок 3. Цифровой ландшафт системы контроля финансово-бюджетной сферы Москвы

Figure 3. Digital landscape - control systems of the financial and budgetary sphere of Moscow



Рисунок 4. Технологии «невидимого» дистанционного контроля. Окрашивание финансирования

Figure 4. Technologies of 'invisible' remote control. Staining of funding



В Москве выстроен городской цифровой ландшафт (**рисунок 3**), который позволяет осуществлять риск-мониторинг и анализировать большие данные в рамках реализации национальных проектов. Этот цифровой ландшафт включает в себя целый ряд отраслевых информационных систем, которые работают в единой технологической цепочке и позволяют выполнять функции:

– контроля обоснованности потребности на уровне самого ведомства, когда оно приступает к реализации какой-либо задачи;

– экспертизы цен, которая, что особо следует подчеркнуть, осуществляется в автоматизированном режиме с использованием городской системы «Мо-

4 Распоряжение Мэра Москвы от 29 января 2019 года № 34-РМ «О рабочей группе Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Рисунок 5. Технологии «невидимого» дистанционного управления. Цифровое исполнение договоров

Figure 5. Technologies of 'invisible' remote control. Digital execution of contracts



Рисунок 6. Технологии «невидимого» дистанционного контроля. Контроль казначейских платежей

Figure 6. Technologies of 'invisible' remote control. Digital execution of contracts



сробот» и постоянным сравнением (по сути, определением) референтной цены;

– осуществления закупки с помощью цифровых систем: городская Единая автоматизированная система торгов Москвы ЕАИСТ полностью технологически контролирует весь процесс, начиная от планирования закупки и заканчивая ее реализацией;

– осуществления постоянного контроля лимитов бюджетных обязательств и учета исполнения и приемки этих обязательств в системе облачной бухгалтерии столицы, где также выстраивается автоматизированная связка с системой ЕАИСТ и системой финансирования.

При этом проводится мониторинг через информационную систему комплексного развития, учет достижения результатов нацпроектов, то есть проводится анализ вклада каждой закупки, каждого государственного контракта в достижение национальной цели.

Окрашивание финансирования. Указанные на **рисунке 4** блоки имеют соответствующие контрольные точки, мониторинг которых осуществляется информационной Аналитической системой контрольной деятельности (далее – АСКД) Главного контрольного управления города Москвы.

Важнейшая особенность данной цепочки – прослеживаемость бюджетных средств, то есть обеспечена возможность идентифицировать те бюджетные деньги, которые направлены именно на нацпроекты. Это очень важная функция, поскольку в городе есть и другие бюджетные траты, осуществляемые вне рамок нацпроектов. Уровень контроля за ними не меньший, чем за деньгами, предназначенными для выполнения первых. Прослеживание осуществляется с помощью соответствующего кодирования траншей денежных средств.

Таким образом, с помощью цифровых технологий контрольные органы Москвы имеют возможность отслеживать перемещение денежных средств по всей цепочке их прохождения, начиная с этапа планирования бюджета: направление этих средств главным распорядителям бюджетных средств, отправка их дальше бюджетополучателям, переход этих средств в другой статус, планирование самой закупки, контрактации, оплаты по этому контракту и получение этих средств конкретным исполнителем по соответствующему государственному контракту. На каждом этапе перемещения бюджетных денег можно видеть, как и насколько эффективно эти средства расходуются. За счет внедрения процедуры цифрового исполнения контракта есть возможность в постоянном режиме контролировать не только процесс расходования бюджетных средств, но и то, какой конкретный результат при этом получен городом.

Казначейский контроль оплаты. Очень важен этап автоматизации казначейского контроля, который достаточно серьезно ускоряет процесс обработки информации, повышает ее качество и объем.

Сегодня внедрение электронного контракта (пока, к сожалению, он еще не цифровой; его цифровизация будет следующим важным шагом в направлении перехода от бумажных документов к «цифре») – это возможность его оперативно проанализировать с помощью машины без участия человека и обеспечить автоматическое санкционирование каждой подлежащей контролю операции. Кроме того, электронный контракт позволяет, сверять условия договора с теми суммами, которые идут на оплату тех или иных товаров, работ или услуг, предусмотренных данным договором (**рисунок 5**).

Смарт-контракты. Следующий шаг в продвижении технологии «невидимого» контроля – это переход на смарт-контракты – цифровые машиночитаемые контракты, в которые закладываются все обязательства, в том числе и гарантии оплаты (**рисунок 6**). Постоянный контроль исполнения такого контракта будет осуществляться в автоматическом режиме с использованием технологии промышленного интернета вещей и без участия человека: от исполнения условий и формирования платежей до постановки на баланс заказчика приобретенных в рамках данного договора основных средств.

Заключение

Перечисленные в статье условия, механизмы, инструменты и меры позволят обеспечить максимальную прозрачность и эффективный контроль за реализацией национальных проектов. Важно продолжать работу по автоматизации и цифровизации как самой контрольной деятельности, так и системы управления финансами в целом.

Самое главное для контрольных органов в краткосрочной и среднесрочной перспективе – помочь органам исполнительной власти, ответственным за достижение национальных целей и реализацию национальных проектов, выполнить поставленные перед ними задачи [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2019. С. 71–92]. Поэтому сегодня главная задача контролирующих органов не карать за «недостижение», а помочь в достижении. И KPI контролирующих органов должны являться не количество выявленных нарушений, а достижение национальных целей.

Литература

Бурдуковская А.П. Проблемы реализации государственных программ и пути их решения. *Молодой ученый*. 2018. № 14. С. 177–178.

Голубев С.С., Елфимов О.М. Повышение эффективности реализации национальных проектов и государственных программ на основе внедрения принципов проектного управления. *На страже экономики.* 2019. № 3. С. 16–24.

Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2019. № 3. С. 31–66.

Канкулова М.И., Алфименко С.С. Внутренний контроль в государственном секторе: рекомендации ИНТОСАИ и российская практика. *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета.* 2018. № 5. С. 76–84.

Матвеева Е.Е. Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля. *Экономический журнал*. 2018. № 1. С. 41–56.

Меликсетян С.Н. Роль органов государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России. *Международный бухгалтерский учет.* 2018. № 7. С. 759–778.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2019. № 2. С. 71–92.

References

Burdukovskaja A.P. Problems of implementation of state programs and ways to solve them. *Molodoj uchenyj.* 2018. № 14. P. 177–178. In Russian

Golubev S.S., Elfimov O.M. Improving the effectiveness of the implementation of national projects and state programs based on the inoculation of project management principles. *Na strazhe ekonomiki.* 2019. № 3. P. 16–24. In Russian

Juzhakov V.N., Dobroljubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaja N.V. Reform of state Control and Supervision activity: assessment from the perspective of citizens. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija*. 2019. № 2. P. 71–92. In Russian

Kankulova M.I., Alfimenko S.S. Internal control in the public sector: INTOSAI recommendations and Russian practice. *Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta.* 2018. № 5. P. 76–84. In Russian

Matveeva E.E. Application of risk-based approach in the sphere of state financial control. *Ekonomicheskij zhurnal*. 2018. № 1. P. 41–56. In Russian

Meliksetjan S.N. The role of state financial control bodies in ensuring Russia's financial security. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet.* 2018. № 7. P. 759–778. In Russian

Zyrjanov S.M., Kalmykova A.V. Approaches to evaluating the effectiveness of Control and Supervisory bodies in preventing violations of mandatory requirements. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija*. 2019. № 3. P. 31–66. In Russian