



2024

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Аудит программно-целевого управления федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 15 декабря 2023 года



Андрей Батуркин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Проанализировать и оценить программно-целевое управление федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации на предмет соответствия установленным правилам и существующим практикам.

Ключевые результаты мероприятия

Внедрение программно-целевого управления в деятельность государственных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций (далее – государственные органы и организации) способствовало систематизации учета бюджетных средств, ориентации их формирования и использования на достижение определенных показателей и результатов, что существенно улучшило прозрачность и подотчетность исполнения бюджета, исполнительскую дисциплину при реализации поставленных целей и задач.

Вместе с тем по результатам экспертно-аналитического мероприятия (далее также – ЭАМ) выявлен ряд проблем и недостатков внедрения программно-целевого управления, в том числе системного характера, в части:

- системы показателей и результатов государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, в том числе федеральных и ведомственных проектов (далее также – госпрограммы, при совместном упоминании госпрограммы и их структурных элементов – программы и проекты);
- системы мониторинга и оценки программ и проектов, системы управления рисками;
- применения отдельных механизмов ресурсного обеспечения программ и проектов;
- данных, формируемых и представленных в подсистемах государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») в части информации о программах и проектах; несоответствия таких данных друг другу, а также данным других информационных систем.

Указанное обусловлено недостатками как в обеспечении необходимого контроля за соблюдением установленных требований, так и в нормативно-правовом регулировании, методологическом сопровождении программно-целевого управления.

Вместе с тем такие сложности характерны для многих стран, вставших на путь столь масштабной реформы государственного управления. От скорости и качества решения проблем и недостатков программно-целевого управления в России будет зависеть то, насколько быстро повысится эффективность формирования и использования федеральных и иных ресурсов, а значит, и достижение национальных целей, повышение качества жизни граждан.

Наиболее значимые выводы

К 2022 году по сравнению с 2021 годом общее количество параметров, характеризующих реализацию программ и проектов (т. е. результатов и показателей), значительно возросло. При этом в различных программах и проектах такие показатели и результаты повторяются (вплоть до полной идентичности); также имеют место факты дробления аналогичных по своим характеристикам результатов. Кроме того, в систему показателей и результатов программ и проектов встроены технические, промежуточные показатели и результаты, по некоторым программам и проектам их доля преобладает. Такая ситуация сложилась в том числе по причине наличия в законодательных и иных нормативных правовых актах ряда не до конца урегулированных вопросов. Один из них – множественность и неоднозначность понятийного аппарата в отношении терминов «результат» и «показатель». Вместе с тем российский и зарубежный опыт свидетельствует об определенности и связанности используемых в бюджетном процессе и проектной деятельности понятий «показатель», «результат» с точки зрения их типов, соответствующих характеру содержания и уровню постановки: «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект».

Недостатком также является подход, применяемый при оценке программ и проектов. Общепринятая, встроенная в процесс принятия управленческих решений практика проведения именно отдельных самостоятельных оценок, в том числе оценок эффективности программ и проектов, отсутствует. Такие оценки подменяются ежегодным сплошным мониторингом программ и проектов, с использованием различных повышающих или понижающих коэффициентов, что сказывается на доверии к результатам таких оценок. Вместе с тем отдельные самостоятельные оценки программ и проектов, обзоры бюджетных расходов, являющиеся в зарубежной практике примером оценок эффективности, в России на федеральном уровне регулярно не проводятся.

Дополнительным ограничением являются существующие проблемы в части отдельных механизмов ресурсного обеспечения программ и проектов – синхронизации программ и проектов регионального и федерального уровней, обоснованности отражаемых внебюджетных источников, а также корректности отнесения расходов к проектной или процессной частям госпрограмм.

Кроме того, несмотря на значительный прогресс в части информатизации процессов формирования и реализации программ и проектов, не до конца решена проблема актуальности и непротиворечивости различной информации, содержащейся в соответствующих информационных системах.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего утверждение правил формирования системы показателей и результатов госпрограмм и их структурных элементов, в том числе устанавливающих необходимые термины и определения, требования, запреты и ограничения.

Разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего необходимость проведения обзоров бюджетных расходов и отдельных оценок программ и проектов, порядок проведения таких оценок, их взаимосвязь и отличия от мониторинга программ и проектов, а также порядок учета их результатов в бюджетном процессе.

Разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, определяющего порядок планирования, определения и подтверждения объемов финансового обеспечения программ и проектов за счет внебюджетных источников.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.2.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год (переходящее из: Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, пункт 2.5.0.3; Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год, пункт 2.5.0.4); статьи 13, 14, 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23 ноября 2021 г. № 69К (1512), пункт 5).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность государственных органов, иных организаций по разработке, реализации и оценке государственных программ, национальных и федеральных проектов.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Проанализировать и оценить программно-целевое управление федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации на предмет соответствия установленным правилам и существующим практикам.

Критерии аудита

1. Российская практика программно-целевого управления соответствует требованиям и рекомендациям, установленным в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, иных документах.
2. Российская практика программно-целевого управления соответствует международным практикам.
3. Формирование и реализация проанализированных механизмов обеспечивает согласованность ресурсного обеспечения с соответствующими результатами и показателями государственных программ и их структурных элементов.
4. Подсистема управления государственными программами и подсистема управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» позволяют получать надежные данные о показателях и результатах, ресурсном обеспечении государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, а также национальных проектов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Министерство финансов Российской Федерации.
- Иные федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и иные организации, участвующие в разработке, реализации и оценке государственных (муниципальных) программ, национальных и федеральных, региональных проектов, других документов стратегического характера, а также обеспечивающие методологическое сопровождение таких документов (при необходимости по запросам).

5. Исследуемый период

Январь 2013 года – истекший период 2023 года.

6. Сроки проведения мероприятия

С 30 ноября 2021 года по 15 декабря 2023 года.

7. Краткая характеристика сферы предмета экспертно-аналитического мероприятия

В сложившихся условиях внешнего санкционного давления, сопровождающегося, с одной стороны, сокращением доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с другой – возникновением новых бюджетных трат на дополнительные меры, вопросы приоритизации расходов, наличия средств на такие меры приобретают особую важность.

В данном контексте как никогда актуально бюджетирование, ориентированное на результат (далее также – БОР). Из стран Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), применявших БОР как до, так и после мирового финансового кризиса 2007–2008 годов, лишь немногие рассматривали его как инструмент для перераспределения и приоритизации расходов. Однако исторически БОР (в том числе в рамках «первой волны» – конец 1960-х и 1970-е годы) разрабатывалось именно в такой логике¹.

1. Во Франции, например, это подчеркивалось решением назвать систему программно-целевого бюджетирования следующим образом – «рационализация выбора бюджетных средств» (см. Budget reform before and after the global financial crisis, стр. 35).

Такие взаимосвязанные с БОР атрибуты, как отдельные оценки программ и проектов, обзоры бюджетных расходов², способствуют объективному анализу и приоритезации расходов, обнаружению и снижению неэффективных трат, т. е. выработке и принятию наилучших объективных решений для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, особенно в условиях ресурсных ограничений.

В странах, в той или иной мере применяющих БОР, терминология и методология БОР³, или, в более широком смысле – «управления по результатам»⁴, различаются. При этом один и тот же англоязычный термин в двух разных странах или в разный период времени мог наполняться различным содержанием. Это связано с непрерывным развитием подходов к управлению по результатам и бюджетированию, ориентированному на результат, внедрением цифровых технологий, смещением фокусов с одних элементов системы управления и бюджетирования на другие.

С точки зрения приоритезации расходов и повышения их эффективности целесообразно рассматривать бюджетирование именно с позиции программно-целевого управления федеральными и иными, в том числе производительными, ресурсами – средствами бюджетов бюджетной системы, внебюджетными источниками, имуществом (ранее приобретенным за бюджетные и внебюджетные средства), человеческим капиталом, и даже временем как особым, невосполнимым ресурсом. Только в комплексе управление такими ресурсами позволит наиболее эффективными способами достигать поставленные (и изменяющиеся с учетом новых вызовов) цели.

За прошедший период за счет проведенных в России преобразований в сфере программно-целевого управления⁵ удалось достичь принципиально важных результатов.

Главный из них – это установление взаимосвязи ресурсов с результатами, показателями программ и проектов. Проведенный в рамках настоящего ЭАМ опрос (анкетирование)⁶ показал, что большинство ответивших как на федеральном, так

-
2. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 9–11.
 3. Performance budgeting, performance management, program management, result-oriented management и другие. Т. е. госпрограммы и программный бюджет могут рассматриваться и как часть БОР, и как непосредственно БОР.
 4. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 18.
 5. Подробнее о развитии программного бюджета в России и сложившейся системе программ и проектов см. приложение № 1.
 6. Анкета и подходы к выбору государственных органов и организаций федерального и регионального уровня, экспертов в области общественных финансов, а также подходы к обобщению результатов анкетирования представлены в приложении № 2.

и на региональном уровне были «скорее согласны» или «полностью согласны»⁷, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к четкому пониманию увязки ресурсов и результатов⁸ (рисунок 1).

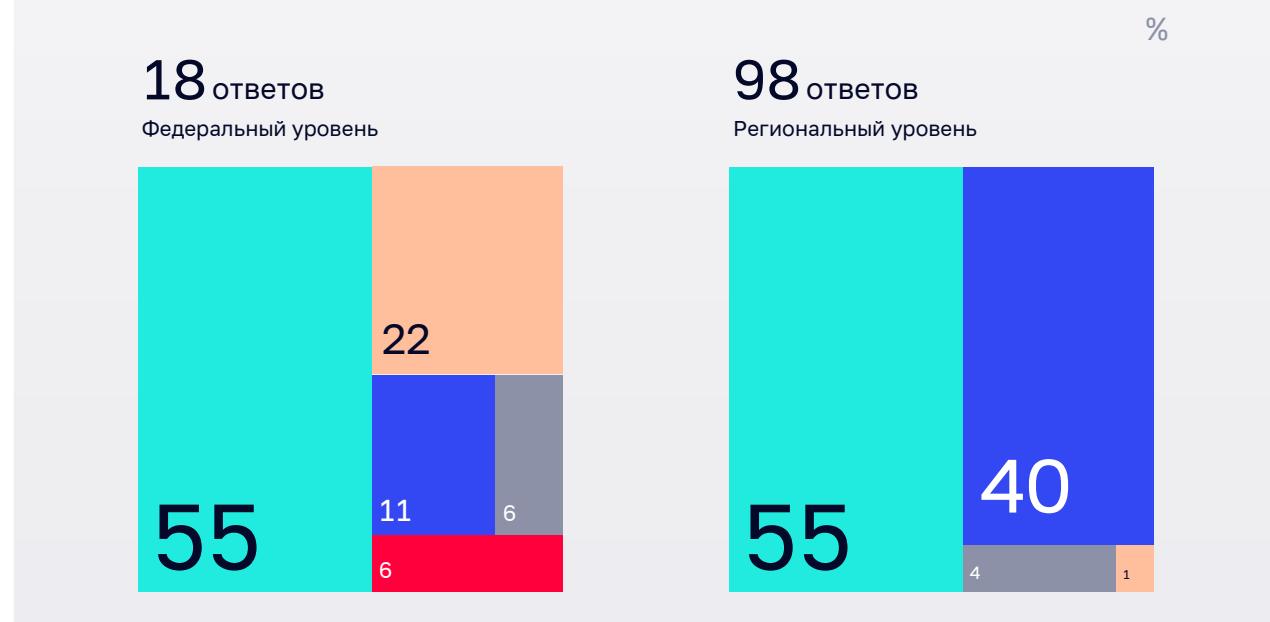
Рисунок 1

Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?»

(по варианту ответа «четкое понимание увязки ресурсов и результатов»)

- не согласен
- скорее не согласен
- скорее согласен
- полностью согласен
- затрудняюсь ответить



Указанное особенно важно в связи с тем, что непосредственно доля программных расходов за 2014–2023 годы существенно увеличилась: с момента перехода на программно-целевое управление бюджетными расходами

-
7. Полные результаты анкетирования и соответствующие комментарии по вопросам анкеты представлены в приложении № 3.
 8. В анкете под «результатами» понимались как результаты, так и показатели программ и проектов (было дано комплексное определение, см. приложение № 2).

программная часть федерального бюджета возросла с 59,6 %⁹ до 79,2 %¹⁰. На региональном уровне этот параметр составляет в среднем 94,3 %¹¹.

Внедрение программно-целевого управления также привело к улучшению исполнительской дисциплины: большинство ответивших в рамках анкетирования как на федеральном, так и на региональном уровне были «скорее согласны» или «полностью согласны» с соответствующим утверждением¹² (рисунок 2).

Рисунок 2

Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?»

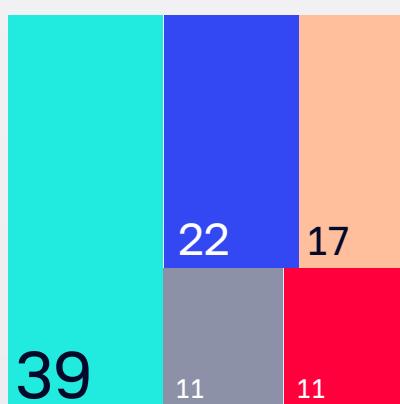
(по варианту ответа «улучшение исполнительской дисциплины»)

● не согласен ● скорее не согласен ● скорее согласен
● полностью согласен ● затрудняюсь ответить

%

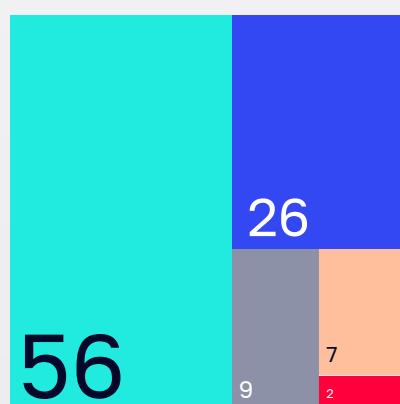
18 ответов

Федеральный уровень



97 ответов

Региональный уровень



9. В части открытых расходов по состоянию на 31 декабря 2014 г. В случае учета федеральных целевых программ, реализуемых вне рамок государственных программ, – 59,8 %.
10. В части открытых расходов по состоянию на 1 января 2023 г.
11. В части открытых расходов по состоянию на 1 января 2023 г.
12. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 5.4).

Тем не менее, несмотря на проведенные в данном направлении преобразования, госпрограммы пока не стали «полноценным инструментом организации проектной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также инструментом повышения эффективности бюджетных расходов», что отдельно подчеркивается в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах¹³ (далее – Концепция). К основным проблемам, заявленным в Концепции и, по мнению Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), до конца не решенным, относятся:

- проблемы с целеполаганием – «система целей, показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов государственных программ в ряде случаев не отражает актуальных стратегических приоритетов социально-экономического развития и не дает возможности реальной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и используемых ими бюджетных ассигнований»;
- «формальный характер» оценки эффективности государственных программ, «результаты оценки в дальнейшей работе по соответствующим государственным программам не применяются».

Имеющиеся проблемы и препятствия на пути развития программно-целевого управления в России не являются уникальными. Россия проходит те же фазы развития БОР, сталкивается с теми же проблемами, что и другие страны: сначала бум информации о результатах, нарастание количества показателей, бумажной работы и т. д.; затем – этап оптимизации процесса, сокращения показателей, трансформации ролей центрального бюджетного органа и отраслевых министерств в этом процессе.

Реформы в сфере БОР в зарубежных странах зачастую вызывали разочарование, не оправдывая первоначальных ожиданий. Несмотря на это, почти все страны, изначально внедрившие БОР, продолжали постепенно модифицировать свои подходы на основе полученного опыта¹⁴. С учетом того, что внедрение БОР – это многоплановая институциональная реформа, предполагающая изменение управленческой культуры, а также преобразование целого ряда сложных процессов в системе государственного управления, для ее успешной реализации требуются как политическое руководство, так и неуклонная техническая поддержка со стороны государственных органов и служащих¹⁵.

13. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.
Здесь и далее приводятся цитаты из текста Концепции на момент ее утверждения.

14. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 9.

15. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 23.

Счетной палатой как одним из участников стратегического планирования¹⁶ проведено настоящее ЭАМ, направленное на подготовку предложений (рекомендаций) по развитию программно-целевого управления в России.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Анализ и оценка программно-целевого управления федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации на предмет соответствия установленным правилам и существующим практикам

8.1.1. Анализ методологии и оценка практики программно-целевого управления федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации на предмет ее соответствия требованиям и рекомендациям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, иных документов, международной практике

Основными документами, регламентирующими вопросы разработки, реализации, мониторинга и оценки программ и проектов, являются:

- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ);
- Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»;
- Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации¹⁷ (далее – Положение № 786);
- Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации¹⁸ (далее – Положение № 1288);
- Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹⁹ (далее – МР № 500);

16. Статья 9 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

17. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786.

18. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

19. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500.

- Единые методические рекомендации по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов²⁰ (далее – Единые МР).

Отдельное место в качестве документа, устанавливающего основные направления совершенствования госпрограмм и внедрения принципов проектного управления, занимает Концепция.

В указанных документах особое внимание уделяется требованиям и рекомендациям, концептуальным основам в части формирования результатов и показателей программ и проектов, на достижение которых направлено использование федеральных и иных ресурсов.

Введение с 2022 года такой категории, как результат для всех типов структурных элементов госпрограмм, с одной стороны, способствовало более тесной увязке конкретных бюджетных ассигнований с результатами их использования. С другой – это в некотором роде усложнило систему параметров, характеризующих итоги реализации программ и проектов²¹. Так, если рассмотреть только показатели (без результатов) госпрограмм и их структурных элементов, то на конец 2022 года их количество составило около 2,2 тыс. показателей²². По сравнению с 2021 годом (более 1,8 тыс. показателей), с учетом внедрения нового формата госпрограмм, на конец 2022 года количество показателей увеличилось на 18,2 %. При этом установленная с 2022 года в соответствии с Положением № 786 и МР № 500 дополнительная необходимость формулирования результатов по всем структурным элементам госпрограмм²³ привела к тому, что на конец 2022 года общее количество различных результатов превысило 3,1 тыс. результатов. Таким образом, общее количество параметров (различных категорий – результатов и показателей), характеризующих реализацию программ и проектов, на конец 2022 года составило более 5,3 тыс. единиц.

В отношении таких 5,3 тыс. единиц параметров выявлены проблемы и недостатки системного характера, в том числе в части применения требований и рекомендаций, наличия в законодательных и иных нормативных правовых актах ряда не до конца урегулированных вопросов.

20. Доведены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № П6-53625.

21. Оптимизация таких параметров – общемировой тренд развития программно-целевого управления, в том числе в странах, опыт которых использовался при внедрении программно-целевого управления в России. См., например, OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019.

22. Показатели уровня госпрограммы, всех федеральных проектов, ведомственных проектов, комплексов процессных мероприятий (при наличии) в части сведений, не составляющих государственную тайну и сведений ограниченного доступа.

23. Ранее, до перехода на новый формат госпрограмм, результаты формулировались только по федеральным проектам в составе национальных проектов и некоторым немногочисленным федеральным проектам за рамками национальных проектов.

8.1.1.1. Выявлено неоднократное повторение (дублирование частичное или полное) формулировок результатов структурных элементов госпрограмм, показателей национальных и федеральных проектов, показателей иных структурных элементов госпрограмм, а также показателей непосредственно госпрограмм.

Вместе с тем в соответствии с Едиными МР и МР № 500:

- наименование мероприятия (результата) проекта не должно дублировать наименования общественно значимых результатов (далее также – ОЗР), задач и их показателей, иных показателей, мероприятий (результатов) соответствующего проекта, мероприятий (результатов) иных структурных элементов госпрограмм, а также наименования показателей госпрограммы, в рамках которой такой проект реализуется²⁴;
- недопустимо включение одного показателя ОЗР в два и более федеральных проекта²⁵;
- наименование мероприятия (результата) комплекса процессных мероприятий не должно дублировать наименование показателя, задачи, иного мероприятия (результата) комплекса процессных мероприятий, их контрольных точек, а также дублировать наименования показателей, мероприятий (результатов) иных структурных элементов госпрограммы²⁶.

Проведенный Счетной палатой анализ²⁷ показал, что формулировки показателей и результатов программ и проектов встречаются два раза и более как на «горизонтальном» уровне (например, повторение формулировок показателей в рамках различных федеральных и ведомственных проектов), так и на «вертикальном» (повторение формулировки результата федерального проекта с формулировкой его показателя; повторение формулировки показателя федерального проекта с формулировкой показателя госпрограммы и т. п.). Имеют место и многократные повторения – одновременно и на «горизонтальном», и на «вертикальном» уровне. Схематично результаты анализа представлены на [рисунке 3](#).

Таким образом, всего в той или иной мере выявлены факты повторения (дублирования) в части 733 показателей и результатов программ и проектов (13,8 % от 5,3 тыс. единиц – общего количества таких параметров²⁸): формулировки результатов и показателей повторяются на разных уровнях между собой в различных

24. См. пункт 9.2 Порядка разработки национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (приложение № 1 к Единым МР).

25. См. пункт 3 Порядка разработки национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (приложение № 1 к Единым МР).

26. См. пункт 31 МР № 500.

27. По состоянию на 31 декабря 2022 года.

28. По состоянию на 31 декабря 2022 года.

вариациях, вплоть до полной идентичности²⁹. В частности, более половины показателей госпрограмм (58,2 %) также представлены на уровне показателей и (или) результатов их структурных элементов.

Рисунок 3

Схема повторения формулировок показателей и результатов программ и проектов друг с другом*



29. В том числе в части непосредственно плановых значений.

В рассматриваемом контексте важно подчеркнуть, что показатели госпрограмм, показатели и результаты их структурных элементов относятся к принципиально разным (разноуровневым) категориям с точки зрения Положения № 786, Положения № 1288, иных методических документов, т. е. к ним предъявляются принципиально разные требования.

Частично вышеизложенные повторения (дублирования) в течение 2023 года были исключены, в том числе в рамках проводимой работы по формированию справочника результатов³⁰. Вместе с тем концептуально данный вопрос до конца не решен: в ходе формирования запросов на изменение паспортов федеральных проектов при подготовке проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» руководителями ряда федеральных проектов продолжена практика инициирования изменений, предусматривающих включение в паспорта федеральных проектов результатов, которые дублируют показатели этого же проекта³¹.

При этом следует подчеркнуть отсутствие требований, аналогичных вышеизложенным, в отношении недопустимости дублирования показателей госпрограмм и показателей ее структурных элементов. Кроме того, существующие требования в отношении недопустимости повторения (дублирования) результатов и показателей программ и проектов содержатся в документах, носящих рекомендательный характер (в Единых МР, МР № 500).

Основные последствия выявленных фактов – двойной учет в различной отчетности идентичных результатов и показателей программ и проектов, а также в целом рост административной нагрузки (повторное и многократное администрирование показателей и результатов программ и проектов). Необходимо иметь в виду, что каждый результат и показатель – это деньги, время, энергия (т. е. ресурсы), в том числе на их мониторинг, внесение данных в информационные системы, согласование изменений и на иную административную обработку. При этом если исключить такие повторения, то общее количество параметров (результатов и показателей), характеризующих реализацию программ и проектов, на конец 2022 года могло бы сократиться на 7,5 % (с 5,3 тыс. до 4,9 тыс. единиц).

Наличие повторений (дублирований) показателей и результатов программ и проектов, подмена указанных понятий также свидетельствуют о формальном отсутствии

30. См. письмо Минфина России от 15 мая 2023 г. № 26-05-06/43593, приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 14 апреля 2023 г. № 48н/249 «Об утверждении Порядка формирования и ведения справочника мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации».

31. Например, по федеральному проекту «Системные меры по повышению производительности труда» национального проекта «Производительность труда» в число результатов планируется к включению результат «Количество предприятий – участников цифровой экосистемы производительности», который дублирует аналогичный показатель «Количество предприятий – участников цифровой экосистемы производительности» того же федерального проекта.

в госпрограммах и входящих в их состав структурных элементах выстроенной последовательности, модели функционирования результатов в соответствии с теорией изменений³² – как, когда и чьими управленческими действиями одни результаты, полученные за счет затрачиваемых ресурсов, приводят к достижению других, более высокоуровневых, результатов и соответствующих показателей. В Положении № 786 и Положении № 1288 отсутствуют требования к описанию модели функционирования результатов.

8.1.1.2. Наряду с фактами повторения (дублирования) формулировок показателей и результатов программ и проектов имеют место факты дробления результатов по главным распорядителям бюджетных средств (далее – ГРБС) и по конкретным объектам, мероприятиям, относящимся к таким ГРБС, что также сказывается на увеличении количества администрируемых результатов. В ряде случаев по одному результату установлено несколько значений на год, т. е., например, объекты и мероприятия агрегированы в один результат по конкретному ГРБС. Одновременно аналогичные результаты по другому ГРБС выделяются отдельно³³. При этом общее назначение у таких объектов, мероприятий схожее. В этой связи следует отметить отсутствие единых принципов обособления (или объединения) результатов внутри структурного элемента госпрограммы.

8.1.1.3. Следующая проблема – наличие промежуточных, технических³⁴ показателей и результатов программ и проектов.

Согласно Концепции, «система целей, показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов государственных программ в ряде случаев не отражает актуальных стратегических приоритетов социально-экономического развития и не дает возможности реальной оценки эффективности деятельности органов исполнительной

-
32. Теория изменений – это подход к разработке и оценке документов стратегического планирования, мер государственной политики или отдельных программ и проектов, направленный на получение и визуализацию наиболее полного и последовательного перечня действий, необходимых для достижения конечного результата (итогового эффекта). См., например, документ ООН UNDAF COMPANION GUIDANCE: THEORY OF CHANGE, Weiss C. H. Theory-based evaluation: Past, present, and future // New directions for evaluation. T. 1997. № 76. С. 41–55.
33. Например, в рамках федерального проекта «Создание условий для обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» предусмотрено мероприятие (результат) «Реализованы мероприятия по модернизации инфраструктуры ФГБОУ «Всероссийский детский центр «Орленок» и по реконструкции здания детского сада ФГБДОУ «Центр развития ребенка – детский сад № 43», с плановым значением на 31 декабря 2023 г. – 2 единицы (ГРБС, ответственный за реализацию мероприятия (результата) – Управление делами Президента Российской Федерации). Также имеется мероприятие (результат) «Проведен комплекс мероприятий по обеспечению введения в эксплуатацию зданий и сооружений образовательных учреждений Министерства труда и социальной защиты», с плановым значением на 31 декабря 2023 г. – 1 единица (ответственный ГРБС – Министерство труда и социальной защиты). Одновременно отдельно выделены схожие по своим характеристикам мероприятия (результаты) в части расходов публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства».
34. В целях настоящего ЭАМ под промежуточными, техническими показателями или результатами понимаются действия, необходимые для достижения результата структурного элемента госпрограммы или показателя госпрограммы, в том числе управленческие действия.

власти и используемых ими бюджетных ассигнований». Проведенный Счетной палатой анализ свидетельствует о сохранении ряда проблем в части целеполагания госпрограмм и их структурных элементов.

Согласно пункту 3 Единых МР, мероприятие (результат) проектов отражает количественно измеримый непосредственный итог деятельности, направленный на достижение показателей, включенных в паспорта национальных, федеральных и ведомственных проектов, сформулированный в виде завершенного действия по созданию (строительству, приобретению, оснащению, реконструкции и т. п.) определенного количества материальных и нематериальных объектов, созданию (изменению) объема услуг с заданными характеристиками. Однако на практике часть конкретных результатов проектов, на которые выделяются бюджетные ассигнования, характеризуют чаще не результат (согласно определению Единых МР), а процесс, как правило связанный с выделением бюджетных средств. Значительное число так называемых результатов по своим характеристикам относятся, исходя из Единых МР, скорее к контрольным точкам.

Так, по подсчетам Счетной палаты, в качестве фиксации итога деятельности по достижению 102 из 904 (11,3 %) результатов федеральных проектов в составе национальных проектов признается сам факт совершения каких-либо операций по предоставлению государственной поддержки, например осуществление прямой государственной поддержки проектов, льготного кредитования и т. п. Такие результаты, исходя из их наименований и единиц измерения, характеризуются как объемами затрат, так и количеством получателей государственной поддержки, поддержанных проектов³⁵. Общий объем бюджетных ассигнований, направленных на достижение таких результатов (в основном это так называемые денежные результаты – 91), составил 297,4 млрд рублей в 2022 году, или 9,0 % от кассового исполнения расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов³⁶. Таким образом, с точки зрения реализации федеральных проектов (а также, как правило, предоставления субсидий юридическим лицам и субсидий субъектам Российской Федерации³⁷, если государственная поддержка оказывается в рамках

35. Полный перечень таких результатов приведен в приложении № 5 (ДСП).

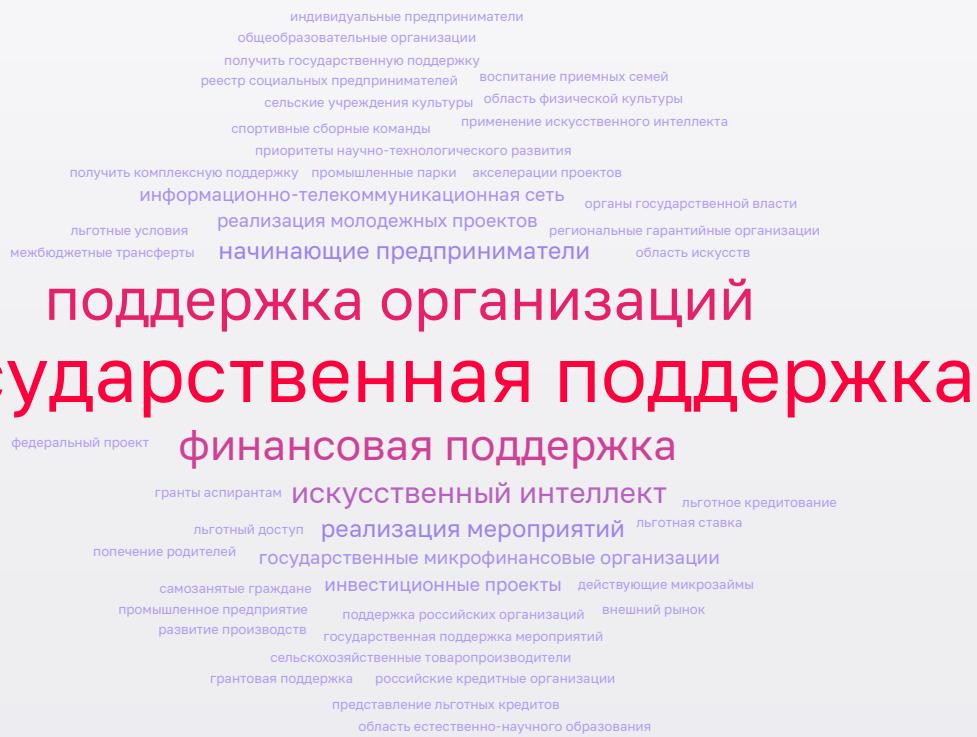
36. С учетом комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года» и транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

37. Результаты предоставления субсидий юридическим лицам и результаты предоставления субсидий субъектам Российской Федерации должны соответствовать результатам федеральных проектов – см. подпункт «м» пункта 5 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1492); подпункт «д (1)» пункта 4 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999).

рассматриваемых механизмов) факт осуществления тех или иных процедур по предоставлению 297,4 млрд рублей в 2022 году бюджетных средств уже представляется в виде результатов, достижение которых отражалось в официальной отчетности исполнителей. Иллюстрация ключевых фраз в формулировках 102 таких результатов представлена на рисунке 4.

Рисунок 4

Иллюстрация ключевых фраз в формулировках 102 результатов федеральных проектов в составе национальных проектов



При анализе таких 102 результатов в целом важно обратить внимание на противоречивость друг другу формулировок результатов, установленных типов результатов и единиц измерения. Поскольку выбор типов результатов ограничен³⁸, тип результата с единицей измерения «миллиард рублей» указан как «оказание услуг

38. См. Порядок применения типов результатов и типов контрольных точек федеральных и ведомственных проектов (приложение № 3 к Единым МР).

(выполнение работ)». Аналогичным образом результаты, выраженные в условных единицах, единицах или штуках (где в качестве результата, выступает, например, «количество заключенных соглашений», «отчет, направленный в установленном порядке» и т. п.), также обозначены как «оказание услуг (выполнение работ)». Следует отметить, что само по себе предоставление поддержки не является в полной мере оказанием услуги или выполнением работы³⁹. Действия по предоставлению государственной поддержки являются важными этапами на пути достижения результатов (необходимо выдавать гранты, премии и т. п., особенно в сложившихся условиях), но не самими результатами как итогами деятельности, завершенными действиями.

Вышеуказанные результаты, а также ряд других результатов федеральных проектов (дополнительно 153 результата из 904, т. е. 16,9 % общего количества) скорее следует относить к «промежуточным результатам или иным значимым действиям, этапам на пути к достижению результата», т. е., по сути, контрольным точкам⁴⁰, но не к отдельным итоговым самостоятельным результатам, как это определено в вышеупомянутых требованиях. Например, сам факт заключения соглашений, контрактов, выделения субсидии, отбора заявок, оказания государственной поддержки, обеспечения методологической поддержки⁴¹, принятия концепций, проведения мониторинга, внесения изменений в нормативные правовые акты, разработки проектно-сметной документации, создания проектных офисов и т. п.⁴² – это завершенные и важные управленческие действия, но не результаты как таковые⁴³. Совершение таких управленческих действий – это скорее обязанность государственных служащих в рамках полномочий и функций соответствующих государственных органов. Аналогичные управленческие действия совершаются и без отражения в качестве результатов в ряде иных случаев.

По итогам анализа выявлено также наличие результатов федеральных проектов с формулировками, не позволяющими однозначно понять, какие результаты планируется достичь, в частности такими как «реализация проектов», «реализован

39. Например, услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (пункт 5 статьи 38 Налогового кодекса Российской Федерации). Также в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны предоставлять государственные услуги в соответствии с административными регламентами.

40. См. требования к формированию контрольных точек – пункт 10.2 Порядка разработки национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (приложение № 1 к Единым МР).

41. Например, только результаты со словом «методический» и «методика» в 153 таких результатах встречаются 18 раз.

42. При этом такие технические действия, например по утверждению документов, содержали плановые значения не на год, а на два: в первый год достижением результата считается разработка проекта документа, во второй – его утверждение.

43. Перечень таких результатов, дополнительно к перечню, приведенному в приложении № 5 (ДСП), представлен в приложении № 6 (ДСП).

комплекс мер» и т. п. Такие результаты могут трактоваться по-разному и зависят от описания характеристики результатов, которая, в отличие от методики расчета показателей, не утверждается отдельно и, соответственно, может быть оперативно изменена – в тех или иных условиях за «реализованный комплекс мер», «реализованный проект» и т. п. можно выдать различные итоги. Вместе с тем в соответствии с пунктом 15 Положения № 786 «мероприятие (результат) структурного элемента государственной программы (комплексной программы) должно формироваться исходя из принципов конкретности». За достижение результатов в том числе отчитываются заседаниями комиссий, промежуточными отчетами, дорожными картами, докладами. По расчетам Счетной палаты, таких результатов федеральных проектов – 157 из 904, в основном это денежные результаты – 86⁴⁴.

С учетом вышеизложенного, по мнению Счетной палаты, 412 (45,6 %) результатов федеральных проектов в составе национальных проектов⁴⁵ носят промежуточный, технический характер.

Проблема наличия промежуточных, технических показателей⁴⁶ характерна и для показателей уровня госпрограммы. Указанное не соответствует требованию пункта 17 Положения № 786, согласно которому все показатели госпрограммы должны отражать «конечные общественно значимые социально-экономические эффекты (эффекты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации) от реализации государственной программы». По оценке Счетной палаты, к таким показателям можно отнести только 53,6 % показателей (177 из 330)⁴⁷.

Остальные 46,4 % (153 из 330), по мнению Счетной палаты, не характеризуют «конечные общественно значимые эффекты», а 93 из этих 153 (60,8 %) дублируются на уровне показателей и результатов структурных элементов госпрограмм. Указанное также свидетельствует о неурегулированности вопроса отражения показателей и результатов на том или ином уровне.

Наличие в программах и проектах промежуточных (в том числе технических) показателей и результатов влечет за собой ряд последствий.

44. Перечень приведен в приложении № 7 (ДСП).

45. Результаты только федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, были выбраны в рамках данного анализа с учетом риск-ориентированного подхода как наиболее важные и значимые для достижения установленных целей.

46. Применительно к показателям госпрограмм под промежуточными показателями также понимаются параметры, характеризующие отдельные действия, направленные на достижение «конечных общественно значимых эффектов», в том числе результаты структурных элементов госпрограмм (см. в том числе нижеуказанный факт дублирования показателей и результатов программ и проектов).

47. Оценка в рамках заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год в части сведений, не составляющих государственную тайну и сведений ограниченного доступа.

1. Как и в случае с дублированием показателей и результатов, это рост административной нагрузки с учетом только внедряемой цифровизации процессов, т. е. необходимость администрирования промежуточных, технических показателей и результатов в рамках мониторинга одновременно с увеличением общего количества показателей и результатов.

В рамках проведенного анкетирования при ответе на вопрос «В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?» по варианту ответа «увеличение административной нагрузки» были получены следующие результаты (рисунок 5).

Рисунок 5

Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?»
(по варианту ответа «увеличение административной нагрузки»)

● не согласен ● скорее не согласен ● скорее согласен
● полностью согласен ● затрудняюсь ответить



Практически в каждом комментарии на федеральном уровне отмечалась проблема «избыточных процедур при формировании отчетности и при внесении изменений в паспорта госпрограмм и их структурных элементов», увеличение нагрузки в связи с проведением мониторинга⁴⁸. В анализируемых анкетах не было комментариев, констатирующих фактическое уменьшение нагрузки. В то же время решением проблемы опрошенные считали совершенствование информационных систем.

2. Создание не всегда корректных стимулов для исполнителей программ и проектов – «вознаграждение» исполнителей за «работу на показатель». Стимулы в виде промежуточных, технических показателей и результатов не всегда являются верными. Одновременно за рамками мониторинга программ и проектов порой оказываются не менее важные вопросы – использования объектов, товаров, их поддержания в надлежащем состоянии, удовлетворенности населения от их использования (именно конкретных объектов, товаров, а не общей удовлетворенности). В частности, взамен важных, но нераскрытых, ненаблюдаемых параметров в ряде случаев предпочтение отдается промежуточным, техническим показателям и результатам.

На вопрос анкеты «В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?» по варианту ответа «отвлечение внимания от иных вопросов (проблем), под которые не сформированы (не запланированы) отдельные результаты⁴⁹» получены следующие ответы (рисунок 6).

Приводились в том числе следующие комментарии⁵⁰:

- «государственные программы, национальные проекты (программы) и их структурные элементы, в отношении которых осуществляется внешний мониторинг, наиболее приоритетны, по сравнению с иными мероприятиями»;
 - «мониторинг и формирование отчетной информации осуществляется только по запланированным показателям (результатам)».
3. Вышеописанные проблемы, недостатки сказываются и на отчетности: отражение в формате результатов и показателей промежуточных, технических действий также приводит к некоторому искажению отчетности. Их достижение «корректирует» в отчетности общую степень достижения показателей и результатов программы или проекта, не отражая изменения в конкретной сфере, отрасли.

48. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 5.4).

49. В анкете под «результатами» понимались как результаты, так и показатели программ и проектов (было дано комплексное определение, см. приложение № 2).

50. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 5.4), в том числе противоположные мнения.

Рисунок 6

Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к следующим последствиям?»

(по варианту ответа «отвлечение внимания от иных вопросов (проблем), под которые не сформированы (не запланированы) отдельные результаты»)

- не согласен
- скорее не согласен
- скорее согласен
- полностью согласен
- затрудняюсь ответить



Основные причины сложившейся системы показателей и результатов программ и проектов – несоблюдение уже установленных требований, также содержащихся в основном в документах рекомендательного характера, и наличие в документах ряда не до конца урегулированных вопросов, в том числе множественность и неоднозначность понятийного аппарата:

- в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) имеется указание на термин «результат» («заданный результат», «наилучший результат»), при этом дальнейшее раскрытие данного термина отсутствует;
- в статье 3 Закона № 172-ФЗ определен только «результат социально-экономического развития», под которым понимается «фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями»;

- Положением № 786 и Положением № 1288 для программ и проектов, в том числе в сфере национальной безопасности Российской Федерации, используются отдельные термины «мероприятие (результат)» и «показатель»;
- в Положении № 1288 также одновременно используются термины «общественно значимые результаты» и «уникальные результаты»;
- в соответствии с Положением № 786 показатели госпрограмм отражают «конечные общественно значимые эффекты», при этом конкретные требования к ним не определены, их отличительные характеристики отсутствуют.

При этом следует отдельно подчеркнуть, что на уровне именно методических документов (т. е. не нормативных правовых и правовых актов) отсутствуют документы в формате требований: имеют место только императивные положения в методических рекомендациях (например, в МР № 500, Единых МР), что само по себе противоречит понятию «методические рекомендации».

Вместе с тем российский и зарубежный опыт⁵¹ свидетельствует о разграничении требований к результатам и характеризующим их показателям (по типам результатов), наличии логической последовательности преобразования ресурсов в различные типы результатов (рисунок 7).

Рисунок 7

Схема (модель) функционирования результатов



На вопрос анкеты «В какой степени вы согласны с тем, что в государственных программах и входящих в их состав структурных элементах осуществляется

51. Документы ООН (UNDP Handbook On Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results), ИНТОСАИ, документы в сфере проектного менеджмента (PRINCE2 Glossary of Terms), стандарты и методические документы Счетной палаты.

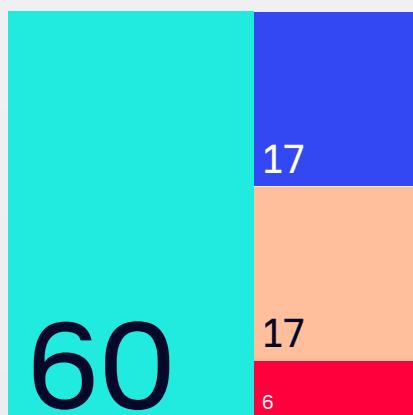
формирование взаимосвязанных результатов по формату «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект?» были получены следующие ответы (рисунок 8).

Рисунок 8

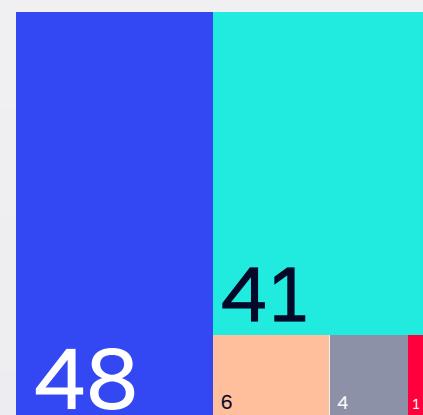
Результаты анкетирования по вопросу «В какой степени вы согласны с тем, что в государственных программах и входящих в их состав структурных элементах осуществляется формирование взаимосвязанных результатов по формату «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект?»»

- не согласен
- скорее не согласен
- скорее согласен
- полностью согласен
- затрудняюсь ответить

18 ответов
Федеральный уровень



101 ответ
Региональный уровень



Несмотря на выраженное в целом согласие с указанным утверждением, приводились в том числе следующие комментарии⁵².

- «Действующей нормативно-правовой и методической базой определены два понятия: (1) показатель, (2) мероприятие (результат). При этом их разделение в зависимости от того, какие эффекты они характеризуют (конечные или итоговые), не предусмотрено».
- «Оценка эффекта от достижения результатов не предусмотрена. Связка «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект» в ГИИС «Электронный бюджет» для госпрограмм и их структурных элементов не реализована».
- «Действующей методологией формирования госпрограмм и их структурных элементов предусмотрено разделение уровней показателей и результатов, что позволяет обеспечить разделение указанных параметров по соответствующим уровням; ...часто объединяется содержание показателей и результатов; ...в таких случаях достижение результатов заведомо гарантирует достижение показателей, что не в должной степени показывает эффект от реализации соответствующих мероприятий».
- «Наличие в госпрограммах взаимосвязанных результатов по формату «непосредственный результат – конечный результат – итоговый результат» позволит... изменять приоритетность мероприятий (направление объемов финансирования) в зависимости от ситуации региона».
- «В действующем порядке разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм отсутствуют понятия непосредственного и конечного результата, итогового эффекта. Понятие «итоговый эффект» близко к цели программы».

При этом ряд ответивших на региональном уровне и приводивших в качестве аргументации цепочку результатов по формату «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект» либо некорректно относили результаты к определенной категории (несмотря на то что в анкете были приведены примеры и определения к каждой категории результатов)⁵³, либо не дополнили позицию примером итогового эффекта. Кроме того, некоторые субъекты Российской Федерации, описывая цепочки результатов, после примеров «непосредственного результата – конечного результата» по элементу «итоговый эффект» переходили

52. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 1.1), в том числе противоположные мнения.

53. Например, к категории «итоговый эффект» были отнесены следующие результаты:

- «Количество субъектов МСП и самозанятых граждан, получивших поддержку в рамках реализации мероприятий государственной программы»;
- «Доля объектов общественной инфраструктуры муниципальной собственности, завершенных строительством, реконструкцией, техническим перевооружением (приобретенных), от общего количества запланированных в рамках государственной программы»;
- «Объем экспорта товаров, производимых организациями региона»;
- «Увеличение объема налоговых отчислений в бюджет региона».

на уровень иного документа стратегического планирования – стратегии социально-экономического развития региона. Такой переход может свидетельствовать об отсутствии «итоговых эффектов» в отдельных государственных программах субъектов Российской Федерации.

Таким образом, даже несмотря на ответы в положительном ключе, ответившие высказывались о целесообразности регулирования, пояснения данных понятий, в том числе отмечая возможные преимущества решения данного вопроса и негативные последствия отсутствия его решения (например, повторение, дублирование показателей и результатов).

8.1.1.4. Вышеуказанное в части состава показателей и результатов программ и проектов дополняется недостатками в части планирования их значений, корректировки плановых значений под фактически складывающуюся ситуацию, например:

- в части показателей уровня госпрограмм в IV квартале 2022 года было скорректировано 65 показателей, из них в сторону снижения плановых значений – 43, или 13 % общего количества показателей госпрограмм (330⁵⁴);
- в части результатов федеральных проектов в составе национальных проектов в IV квартале 2022 года было скорректировано 114 результатов, из них в сторону снижения плановых значений – 62, или 6,9 % общего количества (904).

Основные последствия таких действий – искажение данных отчетности о реализации программ и проектов за отчетный год. В частности:

- доля выполненных показателей госпрограмм в целом за 2022 год в случае, если указанные изменения не были бы приняты, сократилась бы на 7,1 процентного пункта (с 88,4 %⁵⁵ до 81,3 %); при этом по 10 госпрограммам⁵⁶ такая доля снизилась бы на 10 процентных пунктов и более;
- доля выполненных результатов, реализуемых в составе национальных проектов, в целом за 2022 год в случае, если указанные изменения не были бы приняты, сократилась бы на 4,2 процентного пункта (с 84,3 %⁵⁷ до 80,1 %);

54. В части сведений, не составляющих государственную тайну и сведений ограниченного доступа.

55. См. заключение Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год.

56. Государственные программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Реализация государственной национальной политики», «Охрана окружающей среды», «Развитие транспортной системы», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Развитие лесного хозяйства», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Развитие авиационной промышленности», «Развитие образования», «Развитие туризма».

57. См. заключение Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год.

- при этом по результатам, реализуемым в составе двух национальных проектов⁵⁸, доля сократилась бы на 10 процентных пункта и более, по четырем национальным проектам⁵⁹ – на 5 процентных пункта и более.

Дополнительно необходимо обратить внимание на тот факт, что постоянное изменение плановых значений показателей и результатов программ и проектов в конце года влечет за собой вероятность недостижения их плановых значений, установленных на момент завершения проекта (например, на 2024 год или 2030 год), возникновение потребности в дополнительных объемах ресурсов (финансовых, трудовых, временных и иных) в будущем⁶⁰.

Также следует учитывать не только факты внесения изменений в плановые значения показателей и результатов, по сути, в последний момент, но и изначальное снижение плановых значений показателей и результатов, устанавливаемых на год. В частности:

- в части показателей уровня госпрограмм – 87 показателей (26,4 % от всех показателей госпрограмм на 2022 год, или 30,7 % от числа выполненных показателей) перевыполнены более чем на 25 %; количество показателей, перевыполненных на 10 % и более, составляет уже 134 (40,6 и 47,3 % соответственно);
- в части результатов федеральных проектов в составе национальных проектов 130 результатов (14,4 % от всех 904 результатов, запланированных на 2022 год, или 17,1 % от числа выполненных в срок) было перевыполнено более чем на 25 %; количество результатов, перевыполненных на 10 % и более, составляет уже 198 (21,9 и 26,0 % соответственно).

При этом в части показателей госпрограмм 73 из 87 показателей (83,9 % от количества показателей, перевыполненных более чем на 25 %) в течение года

58. Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, национальный проект «Производительность труда».

59. Национальные проекты «Экология», «Наука и университеты», «Международная кооперация и экспорт», национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации».

60. Например, по данным на 31 декабря 2022 года:

- плановое значение показателя «Доля граждан, ежегодно проходящих профилактический медицинский осмотр и (или) диспансеризацию, от общего числа населения» (показатель национального проекта «Здравоохранение») на 2022 год было изменено с 53,5 до 35,6 %, или на 1/3 (корректировка была произведена 30 декабря 2022 года). Фактически достигнутое в 2022 году значение составило 46,3 %. Несмотря на значительное изменение плана 2022 года, плановое значение показателя на 2024 год сохранено на уровне 70 %;
- плановое значение показателя «Объем транзитных перевозок контейнеров (штук в 20-футовом эквиваленте (ДФЭ))» (показатель транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года) на 2022 год было изменено с 1 114 000 до 830 000 единиц, или практически на ¼ (корректировка была произведена 29 декабря 2022 года). Фактически достигнутое в 2022 году значение составило 893 700 единиц. При этом плановое значение показателя на 2024 год осталось неизменным на уровне 1 656 000 единиц.

не корректировались ни в сторону снижения, ни в сторону увеличения плановых значений. Т. е. такие перевыполненные на 25 % значения показателей были установлены уже в начале года.

8.1.1.5. На итогах реализации программ и проектов, отражаемых в отчетности об их реализации, также сказывается возможность корректировки методик расчета показателей в течение года⁶¹, а также в целом формальный характер заложенного в методику алгоритма расчета ряда показателей⁶².

8.1.1.6. В ходе ЭАМ также выявлено несоблюдение положений пунктов 161–163 Положения № 1288 в части актуализации и планирования на очередной финансовый год и плановый период национальных и федеральных проектов. Так, по состоянию на момент внесения федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (далее – Законопроект) в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации установлено, что наличие запросов на изменение в варианте под базовые бюджетные ассигнования подтверждено лишь по 44 из 78 федеральных проектов в составе национальных проектов, по которым на 2024–2026 годы Законопроектом предусмотрено финансирование. При этом часть запросов на изменение сформирована и направлена с нарушением установленных процедур (в том числе в части сроков); по некоторым федеральным проектам после отзыва соответствующих запросов новые запросы на изменение сформированы не были. По двум из вышеуказанных 44 запросов на изменение отмечается несоответствие планируемых параметров финансового обеспечения параметрам, предусмотренным Законопроектом. При этом следует обратить внимание, что Положением № 1288 не предусмотрена обязательность процедуры актуализации таких запросов на изменение под параметры Законопроекта. Это снижает возможность надлежащей оценки обоснованности параметров федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (в части национальных и федеральных проектов).

-
61. Такие корректировки – это не столько технические изменения, сколько изменения самой сути показателя. Например, по показателю «Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом» государственной программы «Развитие физической культуры и спорта» еще в 2021 году была изменена методика расчета показателя, согласно которой из общей численности населения в возрасте 3–79 лет исключены граждане, имеющие противопоказания и ограничения для занятий физической культурой и спортом (фактически уменьшен знаменатель). При этом плановые значения показателя были скорректированы лишь в сентябре 2022 года. Таким образом, указанное изменение сказалось на итоговом выполнении показателя в 2021 году (факт – 49,4 %, план – 45,2 %, показатель был перевыполнен на 9,3 %).
62. Например, методика расчета показателя «Доля социально значимых объектов, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с утвержденными требованиями» рассчитывается (в знаменателе) исходя из заранее определенного (при необходимости – корректируемого) списка социально значимых объектов, а не от общего их количества.

Таким образом, с точки зрения возможности принятия верных управленческих решений, своевременного реагирования на результаты мониторинга и оценки программ и проектов представляется важным как устранение выявленных проблем и недостатков в части состава показателей и результатов, планирования их значений, так и в целом совершенствование системы мониторинга, оценки программ и проектов.

8.1.1.7. Особое внимание в данном контексте следует обратить на трактовку понятия «бюджетирование, ориентированное на результат» со стороны ОЭСР как «систематического использования информации о результатах⁶³» в нескольких вариантах⁶⁴:

- в качестве контекстной (справочной) информации для обоснования планирования бюджета;
- при принятии бюджетных решений;
- как информации, прямо влияющей на решения о распределении бюджетных ассигнований;
- как информации, используемой для обеспечения прозрачности и подотчетности всего бюджетного процесса посредством предоставления законодательным органам и общественности сведений о целях расходов и достигнутых результатах.

Ключевой фразой в трактовке БОР со стороны ОЭСР является именно «систематическое использование информации о результатах». В целом, говоря о БОР, ОЭСР также приводит и другие определения, например такое, более широкое⁶⁵: «БОР включает проведение обзоров бюджетных расходов и оценок программ так же, как и подготовку годового бюджета с использованием информации о результатах».

Таким образом, наличие постоянных оценок достигнутых результатов, в том числе в рамках обзоров бюджетных расходов и оценок программ и проектов, и использование результатов таких оценок (использование информации о результатах) – неотъемлемая и важная часть полноценного БОР.

Основы оценок программ и проектов установлены различными документами и реализуются на практике с момента перехода на программный формат составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁶⁶. Вместе с тем выявлено, что существующие в России оценки, называемые «оценками эффективности» программ и проектов:

63. В широком, общем смысле этого слова – как непосредственных, конечных результатов и итоговых эффектов.

64. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 13-14.

65. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 14.

66. Подробнее об этом см. приложение № 8.

- осуществляются без учета оценки непосредственно экономности и (или) результативности использования бюджетных средств и иных ресурсов – с точки зрения российского законодательства, стандартов оценки, выработанных международными организациями, зарубежными государственными институтами⁶⁷;
- представляют собой не оценки как таковые, т. е. не отдельные дискретные исследования с применением теории изменений, использованием качественных и количественных данных и методов исследований в целях ответа на вопрос, работает ли программа (проект) и если нет, то почему, а скорее ежемесячный (ежеквартальный, ежегодный) мониторинг реализации программ (проектов), проводимый в рамках формирования отчетности.

При этом вышеуказанная множественность и неоднозначность понятийного аппарата в отношении терминов «результат» и «показатель» отражается на оценке эффективности реализации госпрограмм, проводимой в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса и на основе принципа эффективности использования бюджетных средств (и, соответственно, на основе используемых в нем терминов «заданный результат», «наилучший результат»), установленного в статье 34 Бюджетного кодекса.

Одновременно, по мнению Счетной палаты, методология таких «мониторинговых» оценок, в том числе с учетом вышеуказанных проблем и недостатков системы показателей и результатов программ и проектов, не лишена целого ряда недостатков. В частности, при определении уровней достижения показателей, результатов, задач, ОЗР, в целом госпрограмм, национальных и федеральных проектов применяются

67. В соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса под принципом эффективности использования бюджетных средств понимается необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). ОЭСР в своей трактовке efficiency акцентирует внимание на том, оправдано ли использование ресурсов достигаемыми результатами. ИНТОСАИ при определении efficiency фокусируется на двух ключевых вопросах, схожих с понятием, изложенным в российском законодательстве: «получаем ли мы наилучший результат – с точки зрения количества и качества – от использования ресурсов?» или «могли бы мы получить тот же результат при меньших затратах?». При этом, говоря об эффективности, следует помнить, что лучшие результаты – это такие результаты, которые востребованы и используются гражданами и организациями. Указанные процедуры в оценках эффективности программ и проектов, проводимых в соответствии с Положением № 786, Положением № 1288, Правилами формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 г. № 752), отсутствуют.

различные корректирующие (понижающие, повышающие) коэффициенты⁶⁸, которые не являются прозрачными (понятными внешнему пользователю), доказанными.

Кроме того, в отношении показателей госпрограммы, ее структурных элементов при расчете уровня достижения показателей в качестве фактических значений также могут использоваться прогнозные, а не фактические данные⁶⁹. Это может создавать стимулы для исполнителей: представлять прогнозные данные, соответствующие плановому значению, и не предпринимать действия по сокращению сроков представления фактических данных.

Также в ряде случаев учитывается достижение результатов федеральных проектов к моменту обращения к отчетности, при этом расчет также может использовать прогнозные данные и не учитывать факты достижения результатов не в установленный срок⁷⁰.

Недостатки методологии проводимых оценок в том числе способствуют возникновению вопросов в части применимости результатов таких оценок. В частности, на вопрос «В какой степени вы согласны с утверждением, что по итогам сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации принимаются управленческие решения в части реализации государственных программ Российской Федерации?» были получены следующие ответы (рисунок 9).

-
68. См., например, пункт 16 Порядка определения уровня достижения национальных проектов, а также пункт 17 Порядка определения уровня достижения государственных программ Российской Федерации (в составе Методических рекомендаций по расчету уровня достижения национальных целей развития Российской Федерации, национальных проектов (программ), государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, инициатив социально-экономического развития Российской Федерации, региональных проектов, утвержденные резолюцией Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко от 1 августа 2022 г. № ДГ-П6-12932 (далее – Методические рекомендации по оценке); пункт 11 Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 г. № 752).
69. Приравнивание уровня достижения показателя к нулю применяется только в случае полного отсутствия какой-либо информации о фактически достигнутом значении (т. е. при отсутствии даже прогнозных данных).
70. Согласно данным государственной автоматизированной информационной системы «Управление». В частности, прогнозный срок достижения результата «Реализованы проекты по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья, которые включены в государственные программы субъектов Российской Федерации по развитию жилищного строительства» в отчете о ходе реализации федерального проекта «Жилье» за 2022 год определен как 18 января 2023 года при плановом сроке достижения 31 декабря 2022 года. Фактическое достижение результата наступило 31 января 2023 года. Несмотря на это, уровень достижения данного результата по итогам 2022 года составляет 100 %. По результату «Созданы дополнительные места для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в дошкольных образовательных организациях» федерального проекта «Содействие занятости»: при плановом сроке достижения результата 31 декабря 2022 года прогнозный срок достижения результата в отчете о ходе реализации федерального проекта за 2022 год определен как 31 января 2023 года. В соответствии с отчетом о ходе реализации федерального проекта за III квартал 2023 года фактическое достижение результата не наступило, прогнозная дата достижения результата – 31 октября 2023 года. Несмотря на это, уровень достижения данного результата по итогам 2022 года составляет 100 %.

Рисунок 9

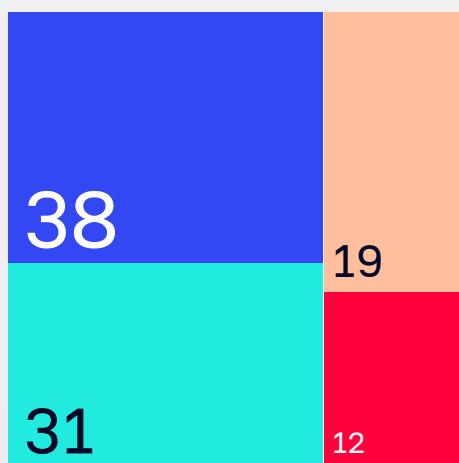
Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с утверждением, что по итогам сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации принимаются управленические решения в части реализации государственных программ Российской Федерации?»

- не согласен
- скорее не согласен
- скорее согласен
- полностью согласен
- затрудняюсь ответить

%

16 ответов
Федеральный уровень



Несмотря на выраженное в целом согласие с данным утверждением, в комментариях имела место недостаточная аргументация ответов⁷¹. Также ответившими «не согласны» или «скорее не согласны» были приведены следующие комментарии:

- «оценка не имеет отношения к причинам, породившим снижение оценки»;
- «сводный годовой доклад сегодня не отражает фактической эффективности реализации госпрограмм и основанием для управленческих решений быть не может»;
- «сводный годовой доклад не содержит рекомендаций по корректировке госпрограмм».

В целом сплошные «мониторинговые» оценки являются важной, но не единственной частью общей системы мониторинга и оценки. Они служат основой для проведения, с учетом риск-ориентированного подхода, более глубоких оценок отдельных программ и проектов⁷², в том числе оценок эффективности, на основе которых могут и должны приниматься управленческие решения. Согласно международной практике такими глубокими оценками являются обзоры бюджетных расходов, предварительные и последующие оценки программ и проектов⁷³.

Как было отмечено ранее, программно-целевое управление в международной теории и практике (или, в иной трактовке, БОР) «включает проведение обзоров бюджетных расходов и оценок программ так же, как и подготовку годового бюджета с использованием информации о результатах»⁷⁴. При этом лучшей практикой является наличие в актах, регулирующих бюджетные правоотношения, положений, предусматривающих непрерывность оценок и учет их результатов в процессе принятия бюджетных решений⁷⁵. В частности, в ряде стран ОЭСР, где обзоры бюджетных расходов⁷⁶ проводятся на регулярной основе, они институционально закреплены в системе управления государственными финансами⁷⁷. И наоборот, некоторые страны не проводили полномасштабных стратегических обзоров

71. Например, из ответивших «полностью согласен» или «скорее согласен» некоторые государственные органы и организации в качестве аргументации либо приводили ссылки на формальные требования нормативных правовых актов, либо указывали на принятие «соответствующих управленческих решений при необходимости» без примеров таких решений (просьба содержалась в анкете). При этом некоторые государственные органы и организации указали на отсутствие необходимости принимать решения (или отсутствие решений) в связи с высокими оценками эффективности в последние годы. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 3.4).

72. См., например, статью Alfred Tat-Kei Ho, University of Kansas «From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice». Кроме того, практика проведения оценок всех программ (в виде самооценок ведомств) и оценок отдельных программ со стороны Министерства стратегии и финансов имеется в Южной Корее.

73. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 47.

74. Там же, стр. 14.

75. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 49.

76. Подробнее об обзорах бюджетных расходов см. приложение 9.

77. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2021/rapid_spending_reviews_rus.pdf

и/или обзоров экономичности расходов в ходе бюджетного процесса 2020–2021 годов в связи с отсутствием нормативной базы для обоснования и поддержки проведения таких обзоров⁷⁸.

Именно обзоры бюджетных расходов, отдельные оценки программ и проектов по своему формату являются тем недостающим (с точки зрения российской практики) элементом программно-целевого управления, позволяющим генерировать информацию не просто о достижении показателей и результатов, но и непосредственно об эффективности использования ресурсов как соотношения затрат и результатов, а также о возможных альтернативных вариантах решения поставленных задач.

В России на федеральном уровне полноценная открытая практика проведения обзоров бюджетных расходов имела место только однажды: в 2019 году Минфином России были опубликованы результаты обзоров по пяти направлениям⁷⁹, по итогам которых был принят ряд решений⁸⁰. Дальнейшего распространения данный инструмент оценки не получил, несмотря на заявленный в Концепции подход охвата обзорами бюджетных расходов в течение каждого шести лет всех бюджетных расходов. При этом на региональном уровне практика проведения обзоров бюджетных расходов внедряется даже активней, чем на федеральном⁸¹, что заслуживает отдельного внимания и учета.

В рамках анкетирования были заданы отдельные вопросы в части проводимых оценок программ и проектов. На вопрос «Проводились ли вами за последние три года отдельные оценки программ (проектов)⁸²?» были получены следующие ответы (рисунок 10).

78. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2021/rapid_spending_reviews_rus.pdf

79. http://budget.gov.ru/Бюджет/Закон-о-бюджете/Результаты-обзоров-бюджетных-расходов?_adf.ctrl-state=4gfsk1c6s_25®ionId=45

80. В том числе на основании итогов проведенного в 2019 году обзора бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации были внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций» в части корректировки нормативов затрат.

81. Например, Комитет финансов Санкт-Петербурга в целях выявления недостаточно эффективно используемых ресурсов и перенаправления их на решение наиболее приоритетных задач проводит обзоры бюджетных расходов. Данная практика вошла в Сборник лучших практик и инициатив применения доказательного подхода к принятию управленческих решений по итогам первого конкурса Счетной палаты Российской Федерации.

82. Под отдельными оценками программ и проектов в анкете понимались отдельные (самостоятельные) глубокие исследования, осуществляемые вне рамок мониторинга программ (проектов), в том числе обзоры бюджетных расходов, см. приложение № 2.

Рисунок 10

Результаты анкетирования по вопросу

«Проводились ли вами за последние три года отдельные оценки программ (проектов)?»

● да

● нет

%

18 ответов

Федеральный уровень

50

50

101 ответ

Региональный уровень

56 **44**

Следует отметить, что большинство комментариев были либо формальными, либо касались скорее проводимого мониторинга⁸³, хотя в анкете отдельно было указано отличие оценок программ и проектов от мониторинга (даны соответствующие определения и комментарии).

На дополнительный вопрос «Известно ли вам о проведении таких оценок программ (проектов) иными органами власти, организациями?» были получены следующие ответы (рисунок 11).

83. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 3.1).

Рисунок 11

Результаты анкетирования по вопросу

«Известно ли вам о проведении таких оценок программ (проектов) иными органами власти, организациями?»

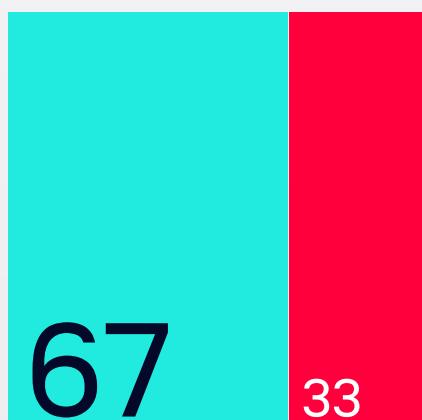
● да

● нет

%

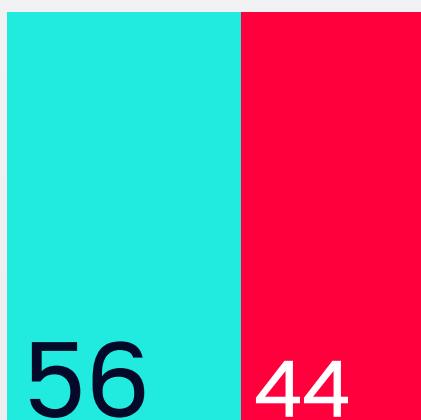
18 ответов

Федеральный уровень



101 ответ

Региональный уровень



Большинство опрошенных знакомы с оценками программ и проектов⁸⁴. При этом те, кто не проводил оценки самостоятельно (ответили «нет» на вопрос выше), в меньшей степени осведомлены и об опыте проведения таких оценок иными государственными органами и организациями.

Ответившие «да» приводили различные примеры таких оценок. Так, указывались обзоры бюджетных расходов Минфина России и оценки бюджетной эффективности реализации госпрограмм, проводимые финансовыми органами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем на федеральном и региональном уровнях так же, как и экспертами в области общественных финансов, часто упоминались сплошные

84. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 3.1).

оценки по госпрограммам, проводимые Минэкономразвития России в рамках подготовки сводного годового доклада (в направленной анкете был указан как пример мониторинга), соответствующими региональными государственными органами, и оценки Счетной палаты в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета.

Следует отметить, что все обозначенные выше примеры оценок (или в ряде случаев – мониторинга) можно отнести к этапу реализации или завершения программы (проекта). В анкетах отсутствовали примеры оценок, проводимых на этапе инициирования, что может свидетельствовать об отсутствии должной проработки предлагаемых к реализации мер и мероприятий.

Отдельно отмечается отсутствие единого понимания и разграничения терминов «мониторинг» и «оценка», в том числе в связи с существующими пробелами в нормативной и методической базе. В частности, несмотря на подробное разделение в анкете указанных терминов, ежегодные сплошные «мониторинговые» оценки всех госпрограмм (являющиеся, по сути, продолжением ежеквартального мониторинга) приводились в качестве примеров отдельных самостоятельных исследований, а непосредственно глубоким исследованиям, с применением качественных и количественных методов, уделялось меньшее внимание.

При этом к основным последствиям проводимых оценок программ (проектов)⁸⁵, в том числе «мониторинговых» оценок, опрошенные отнесли:

- изменение плановых значений показателей и результатов программ (проектов), методик расчета показателей, в том числе «под факт» в случае недостижения целевых ориентиров;
- внутреннее перераспределение расходов программ (проектов);
- изменение структуры и (или) состава мероприятий программ (проектов).

8.1.1.8. Неотъемлемой частью мониторинга и оценки программ и проектов является оценка рисков, основное назначение которой – не просто корректировка показателей и результатов (их плановых значений), а именно принятие необходимых мер по минимизации установленных рисков. Практики и стандарты по работе с рисками применительно к организациям установлены в национальных стандартах⁸⁶, в международных сборниках практик. В частности:

- в контексте менеджмента качества⁸⁷ идентификацию рисков следует осуществлять на этапе инициирования проекта, при оценке продвижения проекта и в иных

85. Более подробно об этом см. приложение № 3.

86. На основе наиболее востребованных и распространенных стандартов ISO (The International Organization for Standardization).

87. ГОСТ Р ИСО 9001-2015 «Системы менеджмента качества. Требования», ГОСТ Р ИСО 10006-2019. «Руководящие указания по менеджменту качества в проектах».

ситуациях, когда принимаются значимые решения. Одна из ключевых целей системы менеджмента качества состоит в том, чтобы она действовала как инструмент предупреждения⁸⁸;

- в контексте проектного менеджмента⁸⁹ выходами процессов планирования управления рисками проекта (программы) в том числе являются выявленные и задокументированные наиболее значимые риски, проведенная оценка и ранжирование по вероятности и степени влияния на результат всех идентифицированных рисков и т. д. В отдельных практиках⁹⁰ определено, что проектные группы стремятся выявлять и оценивать известные и возникающие риски, как внутренние, так и внешние по отношению к проекту, на протяжении всего жизненного цикла, в том числе при разработке планов проекта;
- в контексте менеджмента рисков проектов⁹¹ систематическое проведение работы с рисками позволяет обеспечить более реалистичное планирование производства и выполнения проекта, а также снижение влияния непредвиденных и неблагоприятных ситуаций. Для получения максимальной выгоды мероприятия по менеджменту рисков должны инициироваться на самых ранних фазах проекта и продолжаться до его окончания. При этом менеджмент рисков встраивается во все методики и процессы управления проектом.

Таким образом, особый акцент в вышеуказанных требованиях и рекомендациях делается на оценке рисков при инициировании, планировании проекта или программы. При этом требованиям и рекомендациям по работе с рисками применительно к организациям посвящены отдельные документы, в том числе детально описывающие необходимые процессы и процедуры.

Базовые требования к обязательному учету рисков в документах стратегического планирования закреплены в статье 7 Закона № 172-ФЗ при определении принципа реалистичности: «при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков». Дополнительно отдельные необходимые процессы и процедуры определены (должны быть определены) на уровне подзаконных актов.

-
88. Понятие предупреждающего действия выражено через использование риск-ориентированного мышления при формулировке требований к системе менеджмента качества.
89. ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».
90. Project teams endeavor to identify and evaluate known and emergent risks, both internal and external to the project, throughout the life cycle. PMBoK 7th edition, 3.10 OPTIMIZE RISK RESPONSES.
91. ГОСТ Р 52806-2007 «Менеджмент рисков проектов. Общие положения», ГОСТ Р 56275-2014. «Менеджмент рисков. Руководство по надлежащей практике менеджмента рисков проектов», ГОСТ Р ИСО 31000-2019 «Менеджмент риска. Принципы и руководство».

Ранее утвержденные и действовавшие до 2023 года Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации⁹² формально были обязательными для исполнения и содержали требования к учету рисков как на этапе планирования, так и при мониторинге госпрограммы⁹³. При этом утвержденные на замену и действующие МР № 500 носят рекомендательный характер и не содержат никаких требований в отношении учета рисков. В Положении № 786 имеется требование только к мониторингу госпрограммы в части «выявления и минимизации рисков недостижения плановых параметров», а Методические рекомендации по мониторингу государственных программ Российской Федерации⁹⁴ определяют⁹⁵ необходимость включения в состав ежемесячного, ежеквартального и годового отчета сведений о рисках реализации комплексных мероприятий.

В отношении организаций проектной деятельности Положение № 1288 определяет⁹⁶ необходимость включения в состав отчетности в ходе мониторинга реализации проектов информации о рисках реализации проектов и мерах реагирования, направленных на их устранение (минимизацию), и также не фиксирует требований к учету рисков на этапе планирования (требования к составу паспортов проектов не включают учет рисков на этапе планирования).

Таким образом, именно на этапе планирования и именно требования отсутствуют (даже формально), что не учитывает положения национальных стандартов, практики управления рисками, в контексте которых учет рисков в первую очередь необходим при планировании деятельности, т. е. заблаговременно, до начала реализации проекта (программы).

Указанное в том числе приводит к корректировке программ и проектов, в том числе изменению значений показателей и результатов ближе к концу года в связи с возможным недостижением ранее запланированных значений. Таким образом, исполнитель, наблюдая в течение года факты, препятствующие достижению плановых значений показателей и результатов, может вынужденно отказываться от воздействия на обнаруженные факторы, организовывая корректировку в целях приведения планового значения показателя или результата к достигаемому уровню.

Основные последствия сложившейся системы мониторинга и оценки программ и проектов, работы с рисками – отсутствие части процедур и, соответственно, информации, необходимой для принятия важных управленческих решений (например,

92. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.

93. См., например, пункты 29, 39, 70 и 86 в части «плана рисков», «анализа социальных, финансово-экономических рисков» и т. п.

94. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 21 апреля 2022 г. № 218.

95. См. раздел II, пункт 6, а также Приложение 1 (форма отчета о ходе реализации комплексных мероприятий) приказа Минэкономразвития России от 21 апреля 2022 г. № 218.

96. См. пункты 87, 90, 95, 98, 99, 110, 115, 119, 120, 124, 125, 126 Положения № 1288.

в части предварительных оценок планируемых к реализации мер; информации не столько в части уровня достижения показателей и результатов, но и оценок влияния внешних и внутренних условий на такой уровень).

8.1.2. Анализ формирования и реализации отдельных механизмов ресурсного обеспечения государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов

8.1.2.1. Одним из ключевых механизмов реализации программ и проектов является механизм предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. За период 2020–2023 годов от 18 до 25 % расходов федерального бюджета при реализации госпрограмм (наибольшая доля расходов в сравнении с иными видами расходов) было запланировано на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, из них доля субсидий – т. е. финансовой поддержки расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации на определенных условиях и в определенных целях⁹⁷ – ежегодно увеличивалась и к 2023 году составила 7,9 % в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм. Суммарно с иными межбюджетными трансфертами, также предоставляемыми, как правило, на определенных условиях (в том числе на реализацию государственных программ субъектов Российской Федерации, далее – госпрограммы СРФ), доля расходов федерального бюджета в 2023 году составляет 10,8 %.

Таким образом, вопрос синхронизации показателей и результатов программ и проектов (т. е. параметров, на достижение которых направляется вышеуказанныя финансовая поддержка) на федеральном и региональном уровнях в сложившихся условиях является особенно актуальным. Первые шаги в данном направлении уже сделаны:

- в рамках проектной деятельности для федеральных и региональных проектов имеется достаточно четкая взаимосвязь⁹⁸;
- предусмотрен механизм предоставления консолидированных субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию госпрограмм СРФ⁹⁹;
- сформирован и реализуется план-график перехода госпрограмм СРФ на новую систему управления¹⁰⁰;

97. См. Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999.

98. См. Положение № 1288 и методические документы, утвержденные в его развитие.

99. См. пункт 28 Положения № 786.

100. Утвержден поручением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2022 г.

- сформированы и направлены высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ;
- заключен ряд соглашений о реализации на территории субъектов Российской Федерации государственных программ, направленных на достижение целей и показателей соответствующих государственных программ Российской Федерации (далее – соглашения по целям и показателям).

Вместе с тем к настоящему моменту сохраняются вопросы в части синхронизации госпрограмм на федеральном и региональном уровнях.

Счетной палатой проведен анализ¹⁰¹ показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды» и аналогичных госпрограмм СРФ¹⁰², содержащих мероприятия по охране окружающей среды. По результатам анализа выявлено, что подходы к формированию состава (перечня) показателей существенно различаются, в том числе с учетом специфических особенностей соответствующей отрасли и развития отдельных регионов. При этом вопросы охраны окружающей среды в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем показатели госпрограммы «Охрана окружающей среды» отсутствуют или представлены в иной редакции (с иными формулировками) в госпрограммах СРФ. В целом следует отметить, что ни один показатель госпрограммы «Охрана окружающей среды» полностью не представлен¹⁰³ во всех госпрограммах СРФ (т. е. во всех субъектах Российской Федерации) в сфере охраны окружающей среды. Однако это вопрос не столько регионального, сколько федерального уровня.

Во-первых, в показатели госпрограммы «Охрана окружающей среды» на федеральном уровне включено большое количество показателей и результатов федеральных проектов, т. е. имеет место частичное или полное дублирование показателей и результатов. На региональном уровне в соответствующих региональных проектах такие показатели и результаты уже включены, и в госпрограммах СРФ дублирование, как правило, отсутствует. В этой связи следует отметить, что заключение соглашений по целям и показателям госпрограмм может только усугубить проблему, так как регионы будут вынуждены подстраивать свою систему показателей под систему показателей госпрограмм на федеральном уровне, с имеющимся повторением показателей и результатов, включением промежуточных, технических показателей

101. По состоянию на 1 марта 2023 г.

102. 85 субъектов Российской Федерации, за исключением новых субъектов Российской Федерации, вошедших в состав Российской Федерации в 2022 году.

103. По состоянию на 1 марта 2023 года.

на уровень госпрограммы¹⁰⁴. Также следует отметить, что в некоторые соглашения по целям и показателям уже включены промежуточные, технические показатели, которые не являются показателями непосредственно госпрограммы на федеральном уровне, а входят в состав паспортов структурных элементов госпрограммы¹⁰⁵.

Во-вторых, в контексте взаимосвязи госпрограмм федерального и регионального уровней следует отметить, что, безусловно, в соответствии с законодательством полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения (к которым относятся, например, и вопросы охраны окружающей среды) осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Вместе с тем на федеральном уровне обеспечивается проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды. По мнению Счетной палаты, именно строго ограниченные по количеству высокоровневые показатели госпрограмм (показатели «конечных общественно значимых социально-экономических эффектов»¹⁰⁶) как раз могут являться инструментом выстраивания такой единой государственной политики. При этом показатели, характеризующие средства и методы достижения таких высокоровневых показателей (т. е. показатели непосредственных результатов), скорее должны определяться конкретным субъектом Российской Федерации самостоятельно, с учетом стоящих перед регионом задач и имеющихся проблем, располагаемых ресурсов.

На наличие ряда вопросов и проблем при синхронизации показателей программ и проектов федерального и регионального уровней указывали в рамках анкетирования представители опрошенных государственных органов и организаций (в том числе региональных), а также эксперты в области управления общественными финансами¹⁰⁷.

-
104. Например, следующие показатели включены в соглашения по целям и показателям госпрограмм: показатели «Доля детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно, в отношении которых в отчетном году произведена ежемесячная выплата, в общей численности детей этого возраста», «Число детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно, в отношении которых в отчетном году произведена ежемесячная выплата в целях повышения доходов семей с детьми» госпрограммы «Социальная поддержка граждан»; показатель «Доля зданий учреждений культуры, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве зданий данных учреждений» госпрограммы «Развитие культуры».
105. Например, показатель «Количество участников мероприятий, направленных на укрепление общероссийского гражданского единства» федерального проекта «Совершенствование государственно-общественного партнерства в сфере государственной национальной политики и в отношении российского казачества, а также реализация государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации, в том числе поддержка экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» госпрограммы «Реализация государственной национальной политики»; показатель «Количество организованных, проведенных и (или) поддержанных мероприятий, направленных на укрепление единства нации, духовно-нравственное и патриотическое воспитание, становление и развитие российской государственности (нарастающим итогом)» федерального проекта «Сохранение культурного и исторического наследия» госпрограммы «Развитие культуры».
106. См. пункт 17 Положения № 786.
107. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 4.1).

В целом также было указано, что полная синхронизация состава (перечня) показателей и результатов «нечелесообразна» («не могут быть идентичны, хотя и взаимосвязаны» и т. п.). Также было дополнительно отмечено, что имеют место случаи «избыточного регулирования со стороны федеральных органов исполнительной власти при заключении соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов, в том числе в части установления формы программного документа, набора программных мероприятий и (или) условий их реализации», «без учета потребности в данном виде... объекта», «доведение... не всегда обоснованных целевых значений показателей в финансовых и нефинансовых соглашениях...».

Сложившаяся ситуация имеет определенные последствия:

- с одной стороны, показатели госпрограмм на федеральном уровне, в том числе отражающие «конечные общественно значимые социально-экономические эффекты», достигаются на конкретных территориях, в конкретных регионах, где такие показатели часто просто не отслеживаются;
- с другой – синхронизация показателей госпрограмм (в том числе при заключении соглашений по целям и показателям) может привести к подстраиванию государственными органами и организациями регионального уровня своей системы показателей под систему показателей госпрограмм федерального уровня, с имеющимся повторением показателей и результатов, включением технических показателей.

8.1.2.2. С учетом необходимости приоритизации бюджетных ресурсов особая роль в достижении показателей и результатов проектов и программ отводится внебюджетным источникам финансирования. В соответствии с пунктом 5 Положения № 786 разработка и реализация госпрограмм осуществляется исходя из принципа обеспечения консолидации бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, оценки расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Формами паспортов¹⁰⁸ госпрограмм, национальных и федеральных проектов в качестве источника финансового обеспечения их реализации предусмотрены внебюджетные источники.

Так, финансовое обеспечение за счет внебюджетных источников предусмотрено на реализацию 9 из 15 национальных проектов¹⁰⁹. Вместе с тем необходимо отметить постоянный характер изменений объемов финансового обеспечения за счет внебюджетных источников:

108. См. МР № 500, Единые МР.

109. По состоянию на 31 декабря 2022 года.

на начало реализации соответствующих федеральных проектов в составе национальных проектов объем финансового обеспечения за счет внебюджетных источников в отношении 2022 года составлял 2 385,3 млрд рублей;

- на начало 2022 года плановые объемы сократились практически в два раза и составили 1 321,7 млрд рублей;
- на конец 2022 года объемы средств за счет внебюджетных источников в очередной раз были скорректированы – сокращены еще на 238,1 млрд рублей и составили 1 083,7 млрд рублей.

При этом исполнение запланированных объемов расходов за счет внебюджетных источников характеризовалось рядом проблем¹¹⁰:

- по пяти национальным проектам по итогам 2022 года исполнение составило менее 100 % (средний уровень – 40,2 %);
- по четырем национальным проектам наблюдалось перевыполнение, в том числе многократное¹¹¹.

Вместе с тем объем внебюджетного финансирования, заложенный на реализацию ряда национальных проектов, в общем объеме расходов на их реализацию существенен¹¹².

При реализации госпрограмм внебюджетные источники учитываются начиная с 2015 года. На 2022 год внебюджетные источники предусмотрены на реализацию 18 из 37 госпрограмм¹¹³, общий объем финансового обеспечения составляет 2 679,5 млрд рублей. При этом в отношении госпрограмм также имеет место значительная корректировка внебюджетных источников, в том числе в течение года (по сравнению с планом на начало 2022 года параметры сократились на 518,3 млрд рублей, или на 16,2 %), существенное перевыполнение¹¹⁴

110. Более подробно об этом см. приложение № 11 (ДСП).

111. Например, по национальному проекту «Наука и университеты» перевыполнение составило более 300 % по сравнению с объемом средств, запланированным по состоянию на 31 декабря 2022 года.

112. Например, за 2022 год по состоянию на 31 декабря 2022 года доля средств за счет внебюджетных источников транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в общем объеме финансового обеспечения составляет 52,1 %, т. е. более половины; по национальному проекту «Экология» – 35,6 %, по национальному проекту «Наука и университеты» – 17,6 %. Стоит отметить, что по отдельным федеральным проектам в составе указанных национальных проектов доля средств за счет внебюджетных источников в общем объеме финансового обеспечения составляет более 70 %, например по федеральным проектам «Чистый воздух», «Сохранение лесов», «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла».

113. В части госпрограмм, сведения по которым не относятся к сведениям ограниченного распространения.

114. Например, по госпрограммам «Развитие физической культуры и спорта», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», «Комплексное развитие сельских территорий», «Развитие энергетики», «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» уровень исполнения, согласно данным отчетности, составил более 200 % к плановым параметрам на 31 декабря 2022 г.

или невыполнение¹¹⁵ установленных плановых назначений¹¹⁶. При этом по некоторым госпрограммам внебюджетное финансирование не указано, несмотря на деятельность в соответствующей сфере негосударственных организаций¹¹⁷.

Дополнительно следует отметить факты несоответствия данных в части внебюджетных источников по госпрограммам и федеральным проектам, преимущественно реализуемым в их составе¹¹⁸.

Основное последствие выявленных фактов – риски недостижения результатов в установленный срок, соответствующая корректировка результатов программ и проектов, планируемых именно за счет привлечения внебюджетных источников, риски замещения внебюджетного финансирования бюджетным.

8.1.2.3. Кроме того, одним из источников ресурсного обеспечения государственных программ являются налоговые расходы. Ранее Счетная палата обращала внимание на ряд проблем и недостатков, связанных с учетом и планированием налоговых расходов¹¹⁹. Следствием указанного является, по сути, недостаточный уровень

-
115. Например, по госпрограммам «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие туризма», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» уровень исполнения, согласно данным отчетности, составил 0,0 % к плановым параметрам на 31 декабря 2022 г. с учетом того, что доля внебюджетных источников по таким государственным программам составляла на 2022 год от 68,5 до 84,4 % от общего объема расходов (согласно паспортам рассматриваемых программ).
116. Более подробно об этом см. приложение № 11 (ДСП).
117. Например, в госпрограмме «Развитие здравоохранения» внебюджетные источники в паспорте на 2022 год, равно как и на иные периоды реализации, не указаны. Вместе с тем следует принимать во внимание наличие в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» частной системы здравоохранения, оказывающей влияние на достижение целей и показателей госпрограммы.
118. В частности:
- в госпрограмме «Информационное общество» внебюджетные источники на 2022 год не были предусмотрены, тогда как в национальной программе «Цифровая экономика» запланированы: так, в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровые технологии» финансовое обеспечение по результату «Разработаны прототипы квантовых процессоров в соответствии с мероприятиями дорожной карты «Квантовые вычисления» предусмотрено как за счет средств федерального бюджета, так и за счет внебюджетных источников. Указанный результат реализуется в рамках госпрограммы «Информационное общество», однако объем средств за счет внебюджетных источников госпрограммой не предусмотрен;
 - в госпрограмме «Развитие туризма» внебюджетное финансирование на 2022 год было запланировано в меньшем объеме, чем внебюджетное финансирование по национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства». В частности, паспортом федерального проекта «Повышение доступности туристических продуктов» финансовое обеспечение в 2022 году за счет внебюджетных источников составляло 50 950,0 млн рублей, тогда как госпрограммой по указанному структурному элементу было предусмотрено только 26 450,0 млн рублей.
119. Например, в части расхождения объемов налоговых расходов в госпрограммах с объемами, указанными в отчетах и оценках, формируемыми органами исполнительной власти – подробнее см., например, заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». Также см. иные недостатки, изложенные в отчете о результатах эксперто-аналитического мероприятия «Анализ внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года».

достоверности данных о налоговых расходах в госпрограммах, что влечет за собой риски в принятии управленческих решений, в том числе в части одновременного применения в рамках госпрограмм как механизма налоговых расходов, так и прямых мер государственной поддержки.

Счетная палата в рамках проведенного анкетирования попросила высказать позицию об обоснованности представленных в проектах и программах данных об иных видах ресурсов. На такой вопрос получены следующие ответы ([рисунок 12](#)).

На федеральном и региональном уровнях ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом только в части отражения в госпрограммах налоговых расходов и внебюджетных ресурсов. При этом ответившие таким образом, как правило, подробно не аргументировали свой вариант ответа или приводили формальную аргументацию¹²⁰. Среди иных комментариев обращают на себя внимание следующие:

- «само включение такой информации в соответствующие паспорта, как и ее достоверность, обеспечивается ответственным исполнителем... самостоятельно без подтверждения (согласования) юридическими и иными заинтересованными лицами, а также представления соответствующих обоснований»;
- «налоговые расходы, нефинансовые (материальные, трудовые и иные) ресурсы (резервы), внебюджетные ресурсы затруднительно включать в программы (проекты) ввиду отсутствия достоверной методики их планирования; ...отсутствуют четкие механизмы их отражения и подтверждения во взаимоувязке с источниками их происхождения и ответственными за направление информации по ним»;
- «средства коммерческих организаций... не отражаются в паспортах в связи с невозможностью получения достоверной отчетной информации об их освоении (коммерческая тайна предприятий)».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «скорее не согласны» или «не согласны» с вышеуказанным вопросом, отмечая необоснованность приведенных в программах (проектах) иных видов ресурсов, кроме бюджетных расходов: эти ресурсы – «фантом», «учитываются не часто», «отсутствует обоснованность объемов финансирования», «не представлено иных источников финансирования, кроме бюджетных».

120. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 2.1), в том числе противоположные мнения.

Рисунок 12

Результаты анкетирования по вопросу

«В какой степени вы согласны с тем, что в программах (проектах) представлены обоснованные данные об иных видах ресурсов, кроме бюджетных расходов, необходимых для достижения установленных результатов?»

● не согласен ● скорее не согласен ● скорее согласен

● полностью согласен ● затрудняюсь ответить

%

Федеральный уровень

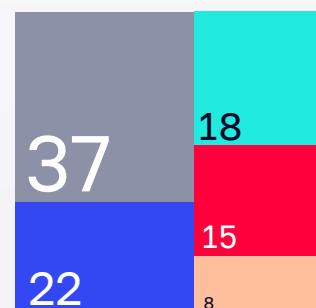
Региональный уровень

Налоговые расходы

18 ответов

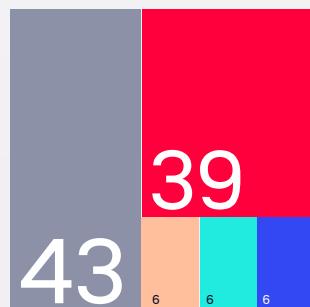


94 ответа



Нефинансовые (материальные, трудовые и иные) ресурсы (резервы)

18 ответов



95 ответов



Внебюджетные ресурсы

18 ответов



97 ответов



На рисунке 13 приведены ответы на вопрос «В какой степени вы согласны с тем, что в отчетах о реализации программ (проектов) представлены обоснованные данные об использовании внебюджетных ресурсов?».

Рисунок 13

Результаты анкетирования по вопросу

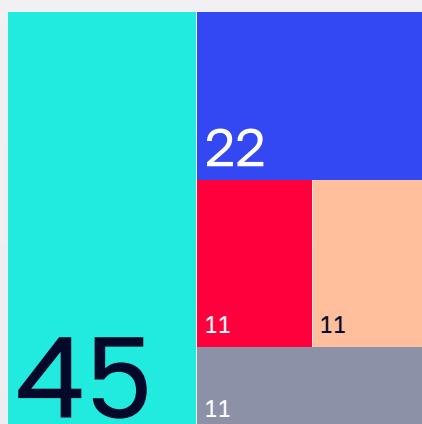
«В какой степени вы согласны с тем, что в отчетах о реализации программ (проектов) представлены обоснованные данные об использовании внебюджетных ресурсов?»

- не согласен
- скорее не согласен
- скорее согласен
- полностью согласен
- затрудняюсь ответить

%

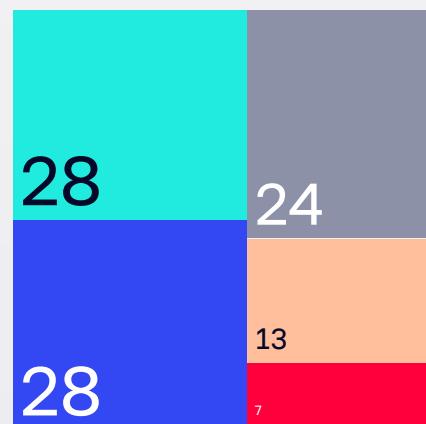
18 ответов

Федеральный уровень



99 ответов

Региональный уровень



Ответившими как в положительном, так и в отрицательном ключе на федеральном и региональном уровнях приводились схожие комментарии¹²¹:

- «нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат определение понятий «внебюджетный ресурс», «внебюджетные расходы»; ...отсутствует закрытый перечень документов, подтверждающих такие расходы; ...затруднительна верификация предоставляемых данных»;
- «такая информация приводится ответственным исполнителем (соисполнителем) госпрограммы без подтверждения (согласования) юридическими и иными заинтересованными лицами, а также представления соответствующих обоснований»;
- «представляемая... информация не позволяет идентифицировать конкретные источники внебюджетных средств, а отображается исключительно в качестве совокупного объема; ...за информацию, предлагаемую в рамках госпрограмм, предусмотрена персональная ответственность»;
- «внебюджет – это в том числе собственные средства сторонних организаций или частных лиц, ...и отражение полученных доходов является добровольным правом, а не обязанностью организаций, соответственно, информацию об использовании внебюджетных ресурсов... нельзя считать прозрачной и достоверной; ...чаще всего это аналитическая информация»;
- «в связи с отсутствием полномочий по координации выделения и расходования внебюджетных источников финансирования государственных программ соответствующая информация может быть не в достаточной степени обоснованной».

Следует отметить, что некоторые ответившие на региональном уровне понимают термин «внебюджетные ресурсы» как средства государственных внебюджетных фондов, а не организаций и предприятий. Также обращает на себя внимание тот факт, что значительное количество ответивших как на федеральном и региональном уровнях, так и экспертов выбрали вариант «затрудняюсь ответить».

Указанные факты в условиях отсутствия нормативно закрепленного порядка, регламента планирования и определения объемов финансового обеспечения программ и проектов за счет внебюджетных источников, внесения в них изменений, подтверждения таких объемов отражаются на достоверности и обоснованности соответствующих данных и, следовательно, на достижении в установленный срок отдельных показателей и результатов программ и проектов.

121. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопрос 2.2), в том числе противоположные мнения.

8.1.2.4. Начиная с 2022 года в госпрограммах обособляются проектная (федеральные, ведомственные проекты) и процессная части (комплексы процессных мероприятий).

Пунктом 4 Положения № 1288 и пунктами 13, 14 Положения № 786 закреплены направления деятельности, относящиеся соответственно к проектной части и процессным мероприятиям госпрограмм.

Вместе с тем имеет место включение ряда процессных мероприятий в проектную часть. Например, в федеральные проекты, входящие в состав национального проекта, включены процессные мероприятия по предоставлению субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации¹²². Также в федеральные проекты включаются мероприятия, предусматривающие предоставление субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)¹²³ и расходы на осуществление текущей деятельности казенных учреждений¹²⁴. Такие мероприятия, согласно пункту 14 Положения № 786, должны осуществляться в рамках процессных мероприятий.

Кроме того, в настоящее время к проектной деятельности отнесены расходы по предоставлению субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Некоторые из них, по мнению Счетной палаты, несмотря на формальное соответствие Положению № 1288, уже перестали быть проектными как таковыми, с учетом временных ограничений

-
122. Например, по трем федеральным проектам в составе национального проекта «Экология»:
- по федеральному проекту «Оздоровление Волги» по направлению расходов «Обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги в рамках переданных полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации в области водных отношений»;
 - по федеральному проекту «Сохранение уникальных водных объектов» по направлению расходов «Улучшение экологического состояния гидрографической сети»;
 - по федеральному проекту «Сохранение лесов» по направлениям расходов «Формирование запаса лесных семян для лесовосстановления», «Увеличение площади лесовосстановления» и «Оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров.
123. По федеральному проекту «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» по направлению расходов «Проведение мероприятий по организационно-техническому обеспечению деятельности особо охраняемых природных территорий».
124. По федеральному проекту «Чистая страна» предусмотрены расходы на содержание федерального государственного казенного учреждения «Дирекция по ликвидации накопленного вреда окружающей среде и обеспечению безопасности гидротехнических сооружений».

проектов¹²⁵, и относятся скорее к постоянным процессам¹²⁶. При этом следует отметить, что четкие «критерии проектной деятельности», на которые имеется отсылка в пункте 4 Положения № 1288, отдельно не определены.

Вышеуказанные факты искусственно увеличивают проектную часть за счет включения процессных по своей сути мероприятий и соответствующих результатов, что также отражается при подведении итогов реализации проектов, степени и доли достигнутых результатов. Результатами таких мероприятий, как правило, является «проведение мероприятий», «обеспечение реализации мероприятий», «обеспечение содержания учреждения», сам факт получения выплат – т. е. в том числе промежуточные, технические результаты, которые также могут трактоваться по-разному.

Также дополнительно следует отметить проецирование данной проблемы и на региональный уровень. В частности, в региональных проектах в 2022 году доля выплат различных пособий, компенсаций, в том числе публичных нормативных обязательств, субсидий гражданам и прочих выплат¹²⁷ (в общем объеме проектных расходов) составляла 16,2 % (357,5 млрд рублей в бюджетах субъектов Российской Федерации).

8.1.3. Оценка состояния данных подсистемы управления государственными программами и подсистемы управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет»

Осуществление инвестиций в развитие баз данных, повышение качества данных, наличие надежных данных о программах и проектах занимает центральное место в цикле управления по результатам¹²⁸. Концепцией запланировано формирование полноценного информационного ресурса, позволяющего получать актуальную информацию о параметрах и ходе исполнения госпрограмм, включая федеральные

125. См. пункт 5 Положения № 1288: «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений».

126. Такие субсидии выделяются из года в год и уже носят скорее процессный характер. Например, по федеральному проекту «Современная школа» – обеспечение реализации мероприятий по осуществлению единовременных компенсационных выплат учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тысяч человек; по федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей» – осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет; осуществление единовременной выплаты при рождении первого ребенка, а также предоставление регионального материнского (семейного) капитала при рождении второго ребенка в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

127. В соответствии с формой 0503117-НП по видам расходов «Пособия, компенсации, меры социальной поддержки по публичным нормативным обязательствам», «Пособия, компенсации и иные социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных обязательств», «Субсидии гражданам на приобретение жилья», «Приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения», «Публичные нормативные выплаты гражданам несоциального характера» и «Стипендии».

128. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019, стр. 37-42.

проекты, в том числе в региональном разрезе. В этой связи следует отметить проведенную в 2018–2023 годах работу по информатизации процессов формирования, реализации и мониторинга программ и проектов – запуск и функционирование подсистемы управления национальными проектами (далее – ПУНП) и подсистемы управления государственными программами (далее – ПУГП) ГИИС «Электронный бюджет». Указанное позволило минимизировать бумажный документооборот и перейти на качественно новый уровень программно-целевого управления, работы с соответствующими данными и доступности таких данных.

Вместе с тем проведенный Счетной палатой анализ отдельных данных, содержащихся в ПУНП и ПУГП ГИИС «Электронный бюджет», выявил ряд противоречий относительно полноты данных.

8.1.3.1. В части данных о финансовом обеспечении госпрограмм и национальных (федеральных) проектов за счет средств федерального бюджета следует отметить, что по состоянию на 31 декабря 2022 года:

- по 36 из 37 госпрограмм¹²⁹ общие объемы финансового обеспечения, указанные в паспортах госпрограмм, не соответствовали параметрам сводной бюджетной росписи с изменениями;
- по 12 из 15 национальных проектов общие объемы финансового обеспечения, указанные в паспортах национальных проектов, не соответствовали параметрам сводной бюджетной росписи с изменениями. Аналогичная ситуация наблюдалась и по ряду федеральных проектов (по сравнению с объемами, указанными в паспортах федеральных проектов).

Таким образом, несмотря на перевод большей части административных процессов управления программами и проектами в соответствующие подсистемы ГИИС «Электронный бюджет» (безбумажный документооборот), оперативная синхронизация параметров паспортов с параметрами сводной бюджетной росписи с изменениями преимущественно отсутствует. Такая рассинхронизация препятствует получению актуальной информации по параметрам программ и проектов (как по финансовым, так и взаимоувязанным с ними параметрам в части показателей и результатов), в том числе по состоянию на определенную дату. Однако следует обратить внимание, что действующие положения нормативных и методических документов по вопросу формирования и реализации программ и проектов допускают наличие таких несоответствий в тот или иной момент времени, что в целом противоречит вышеуказанному положению Концепции.

В части актуальности данных о финансовом обеспечении реализации региональных проектов (т. е. «в региональном разрезе») Счетной палатой проведен выборочный

129. В части госпрограмм, сведения по которым не относятся к сведениям ограниченного распространения.

анализ региональных проектов¹³⁰. Анализ проводился на предмет соответствия объемов финансового обеспечения в части 2022 года (по данным ПУНП ГИИС «Электронный бюджет») сведениям, представленным в отчете об исполнении бюджета в части реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (региональных проектов в составе национальных проектов)¹³¹ (далее – форма 0503117-НП). Следует обратить внимание, что чаще всего встречаются отклонения в части отражения в региональных проектах средств бюджетов муниципальных образований и, соответственно, консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Одной из причин таких отклонений является некорректное отражение средств бюджетов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в паспортах региональных проектов. Следует отметить, что внесение указанных средств в паспорт регионального проекта и в отчет о ходе его реализации в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» осуществляется в ручном режиме. Наличие отклонений также можно объяснить тем, что сведения по форме 0503117-НП предоставляются финансовыми органами, а не органами, ответственными за реализацию региональных проектов, в том числе на муниципальном уровне. Также имеет место факт несвоевременного внесения изменений в паспорта региональных проектов при внесении изменений в сводную бюджетную роспись бюджетов субъектов Российской Федерации.

8.1.3.2. Помимо параметров финансового обеспечения программ и проектов, имеют место проблемы в части отражения в подсистемах ГИИС «Электронный бюджет» информации о показателях, результатах госпрограмм, национальных (федеральных) проектов.

Счетной палатой проведен анализ¹³² наличия и актуальности методик расчета показателей национальных проектов, предусмотренных к достижению в 2022 году и указанных (размещенных) в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет», в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (далее – ГАС «Управление»), а также в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» (далее – СПС «КонсультантПлюс»). В результате проведенного анализа установлено следующее.

-
130. На примере всех региональных проектов трех субъектов Российской Федерации – Белгородской области, Красноярского края, Самарской области.
131. См. приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».
132. По состоянию на 15 июня 2023 года.

Согласно ПУНП ГИИС «Электронный бюджет», к достижению в 2022 году было предусмотрено 243 показателя уровня национальных проектов¹³³. По итогам анализа информации о методиках расчета указанных показателей выявлено, что в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет»:

- по 58 показателям (23,9 % от общего количества показателей) в графе «Документ, которым утверждена методика расчета показателя» отсутствуют сведения об актах, утверждающих методику их расчета;
- по 9 показателям (3,7 %) информация о методиках их расчета (наименование акта) представлена в графе «Описание» вместо графы «Документ, которым утверждена методика расчета показателя»;
- по 176 показателям (72,4 %) в графе «Документ, которым утверждена методика расчета показателя» содержатся сведения об актах, утверждающих методику их расчета, без указания реквизитов таких актов, в связи с чем проанализировать указанные данные на их актуальность практически невозможно, а ценность такой информации с учетом наличия постоянных корректировок методик для потребителя незначительна.

При этом по ряду показателей национальных проектов в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» содержатся не основные акты, утверждающие методики расчета показателей, а акты о внесении изменений в методику¹³⁴.

Согласно ГАС «Управление», из 243 показателей национальных проектов, предусмотренных к достижению в 2022 году и размещенных в разделе «Методики расчета»:

- по 42 показателям (17,3 % общего количества) отсутствуют сведения об актах, утверждающих методику их расчета¹³⁵;
- по 201 показателю (82,7 %) содержатся сведения об актах, утверждающих методики их расчета.

Вместе с тем по 171 показателю (70,4 % от общего количества показателей и 85,1 % от количества показателей, по которым в ГАС «Управление» имеются сведения о соответствующих актах) информация об актах не соответствует данным, размещенным в СПС «КонсультантПлюс». В СПС «КонсультантПлюс» размещены

133. Согласно данным паспортов по состоянию на 31 декабря 2022 года.

134. Например, в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» данный факт характерен по показателям: «Число туристских поездок», «Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом», «Охват площади Байкальской природной территории государственным экологическим мониторингом». При этом необходимо обратить внимание, что по последнему показателю информация о документе, утверждающем методику расчета показателя, представленная по федеральному проекту «Сохранение озера Байкал», не соответствует информации, представленной по национальному проекту «Экология».

135. В частности, в ГАС «Управление» полностью отсутствуют методики расчета показателей по национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства».

акты с более поздними датами их утверждения (с учетом внесения изменений в такие акты об утверждении методик) или же размещена информация о признании актов утратившими силу по причине издания нового документа. В этой связи по 171 показателю национальных проектов в разделе «Методики расчета» ГАС «Управление» не актуализированы сведения об актах, утверждающих методики их расчета.

Также по 10 показателям (2,1 % от общего количества показателей и 5,0 % от количества показателей, по которым есть сведения об актах) отсутствуют реквизиты актов, утверждающих методики их расчета.

При анализе данных о методиках расчета показателей национальных проектов, размещенных в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» и ГАС «Управление», по 194 показателям (79,8 % от общего количества) выявлено расхождение информации в указанных системах.

Вышеуказанные факты свидетельствуют о том, что:

- информация в части методик расчета показателей национальных проектов, размещенная в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет», расходится с аналогичной информацией в ГАС «Управление»;
- и в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет», и в ГАС «Управление» отсутствует актуальная (по сравнению с СПС «КонсультантПлюс») и полная информация в части методик расчета показателей национальных проектов.

Дополнительно Счетной палатой проанализирована информация о методиках расчета указанных 243 показателей национальных проектов, предусмотренных к достижению в 2022 году, размещенная в Единой межведомственной информационно-статистической системе (далее – ЕМИСС). В результате проведенного анализа выявлено следующее:

- по 73 показателям (30 % от общего количества) отсутствуют сведения об актах, утверждающих методики их расчета;
- по 170 показателям (70 % от общего количества) содержатся сведения об актах, утверждающих методики их расчета.

Вместе с тем по 98 показателям (40,3 % от общего количества показателей и 57,6 % от количества показателей, по которым указаны сведения в ЕМИСС) информация об актах не соответствует данным, размещенным в СПС «КонсультантПлюс». В СПС «КонсультантПлюс» размещены акты с более поздними датами их утверждения (с учетом внесения изменений в такие акты) или же размещена информация о признании утратившим силу актов по причине издания нового документа. В связи с этим можно сделать вывод, что по 98 показателям не актуализированы сведения об актах, утверждающих методики их расчета.

Отдельно следует обратить внимание на то, что по 7 % показателей национальных проектов от общего количества показателей на 2022 год ни в одной из указанных

систем, в том числе и СПС «КонсультантПлюс», нет актуальных данных относительно актов, утверждающих методики их расчета. В этой связи Счетная палата отмечает, что в случае отсутствия методики расчета показателя национального проекта в план реализации проекта необходимо включить результат и контрольные точки, предусматривающие их разработку¹³⁶.

Таким образом, ни ПУНП ГИИС «Электронный бюджет», ни ГАС «Управление», ни ЕМИСС не позволяют получить актуальные данные о методиках расчета показателей национальных проектов. В целом отсутствует единый информационный ресурс, предоставляющий достоверные сведения о методиках расчета показателей. Вместе с тем наличие в одном информационном ресурсе методик расчета показателей актуально как для контрольно-счетных органов, так и для государственных органов и организаций, в том числе регионального уровня (для обеспечения синхронизации показателей программ и проектов на федеральном и региональном уровнях).

8.1.3.3. Кроме того, выявлены отдельные факты несоответствия фактических значений показателей по итогам 2022 года в ГИИС «Электронный бюджет» (отчеты о ходе реализации федеральных и региональных проектов) и ЕМИСС¹³⁷. Отмечаем, что отчет по федеральному проекту подготавливается в том числе на основании информации о реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение показателей¹³⁸ такого федерального проекта. Однако в силу отдельных выявленных расхождений по значениям некоторых показателей можно сделать вывод о том, что в к настоящему времени в полной мере не осуществляется выверка данных, внесенных регионами, в том числе в части контроля сведений на основе опубликованной официальной статистической информации после утверждения основных отчетов по региональным проектам.

8.1.3.4. Функционалом ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» в разделе «Паспорта проектов», подразделе «Федеральные проекты» предусмотрено наличие графы «Связь

136. См. пункт 8.3 Порядка разработки национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (приложение № 1 к Единым МР).

137. Например, при расчете показателя «Доля медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, подключенных к централизованным подсистемам государственных информационных систем в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации» федерального проекта «Цифровой контур здравоохранения» по 10 субъектам Российской Федерации представлены разрозненные данные. Расхождения значений зафиксированы как при сравнении данных ЕМИСС с ГИИС «Электронный бюджет», так и при сравнении данных внутри ГИИС «Электронный бюджет».

138. См. пункт 14 Порядка проведения мониторинга реализации национальных проектов, федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов (приложение № 6 к Единым МР).

с инициативами СЭР¹³⁹,¹⁴⁰. При этом Счетной палатой выявлен¹⁴¹ ряд недостатков в работе вышеуказанного функционала, в том числе в части отсутствия связи федеральных проектов с соответствующими инициативами социально-экономического развития до 2030 года (несмотря на фактическое наличие такой связи)¹⁴². Кроме того, по ряду федеральных проектов при наличии на задачах отметок о причастности к реализации инициатив социального-экономического развития Российской Федерации отсутствуют наименования таких инициатив¹⁴³.

Таким образом, в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» в ряде случаев не обеспечивается предоставление полной и актуальной информации о реализации инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года в рамках федеральных проектов, что сказывается на возможности полноценного использования таких данных и в целом анализе реализации таких инициатив.

В рамках анкетирования Счетной палатой также был задан ряд вопросов в части функционирования ГИИС «Электронный бюджет», а также иных информационных систем¹⁴⁴.

На федеральном уровне приведенные к вопросам комментарии содержали замечания по работе в системе («технические ошибки», «технические проблемы» и т. п.), в том числе с такой формулировкой: «технические сбои – пока это не исключение, а постоянная практика работы». Также описывалось фактическое наличие ряда

139. Инициативы социально-экономического развития до 2030 года, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

140. Также при детальном анализе данных по конкретному федеральному проекту:

- по ОЗР и задачам предусмотрено наличие отметок об их причастности к реализации инициативы социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, а также поле для указания наименования инициативы;
- по результатам федеральных проектов также предусмотрено наличие отметок о причастности к реализации инициатив социально-экономического развития, вместе с тем поле для указания наименования инициативы отсутствует.

141. По состоянию на 11 июля 2023 года.

142. Например, инициатива «Первичное звено для каждого» реализуется в рамках федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». По состоянию на 1 июля 2023 года на реализацию инициативы предусмотрены бюджетные ассигнования на 2023 год в объеме 2 217,8 млн рублей (по направлению расходов 24900 «Создание национальной цифровой платформы «Здоровье»). Вместе с тем в ПУНП ГИИС «Электронный бюджет» по федеральному проекту «Цифровой контур здравоохранения» графа «Связь с инициативами СЭР» заполнена как «Нет». Также выявлено отсутствие отметок о причастности к реализации инициативы по соответствующей задаче, результату.

143. Например, по федеральным проектам «Развитие отраслей овощеводства и картофелеводства», «Подготовка кадров и научного фундамента для электронной промышленности» графа «Связь с инициативами СЭР» заполнена как «Да». Однако по активным задачам федеральных проектов отсутствуют отметки о причастности к реализации инициатив социального-экономического развития Российской Федерации. Данная отметка характерна для удаленных задач. По результатам указанных федеральных проектов также отсутствуют отметки о причастности к реализации инициатив.

144. Более подробно об этом см. приложение № 3 (вопросы 6.1–6.3).

ошибок («проблемы возникают на каждом этапе формирования единых запросов на изменение», «ошибочно отображаются в отчете», «из-за частых сбоев»).

Вместе с тем ряд регионов обращал внимание на положительный опыт ведения региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет». Однако в некоторых комментариях была поднята проблема постоянного обновления системы «в отчетный период без предупреждения пользователей».

Также на основании полученных комментариев по поставленным вопросам можно сделать следующие выводы:

- в среднем один федеральный орган (организация) использует кроме ГИИС «Электронный бюджет» дополнительно три другие информационные системы для работы с программами (проектами), на региональном уровне – две;
- наиболее часто упоминаемой другой системой является ГАС «Управление».

Ряд регионов приводил примеры собственных информационных систем, при этом отмечая, в частности, что «сложившаяся система уже отработана, является эффективным инструментом управления».

В целом следует отметить, что ряд ранее изложенных проблем и недостатков в части показателей и результатов, ресурсов программ и проектов также может быть решен посредством доработки ГИИС «Электронный бюджет», в том числе установления дополнительных контролей – например, в части соответствия данных о внебюджетных источниках в госпрограммах и национальных, федеральных проектах. С учетом того, что в соответствии с требованиями законодательства формирование и ведение программ и проектов осуществляется в ГИИС «Электронный бюджет», ее совершенствование позволит значительно улучшить качество разрабатываемых и реализуемых программ и проектов.

9. Выводы

9.1. Программно-целевое управление федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации в целом соответствует установленным правилам и существующим практикам, за исключением отдельных аспектов программно-целевого управления.

9.2. Несмотря на наличие ряда требований в документах рекомендательного характера, имеет место неоднократное повторение (дублирование – частичное или полное) формулировок показателей и результатов программ и проектов на различных уровнях (вплоть до полной идентичности).

9.3. Наличие повторений (дублирований) показателей и результатов программ и проектов и подмена указанных понятий свидетельствуют о формальном отсутствии в госпрограммах и входящих в их состав структурных элементах выстроенной

последовательности, модели функционирования результатов. В Положении № 786 и Положении № 1288 отсутствуют требования к описанию модели функционирования результатов.

9.4. Имеют место факты дробления результатов. При этом единые принципы обособления (или объединения) результатов внутри структурного элемента госпрограммы отсутствуют.

9.5. В программах и проектах присутствуют промежуточные, технические показатели и результаты, не отражающие актуальные стратегические приоритеты и не соответствующие предъявляемым к ним общим требованиям, отраженным в документах рекомендательного характера.

9.6. Указанные факты выявлены в условиях наличия в законодательных и иных нормативных правовых актах ряда не до конца урегулированных вопросов, в том числе в части множественности и неоднозначности понятийного аппарата в отношении терминов «результат» и «показатель».

9.7. Вместе с тем российский и зарубежный опыт свидетельствует о наличии определенности и связанности используемых в бюджетном процессе и проектной деятельности понятий «показатель», «результат» с точки зрения их типов, соответствующих характеру содержания и уровню постановки: «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект».

9.8. Имеет место практика занижения плановых значений показателей и результатов программ и проектов.

9.9. Также корректируются методики расчета показателей в течение года, в ряд методик заложен формальный алгоритм расчета ряда показателей.

9.10. Установлено несоблюдение положений пунктов 161–163 Положения № 1288: запросы (единые запросы) на изменение в варианте под базовые бюджетные ассигнования либо не формируются, либо формируются и направляются с нарушением установленных процедур. Положением № 1288 не предусмотрена обязательность процедуры актуализации запросов (единых запросов) на изменение под параметры проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, вносимого в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

9.11. Преобладает практика мониторинга реализации программ и проектов («мониторинговых» оценок по отдельным параметрам), соответствующим образом закрепленная в действующих документах.

9.12. При этом проводимый мониторинг имеет ряд недостатков как с точки зрения методологии его проведения, так и информации, на основе которой он проводится.

9.13. Существующие «оценки эффективности» программ и проектов осуществляются без учета оценки непосредственно экономности и (или) результативности

использования бюджетных средств и иных ресурсов (в соответствии с положениями бюджетного законодательства, международным опытом); такие оценки подменяются сплошными «мониторинговыми» оценками.

9.14. Вместе с тем лучшие зарубежные практики свидетельствуют о том, что программно-целевое управление неразрывно связано с проведением оценок эффективности – в виде отдельных самостоятельных оценок программ и проектов, обзоров бюджетных расходов – и учетом их результатов в процессе принятия бюджетных решений.

9.15. Отсутствуют требования об оценке рисков на этапе планирования программы или проекта, что не соответствует положениям национальных стандартов (действующих применительно к организациям) и ряда практик.

9.16. Внедряемый механизм синхронизации показателей и результатов госпрограмм на федеральном и региональном уровнях может способствовать проецированию ряда имеющихся проблем системы показателей с федерального уровня на уровень регионов.

9.17. Одновременно отсутствуют утвержденные подходы (требования, рекомендации) к формированию перечня показателей госпрограмм, отражаемых в соглашениях по целям и показателям и включаемых в государственные программы субъектов Российской Федерации.

9.18. Выявлены факты постоянного изменения объемов финансового обеспечения программ и проектов за счет внебюджетных источников, многократное перевыполнение (значительное невыполнение) установленного плана, отсутствие подтверждения данных о внебюджетных источниках.

9.19. Выявлены факты несоответствия данных в части внебюджетных источников по госпрограммам и федеральным проектам, реализуемым в их составе (в том числе по отдельным результатам).

9.20. Указанные факты выявлены в условиях отсутствия нормативно закрепленного порядка планирования, определения и подтверждения объемов финансового обеспечения проектов и программ за счет внебюджетных источников.

9.21. Выявлены случаи включения ряда процессных мероприятий в проектную часть, также отмечаются факты включения в проектную часть мероприятий, которые перестали быть проектными как таковыми, с учетом временных ограничений последних.

9.22. Одновременно четкие «критерии проектной деятельности», на которые имеется ссылка в пункте 4 Положения № 786, отдельно не определены.

9.23. Имеется ряд проблем в части актуальности различной информации, содержащейся в соответствующих информационных системах, в некоторых из них отсутствуют необходимые контроли.

9.24. Выявленные по результатам ЭАМ факты приводят в целом к увеличению административной нагрузки исполнителей, к созданию не всегда корректных стимулов, искажению отчетности о реализации программ и проектов, возможности принятия на ее основе управленческих решений.

10. Предложения (рекомендации)

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями.

10.1. Поручить Минэкономразвития России совместно с Минфином России, проектным офисом Правительства Российской Федерации, ответственными исполнителями госпрограмм и руководителями федеральных проектов в срок до 31 мая 2024 года провести инвентаризацию перечня показателей программ и проектов на предмет их дублирования друг с другом, а также с результатами программ и проектов, по итогам которой исключить дублируемые показатели из соответствующих программ и проектов, предусмотрев их однократное наличие на необходимом уровне.

10.2. Поручить Минэкономразвития России совместно с Минфином России и проектным офисом Правительства Российской Федерации:

10.2.1. В срок до 30 ноября 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего утверждение правил формирования системы показателей и результатов госпрограмм и их структурных элементов, с учетом следующего:

- определения и разделения понятий «показатель госпрограммы», «показатель структурного элемента госпрограммы» и «результат структурного элемента госпрограммы» с учетом понятий «непосредственный результат», «конечный результат» и «итоговый эффект»;
- отражения на уровне результатов федеральных и ведомственных проектов, а также комплексов процессных мероприятий только непосредственных результатов;
- отражения на уровне показателей госпрограмм только показателей, характеризующих конечные результаты и (или) итоговые эффекты;
- отражения на уровне показателей структурных элементов показателей, характеризующих конечные результаты, отличных от показателей госпрограмм и не выходящих за рамки соответствующего структурного элемента;
- отражения положений, устанавливающих различия между результатами федеральных и ведомственных проектов, а также комплексов процессных мероприятий;
- исключения из непосредственных результатов фактов вложений, расходования ресурсов, а также иных значимых фактов совершения управленческих действий;

- установления запрета повторения (дублирования частичного или полного) показателей и результатов программ и проектов;
- установления необходимости описания в госпрограммах, федеральных и ведомственных проектах, а также в комплексах процессных мероприятий модели устойчивого функционирования непосредственных результатов и производных от них конечных результатов и итоговых эффектов и определения требований к такой модели;
- установления запрета на изменение методик расчета показателей госпрограмм и их структурных элементов в течение года;
- необходимости планирования значений показателей и результатов госпрограмм и их структурных элементов исходя из уже достигнутых значений, фактов существенного перевыполнения плановых значений показателей и результатов в прошедших периодах.

10.2.2. В срок до 30 июня 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в Положение № 1288 в части обязательности актуализации запросов (единых запросов) на изменение федеральных проектов в соответствии с параметрами проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

10.2.3. В срок до 31 декабря 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего необходимость проведения отдельных оценок программ и проектов, порядок проведения таких оценок, их взаимосвязь и отличия от мониторинга программ и проектов, а также порядок учета их результатов в бюджетном процессе.

10.2.4. В срок до 30 июня 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в Положение № 1288 и Положение № 786 в части обязательности оценки рисков на этапе планирования госпрограмм, федеральных и ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий.

10.2.5. В срок до 30 июня 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в Положение № 786 в части определения принципов и подходов к выбору показателей госпрограмм, которые подлежат декомпозиции на уровень государственных программ субъектов Российской Федерации.

10.3. Поручить Минфину России совместно с Минэкономразвития России и проектным офисом Правительства Российской Федерации:

10.3.1. Провести в срок до 30 июня 2024 года анализ мероприятий структурных элементов госпрограмм на предмет корректности и актуальности отнесения соответствующих расходов к проектной и процессной деятельности, с подготовкой предложений по внесению изменений в Положение № 1288 в части определения критерии проектной деятельности.

10.3.2. В срок до 31 декабря 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, предусматривающего необходимость проведения обзоров бюджетных расходов, порядок их проведения и учета результатов в бюджетном процессе.

10.3.3. В срок до 31 декабря 2024 года проработать вопрос о создании библиотеки (базы знаний) оценок программ и проектов и обзоров бюджетных расходов на основе накопленного российского опыта на едином портале бюджетной системы Российской Федерации ГИИС «Электронный бюджет».

10.3.4. В срок до 31 марта 2024 года разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, определяющего порядок планирования, определения и подтверждения объемов финансового обеспечения программ и проектов за счет внебюджетных источников.

10.3.5. В срок до 30 июня 2025 года доработать ГИИС «Электронный бюджет» в части:

- контроля за соответствием внебюджетных источников, отражаемых в госпрограммах и их структурных элементах;
- дополнительного анализа при планировании значений показателей и результатов (на предмет учета ранее достигнутых значений и фактов существенного перевыполнения плановых значений в прошедших периодах).

© Счетная палата Российской Федерации, 2024