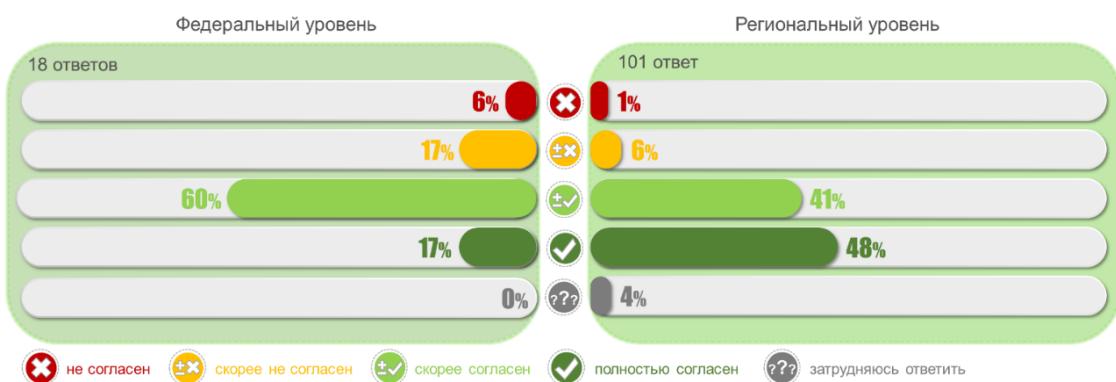


Результаты анкетирования

1.1. 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»?



На федеральном уровне ответившие «скорее согласны» или «полностью согласны» (т. е. в положительном ключе), как правило, аргументировали свой ответ некоторыми примерами («цепочка соответствует формату»), один из ответивших привел отрицательную практику («цепочка не соответствует формату»). При этом ряд ответивших (5) лишь формально аргументировали свой ответ (в части соответствия государственной программы установленным требованиям и рекомендациям, национальным целям и приоритетам; наличия особенностей в отношении государственной программы), 1 ответивший аргументы не привел. Т. е. около 43 % из ответивших в положительном ключе (6 из 14) не подтвердили свою позицию конкретными примерами (просьба написать пример цепочки, в том числе содержалась в анкете).

При этом ответившими на федеральном уровне как «скорее согласен» или «полностью согласен», так и «скорее не согласен» или «не согласен», приводились следующие комментарии:

«действующей нормативной 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 достижения показателей*, что не в должной степени показывает эффект от реализации соответствующих мероприятий».

На региональном уровне ряд ответивших в положительном ключе также лишь формально аргументировали свой ответ (8), часть ответивших (11) аргументы в пользу ответа не привели. Таким образом, 21 % из ответивших в положительном ключе (19 из 90) не подтвердили свою позицию конкретными примерами.

Дополнительно 17 ответивших на региональном уровне (из 90 ответивших в положительном ключе, 19 %), 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)¹, либо не дополнили позицию примером итогового эффекта.

¹ Например, к категории «итоговый эффект» были отнесены следующие результаты, в частности: «Количество субъектов МСП и самозанятых граждан, получивших поддержку в рамках реализации мероприятий государственной программы»; «Повышение уровня обеспеченности населения спортивными объектами»;

В целом на региональном уровне ответившие аргументировали свою позицию следующими комментариями (схожи с комментариями федерального уровня):

«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, итоговый эффект. Понятие итоговый эффект близко к цели программы»;

«степень влияния мероприятий программы на итоговый эффект минимальна».

Кроме того, некоторые субъекты Российской Федерации, описывая цепочки результатов своих государственных программ, после примеров «непосредственного результата – конечного результата», по элементу «итоговый эффект» переходили 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.

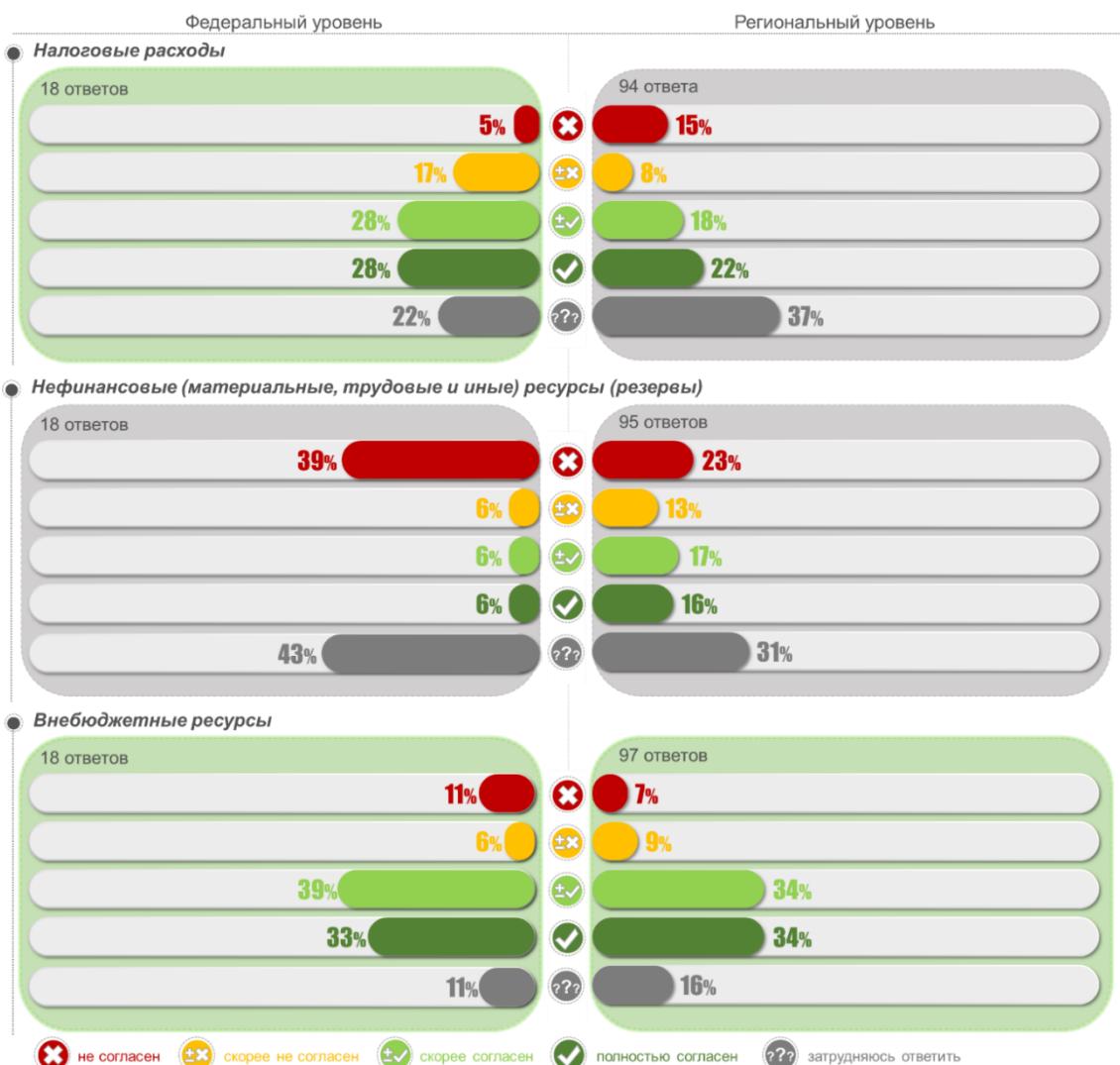
Эксперты в области общественных финансов (3 ответивших) были единогласны в выборе ответа «скорее согласны» (100 %) (среди комментариев – как позитивные, так и критические высказывания; 1 эксперт комментариев не привел).

Таким образом, даже несмотря на ответы в положительном ключе, ответившие высказывались о необходимости нормативно-правового и (или) методического регулирования, пояснения данных понятий, в том числе

«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».

отмечая негативные последствия такого отсутствия (например, повторение, дублирование показателей и результатов) и возможные преимущества решения данного вопроса.

2.1. 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?



На федеральном и региональном уровнях ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом только в части отражения в государственных программах налоговых расходов и внебюджетных ресурсов.

На федеральном уровне ответившие таким образом (5) формально аргументировали свои ответы тем, что средства внебюджетных фондов и (или) налоговые расходы отражены в паспорте государственных программ. Ряд ответивших в положительном ключе (4) не привели аргументацию, обосновывающую их варианты ответа. Несколько ответивших (2), несмотря на положительный ответ, указали на отсутствие отражения данных о налоговых расходах и внебюджетных ресурсах в конкретных государственных программах. Таким образом, около 90 % ответивших положительным образом (и в части внебюджетных ресурсов, и в части налоговых расходов) подробно не аргументировали свой вариант ответа.

При этом ответившими на федеральном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе в части отражения в государственных программах налоговых расходов и внебюджетных ресурсов приводились и иные комментарии:

«сведения о налоговых расходах в паспортах государственных программ отражаются ... с учетом первичных данных ...»;

«... объем внебюджетных ресурсов на реализацию мероприятий в текущем году отражен в соответствии с соглашениями на предоставление субсидий ... в том числе на основании проектной документации, позволяющей оценить потребность в указанных средствах для достижения мероприятий (результатов). На плановый период ... объемы средств региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников указываются расчетные»;

«внебюджетные источники рассчитываются на основании бизнес-планов ... Не всегда бизнес-планы выполняются в рамках запланированных параметров»;

«обоснованные данные об иных видах ресурсов, кроме бюджетных расходов, в программах (проектах) представлены частично»;

«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»;

«в большинстве программных документов отсутствует информация об источниках привлекаемых ресурсов».

В части отражения в государственных программах нефинансовых (материальных, трудовых и иных) ресурсов (резервов), на федеральном уровне большинство ответивших были «не согласны» или «скорее не согласны», комментируя свой ответ тем, что указанное «не предусмотрено», «сведения ...не представляются и такой необходимости нет», «невостребованность такой информации» (формировавшейся ранее), «минимальные возможности для планирования ресурсов, помимо бюджетных».

На региональном уровне, как и на федеральном уровне, ответившие не всегда приводили аргументацию и (или) отвечали формально. При этом ответившие также приводили следующие комментарии:

«налоговые расходы, нефинансовые (материальные, трудовые и иные) ресурсы (резервы), внебюджетные ресурсы затруднительно включать в программы (проекты) ввиду отсутствия достоверной методики их планирования, обоснования и дальнейшего подтверждения их наличия и расходования, так как отсутствуют четкие механизмы их отражения и подтверждения во взаимоувязке с источниками их происхождения и ответственными за направление информации по ним»;

«средства коммерческих организаций (например, предприятий-участников федерального проекта ...) не отражаются в паспортах в связи невозможностью получения достоверной отчетной информации об их освоении (коммерческая тайна предприятий)»;

«внебюджетные ресурсы приведут к перезагруженности государственных программ многочисленными данными, сведениями, что приведет к затруднению ее восприятия»;

«сложно оценить внебюджетные ресурсы, в том числе трудовые, если их объем не зафиксирован документально соглашениями».

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 – «phantom», «учитываются не часто», «отсутствует обоснованность объемов финансирования», «не представлено иных источников финансирования, кроме бюджетных».

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



На федеральном и региональном уровнях ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом, при этом только формально аргументируя свой ответ («информация отражается в соответствии отчетной информацией субъектов Российской Федерации», «примеров представления необоснованных данных об использовании внебюджетных ресурсов не имелось», «отражаются средства юридических лиц в рамках пилотного проекта ...», «... указываются внебюджетные источники, если предусмотрено проектом», «информация о внебюджетных источниках представлена в отчетах» и т.д.).

При этом ответившими как в положительном ключе, так и в отрицательном на федеральном уровне приводились следующие комментарии:

«нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат определения понятий «внебюджетный ресурс», «внебюджетные расходы» ... отсутствует закрытый перечень документов, подтверждающих такие расходы ... затруднительна верификация предоставляемых данных, проверка их полноты/недостаточности ... отсутствуют обязательные требования ...»;

«такая информация приводится ответственным исполнителем (соисполнителем) государственной программы 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, представляющую в рамках государственных программ, предусмотрена персональная ответственность».

Следует отметить, что некоторые ответившие на региональном уровне понимают термин «внебюджетных ресурсы» как средства государственных внебюджетных фондов, а не средства организаций и предприятий.

При этом ответившими как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии – *«подгружаются необходимые документы для подтверждения бюджетных обязательств»*, *«отчеты об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности по форме 737»*, *«акты оплаты, платежные поручения, реквизиты соглашений, контрактов, договоров, платежных поручений и пр.»*, *«данные бухгалтерского учета»*.

Имели место и комментарии, ставившие под сомнения отчетность в части внебюджетных источников:

«т. к. внебюджет это в т. ч. собственные средства сторонних организаций или частных лиц ... и отражение полученных доходов является добровольным правом, а не обязанностью организаций, соответственно информация об использовании внебюджетных ресурсов ... *нельзя считать прозрачной и достоверной* ... чаще всего это аналитическая информация»;

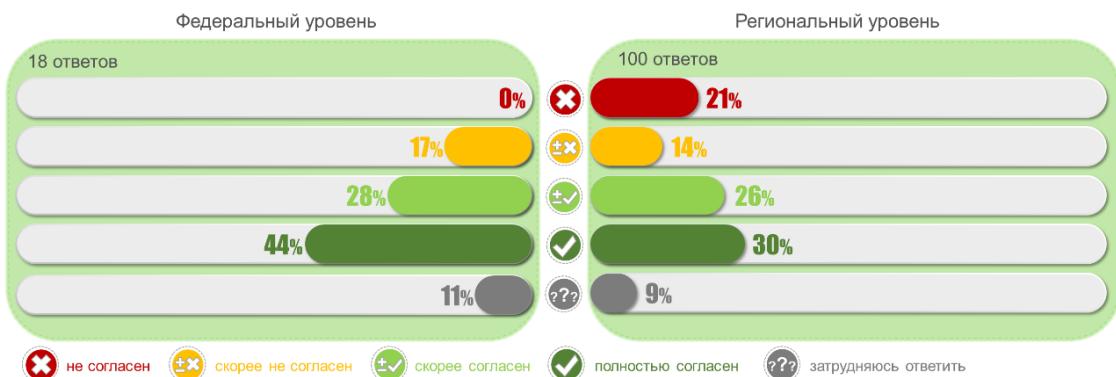
«отсутствует детализация источников внебюджетного финансирования, а именно в части: какие организации финансируют, за счет каких источников, в целях чего и т. д.»;

«в связи с отсутствием полномочий по координации выделения и расходования внебюджетных источников финансирования государственных программ соответствующая информация может быть не в достаточной степени обоснованной».

Также обращает на себя внимание тот факт, что значительное количество ответивших как на федеральном и региональном уровнях, так и экспертов затруднились ответить на поставленный вопрос (11 %, 24 % и 67 % соответственно).

Указанные факты ежегодной существенной корректировки параметров, а также расхождения данных о внебюджетных источниках в различных документах, программах и проектах в условиях отсутствия нормативно закрепленного порядка, регламента планирования и определения объемов финансового обеспечения проектов и программ за счет внебюджетных источников, внесения в них изменений, подтверждения таких объемов, отражаются на достоверности и обоснованности соответствующих данных, и, соответственно, на достижении в установленный срок отдельных показателей и результатов программ и проектов.

2.3. В какой степени вы согласны с тем, что расходы на содержание ведомств – исполнителей программ (проектов) – должны включаться в государственные программы?



На федеральном и региональном уровнях ответившие были «полностью согласны» или «скорее согласны» с вышеуказанным вопросом.

Из наиболее интересных комментариев на федеральном уровне следует отметить такие:

«в целях упрощения учета полагаем целесообразным расходы на содержание ведомств – участников и соисполнителей госпрограмм относить целиком к той госпрограмме, ответственным исполнителем которой они являются ...»;

«необходимость отражения расходов на содержание ... обусловлена тем, что за счет таких расходов выполняется значительная часть функций (мероприятий), влияющих на достижение параметров госпрограмм и их структурных элементов. Например, структурные элементы госпрограмм, в составе которых реализуются мероприятия (результаты) в сфере контрольно-надзорной деятельности, ... обеспечиваются в рамках расходов на содержание соответствующих ведомств (включая их территориальные органы). Исключение таких расходов из госпрограмм может создать ошибочное впечатление, что реализация соответствующих мероприятий (результатов) носит «безденежный» характер»;

«полагаем, что в объем финансового обеспечения госпрограмм должны включаться расходы, предусмотренные на содержание ведомств, которые напрямую влияют на достижение результатов и целей госпрограмм. Например, ... расходы на профессиональную подготовку (повышение квалификации) ... Включать в объем финансового обеспечения

госпрограммы расходы, связанные с обеспечением текущей деятельности ответственного исполнителя государственной программы, полагаем нецелесообразным»;

«вопрос расходов на администрирование программ на сегодня вообще не отражен в системе проектной деятельности. В то же время следует избегать принудительного переноса всей «непрограммной» части в состав госпрограмм».

Из наиболее интересных комментариев на региональном уровне следует отметить такие:

«расходы на содержание аппаратов исполнительных органов могут отражаться в госпрограмме в качестве обеспечивающей подпрограммы»;

«расходы на содержание ведомств – исполнителей программ (проектов) – должны включаться в госпрограмму с целью сопоставления эффективности деятельности ведомства с расходами на его содержание»;

«целесообразно расходы на содержание ведомства включать в госпрограмму, только если у данного ведомства одна программа и данное ведомство является координатором программы ...»;

«расходы на содержание ведомств нецелесообразно включать в состав госпрограммы, так как при включении расходов, к примеру, на содержание работников аппарата министерства необходимо для оценки данных расходов установить показатель эффективности оценки расходования данных средств, однако включить как одно мероприятие на содержание всего аппарата невозможно. Поскольку один сотрудник задействован на реализации не только одного мероприятия программы, а нескольких мероприятий ... объем финансирования, предусмотренный на содержание данного сотрудника должен дробиться, что требует четкой методики ...»;

«при включении в госпрограмму мероприятий, касающихся содержания исполнителей госпрограмм, повлечет включение дополнительных показателей и результатов, не связанных с динамикой развития конкретной сферы деятельности, что повлечет за собой снижение

уровня отражения реального состояния данной сферы посредством госпрограммы»;

«... излишне нагружать программы (планирование данных расходов и предоставление отчетности по ним) не требуется. Предлагается вынести данный вид расходов в непрограммные расходы (по аналогии с Избирательными комиссиями, Счетной палатой и др.)»;

«расходы на содержание ведомств – исполнителей программ (проектов) «утяжеляют» госпрограммы, но на эффективность и достижение целевых показателей государственной программы не оказывают влияние»;

«при включении данных расходов в госпрограммы потерянется цепочка «непосредственный результат – конечный результат – итоговый эффект»;

«расходы на содержание ведомств – исполнителей региональных проектов нецелесообразно включать в паспорта госпрограмм, так как региональные проекты реализуются не целым ведомством, а отдельными специалистами. Часто в реализации одного регионального проекта принимают участие специалисты из нескольких исполнительных органов (одновременно региональных и федеральных), организаций, администраций муниципальных образований и т.д.».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших). Один ответивший таким образом отметил: «Это обычные процессные управленческие расходы. Они есть везде – в ФОИВах, учреждениях и т.д. Если их не учитывать у ФОИВ, то нужно не учитывать везде. Без них картина будет не полной».

Один ответивший в отрицательном ключе аргументировал свой ответ следующим примером: «Во-первых, разделение расходов на содержание ответственного исполнителя, соисполнителей и участников между госпрограммами (при условии, что они не участвуют исключительно в 1 госпрограмме и только в одном статусе) представляется крайне не прозрачным и слабо обоснованным. Во-вторых, далеко не каждая

организационно-управленческая деятельность ведомств непосредственно влияет на достижение результатов госпрограмм (например, обслуживающие структуры ведомств (бухгалтерия, охрана, кадры и т.п.) никак не связаны с содержательно-отраслевой деятельностью, работают на повременной основе). В-третьих, удельные расходы ведомств на свое содержание могут отличаться в разы, а следовательно, это будет оказывать искажающее влияние при сравнительном анализе эффективности реализации госпрограмм между собой (при построении рейтингов)».

2.4. В какой степени вы согласны с тем, что процессные расходы в целом должны включаться в государственные программы?



На федеральном и региональном уровнях ответившие были «полностью согласны» или «скорее согласны» с вышеуказанным вопросом.

Из наиболее интересных комментариев на федеральном уровне следует отметить такие:

«как правило, процессные расходы являются текущими-обеспечивающими, поэтому должны включаться. *Процессные расходы зачастую являются существенной, основной частью программы*, за счет ресурсов которой (кадров, имущества и т.д.) обеспечивается реализация отдельных проектов»;

«вынесение процессных расходов в непрограммную часть федерального бюджета привело бы к нивелированию госпрограммы как самостоятельного инструмента, а также перестройке имеющейся системы стратегического

планирования и принципов формирования бюджетной системы Российской Федерации ...»;

«на сегодняшний день отсутствует прямая взаимосвязь между проектной и процессной частью госпрограммы. Включение расходов в рамках государственной программы в процессной части позволит разрешить указанную организационную проблему»;

«достижение целей и показателей госпрограмм за счет реализации только «проектных» мероприятий, целью реализации которых является обеспечение прогресса (существенного улучшения) в сферах социально-экономического развития Российской Федерации за счет внедрения уникальных результатов в короткий промежуток времени, невозможно без поддержания достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации, которое обеспечивается за счет «процессных» мероприятий ...»;

«в концепции системы управления госпрограммами процессные мероприятия, реализуемые непрерывно либо на периодической основе (содержащие постоянную деятельность федеральных органов исполнительной власти), равнозначны проектам ... Осуществляемая ведомствами деятельность ... носит постоянный характер и не может быть полностью переведена в проектный формат, ввиду ориентации проектов на достижение единичных уникальных результатов в ограниченный срок. При этом достигнутые в рамках проектов результаты требуют дальнейшего обеспечения и поддержания, что осуществляется уже в рамках процессной части госпрограммы».

Из наиболее интересных комментариев на региональном уровне следует отметить такие:

«включение указанных расходов в госпрограммы способствует прозрачности расходов бюджета. Например, позволяет оценить общий объем средств, направляемых на реализацию государственной программы, в том числе, по средствам, получаемым их федерального бюджета в виде

субвенций, средствам, направляемым на оказание мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, на выполнение государственного задания в рамках программы и др.);

*«в связи с тем, что госпрограмма является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, соответственно, и *процессные расходы должны включаться в состав государственных программ*. Итоговые эффекты, как правило, зависят как от реализации проектов, так и от текущей деятельности. Например, такие итоговые эффекты как «увеличение ожидаемой продолжительности жизни»; снижение «смертности от всех причин» зависят как от реализации проектов (строительство поликлиник, медицинских профильных центров с их оснащением), так от процессной (текущей) деятельности медучреждений по обслуживанию населения»;*

*«*процессные расходы включают в себя достижение плановых значений показателей, отражающих результативность использования субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета (например, по обеспечению жильем молодых семей). В свою очередь это позволит отслеживать спрос на данное мероприятия государственной программы»;**

«в случае исключения процессных расходов госпрограмма будет содержать только расходы региональных проектов, что сделает госпрограмму документом, дублирующим региональные проекты. В госпрограмме должны отражаться все расходы, так как она является бюджетным обязательством исполнительного органа государственной власти – ответственного исполнителя госпрограммы»;

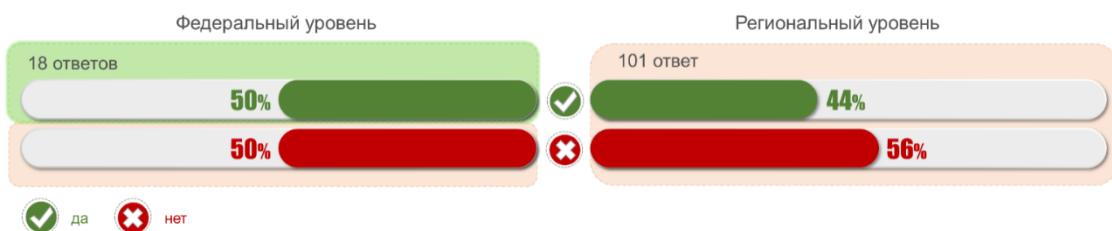
*«*процессные расходы сформированы как в программной части, так и в непрограммной. Это зависит от цели и мероприятий, которые эти расходы обеспечивают».**

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших). Один ответивший отметил, что «Проектную часть невозможно однозначно оторвать от процессной, поскольку если все процессы заморозить, то не один проект не сработает. Результаты реализации проектов влияют на показатели процессов и наоборот».

Один ответивший в отрицательном ключе аргументировал свой ответ следующим примером:

«мне ближе логика, при которой в госпрограммах сосредоточены только проекты, а вся госпрограмма будет отвечать исключительно за развитие, за переход на новый качественный (технологичный) уровень в том или ином вопросе. Активность, связанная с поддержанием уже достигнутого уровня, является некой «рутиной», отражением госфункций в экономике и соцсфере и ставить для нее показатели конечных результатов мало целесообразно ...».

3.1. Проводились ли вами за последние три года отдельные оценки программ (проектов)?



Несмотря на просьбу аргументировать позицию, привести примеры отдельных оценок (кем, когда, с какой целью они были проведены и пр.), из ответивших «да» (44) на региональном уровне около 11 % не привели комментарии (5 из 44); на федеральном уровне все ответившие «да» привели какие-либо комментарии. Однако большинство комментариев (5 из 9 ответивших «да») были либо *формальными*, либо касались скорее *проводимого мониторинга*, несмотря на то, что в анкете отдельно было

указано отличие оценок программ и проектов от мониторинга (даны соответствующие определения и комментарии).

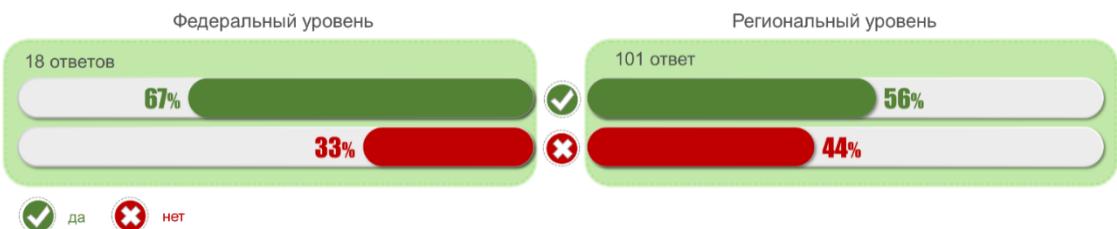
Из аргументированных комментариев федерального и регионального уровней отмечаются следующие:

«проведен ряд обзоров бюджетных расходов, связанных с реализацией государственных программ, в том числе в сфере...»;

«определение причин снижения оценок при администрировании программы; определение причин недостаточного кассового исполнения; оценка эффекта от субсидий в расчете на 1 руб. бюджетных средств субсидии».

«отдельные оценки программ (проектов) ... проводились с целью установления взаимосвязи и влияния мероприятий как процессной, так и проектной частей, направленных на достижение верхнеуровневых показателей ..., обоснованного распределения бюджетных средств на то или иное мероприятие, включая оценку объемов финансирования (насколько более «затратные» мероприятия влияют на достижения показателей, чем «менее затратные»)».

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



Согласно полученным данным, большинство опрошенных знакомы с оценками программ и проектов. Однако следует отметить, что те, кто не проводил оценки самостоятельно (ответили «нет» на вопрос выше), в большей степени не осведомлены и об опыте проведения таких оценок иными государственными органами, организациями.

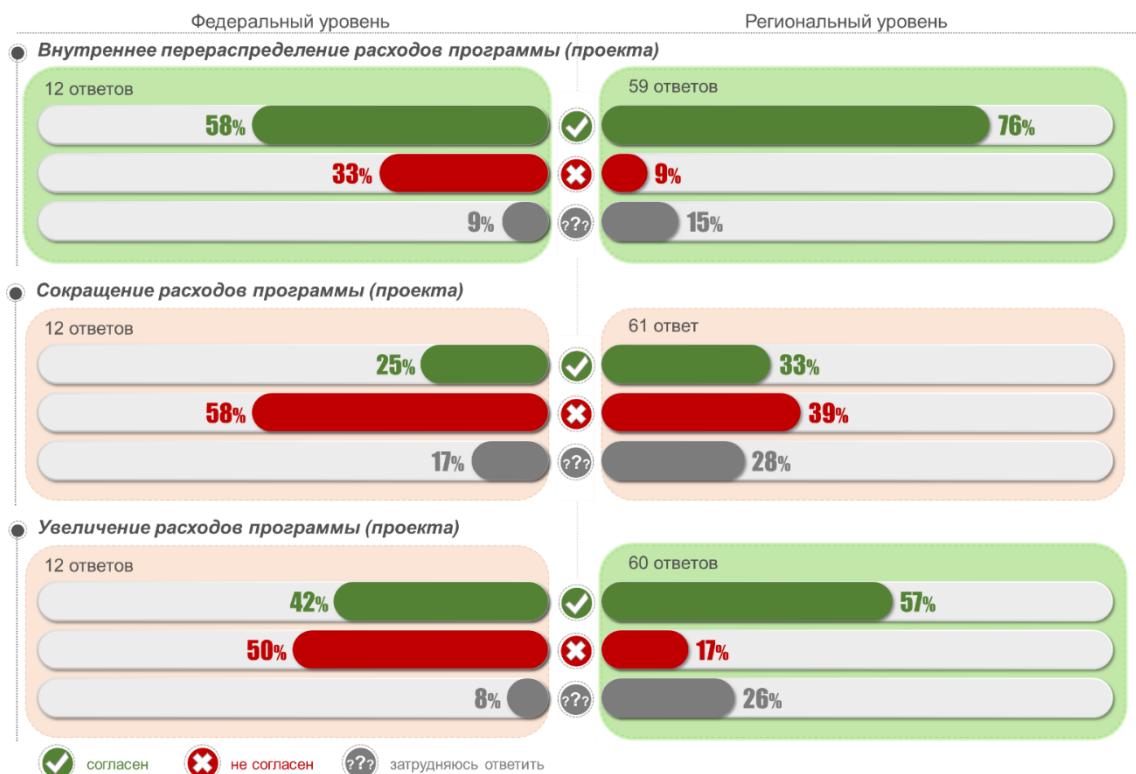
Ответившие «да» приводили различные примеры таких оценок. Так, указывались обзоры бюджетных расходов Минфина России и оценки бюджетной эффективности реализации государственных программ, проводимые финансовыми органами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем на федеральном и региональном уровнях также, как и экспертами в области общественных финансов, часто упоминались сплошные оценки по государственным программам, проводимые Минэкономразвития России в рамках подготовки сводного годового доклада (в направленной анкете был указан как *пример мониторинга*), соответствующими региональными государственными органами, а также 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 государственных программ (являющиеся, по сути, продолжением ежеквартального мониторинга) *приводились в качестве примеров отдельных самостоятельных исследований, а непосредственно глубоким исследованиям, с применением качественных и количественных методов, уделялось намного меньшее внимание.*

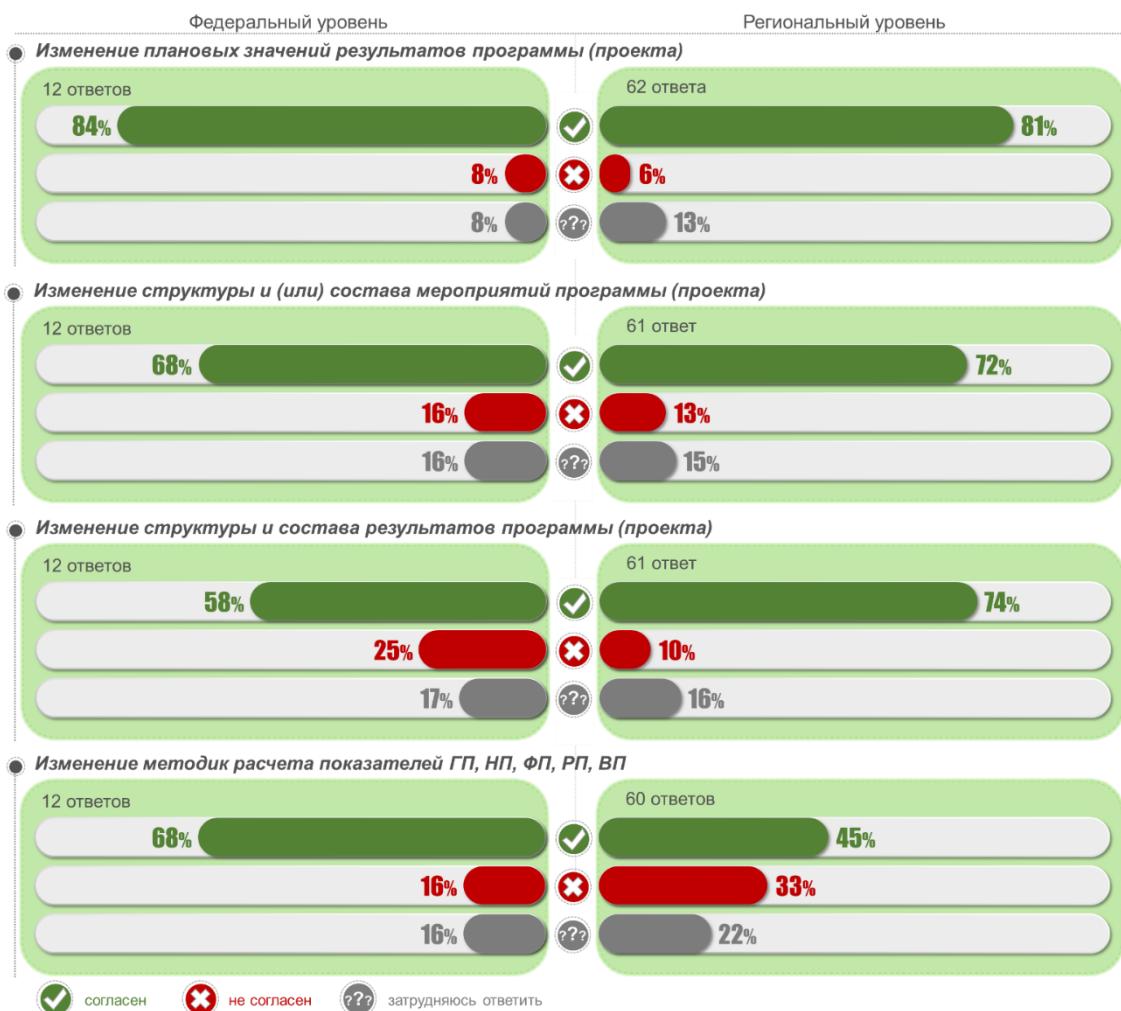
3.3. Каковы основные последствия проведенных оценок программ (проектов)?

На федеральном, региональном уровнях и экспертам было предложено десять предполагаемых последствий, которые можно условно разделить на три блока: первый блок (3 последствия) можно отнести к расходам программ (проектов), второй блок (4 последствия) – к изменению некоторых структурных элементов программ (проектов), третий блок (3 последствия) – к иным последствиям. Получены следующие ответы².



Большинство ответивших как на федеральном, так и на региональном уровнях к основным последствиям оценок отнесли внутреннее перераспределение расходов программ (проектов), в части сокращения расходов программ (проектов) – наоборот, большинство выбрали ответ «не согласен». Отдельно, по мнению регионов, в качестве последствия можно выделить увеличение расходов программ (проектов). Так, именно на уровне региона оценки, в частности, *внешних пользователей*, влияют на решения по финансированию программ (проектов), в том числе в сторону их увеличения.

² Если на вопросы «Проводились ли вами за последние три года отдельные оценки программ (проектов)?» и «Известно ли вам о проведении таких оценок программ (проектов) иными органами власти, организациями?» был дан ответ «нет», данный вопрос направленной анкеты не заполнялся.



По второму блоку большинство ответивших «согласны» со всеми приведенными выше последствиями оценок, расхождение мнений федерального и регионального уровней по каждому элементу не зафиксировано. Следует отметить, что более 80 % ответивших как со стороны федерального, так и со стороны регионального уровня к последствиям оценок относят изменение плановых значений результатов³.

При этом ответившими на федеральном и региональном уровнях приводились, в частности, такие комментарии:

«в основном по итогам проведенных оценок ... вносятся изменения в госпрограмму в части корректировки показателей и значений результатов структурных элементов госпрограммы»;

³ Под «результатами» в анкете понималось (об этом было отдельно указано) комплексное определение термина «результаты программ (проектов), т. е. показатели государственных программ и показатели, результаты их структурных элементов.

«результаты оценки используются при планировании мероприятий государственной программы и итоговых эффектов от ее реализации, а также для разработки и последующего уточнения стратегических приоритетов развития ...»;

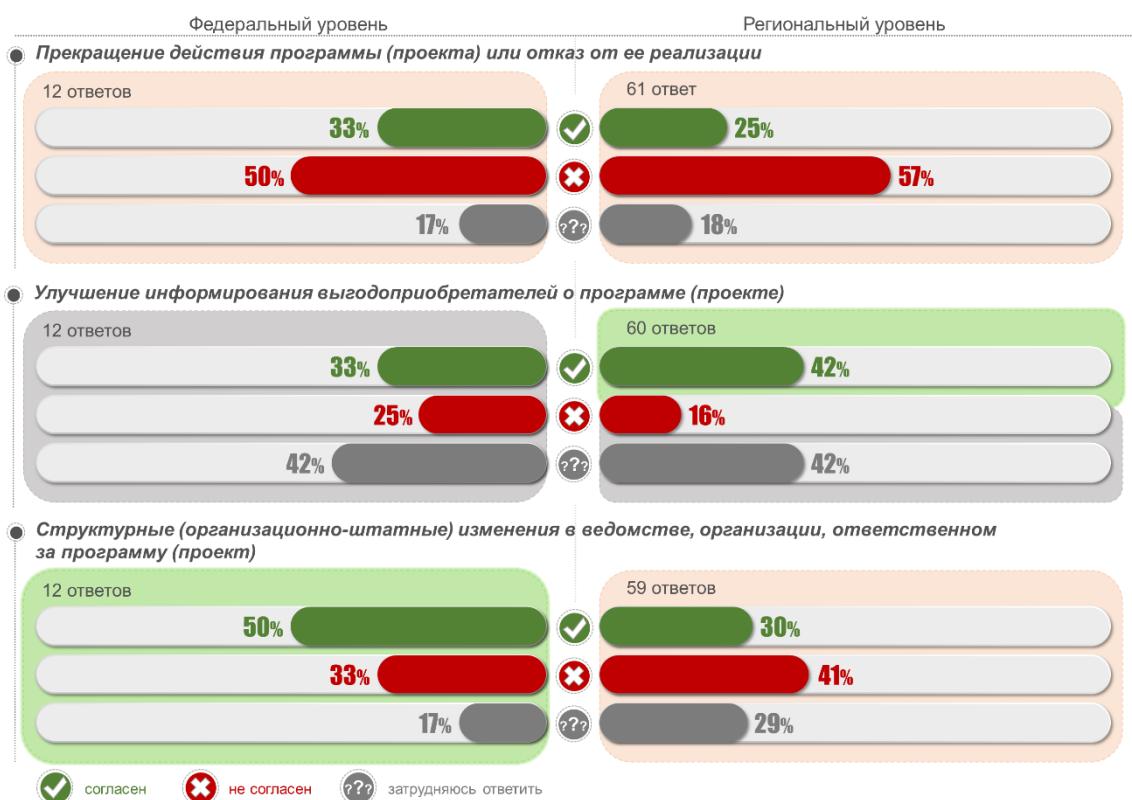
«изменение структуры и (или) состава мероприятий ... связано с корректировкой заданий на их выполнение. Изменение структуры и состава результатов ... с невозможностью достижения ранее запланированных результатов в текущих условиях. Изменение методик расчета показателей ... вносятся на федеральном уровне и учитываются в госпрограммах субъектов»;

«через запросы на изменения актуализируются результаты (мероприятия). В том числе, удалось оптимизировать (сгруппировать) количество мероприятий нескольких программ в одну»;

«при выявлении случаев не достижения целевых индикаторов пересматривалась методика расчета показателей государственных программ, при выявлении не выполненных мероприятий программы пересматривались ожидаемые результаты реализации мероприятия на плановый период»;

«мероприятия программы уточняются и дополняются для обеспечения высокой эффективности государственной программы»;

«на изменение структуры мероприятий, значений показателей государственной программы (проектов) в большей степени влияет не проведенная оценка, а документы, в соответствии с которыми вносятся изменения ...: корректировка федеральных проектов, корректировка региональных проектов; заключение соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов ... принятие ...стратегических документов; внесение изменений в Закон о ... бюджете ...».



По третьему блоку позиции федерального и регионального уровней совпали в части ответа «не согласен» по последствуию «прекращение действия программы (проекта) или отказ от ее реализации». На федеральном уровне ни в одном из комментариев не содержалось мнение по последствуию «улучшение информированности выгодоприобретателей о программе (проекте)», на уровне регионов ответы «согласен» и «затрудняюсь ответить» выбрали равное количество ответивших.

При этом необходимо обратить внимание, что, говоря о прекращении действия программы (проекта) или отказа от ее реализации в качестве последства, как было отмечено выше, акцент делается на результатах не отдельных оценок программ и проектов (самостоятельных исследований), а скорее на результатах ежегодного сплошного мониторинга.

В части структурных (организационно-штатных) изменений в ведомствах, организациях, ответственных за программу (проект) в поддержку такого «последства» были приведены следующие комментарии:

«при реализации возникает необходимость изменения мероприятий, технических решений, увеличения штатной численности»;

«могут быть приняты такие решения как: ... *планирование возможности привлечения к реализации проекта дополнительных исполнителей*».

Из ответивших «не согласен» были выражены позиции, согласно которым *структурные изменения* в ведомствах принимаются «на основании решения руководителей» (а не по итогам оценок), или «изменения в ведомстве, организации, ответственном за программу (проект) – не связаны с эффективностью выполнения Программы». В этой связи немногие относят к последствиям оценок программ и проектов структурные (организационно-штатные) изменения в ответственном ведомстве (организации).

Таким образом, к трем основным последствиям проводимых оценок программ (проектов) можно отнести:

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).

3.4. 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?⁴

⁴ Примечание: вопрос 3.4. отсутствовал в анкете для субъектов Российской Федерации.



Из ответивших «полностью согласен» или «скорее согласен» только 1 орган (организация) привел хоть и абстрактный, но пример, 1 орган (организация) – реальный пример, связанный с увеличением финансирования в связи с «высокой эффективностью реализации» государственной программы. Остальные 81,8 % ответивших положительным образом (9 из 11) в качестве аргументации приводили либо ссылки на формальные требования нормативных правовых актов, либо указывали о принятии «соответствующих управленческих решений при необходимости», без примеров таких решений (просьба содержалась в анкете).

При этом 2 органа (организации) из ответивших в положительном ключе, а также 1 орган (организация) из ответивших «скорее не согласен» указали на отсутствие необходимости принимать решения (или отсутствие решений) в связи с высокими оценками эффективности в последние годы.

Ответившими «не согласны» или «скорее не согласны» (5 ответивших, около 1/3) были приведены следующие комментарии:

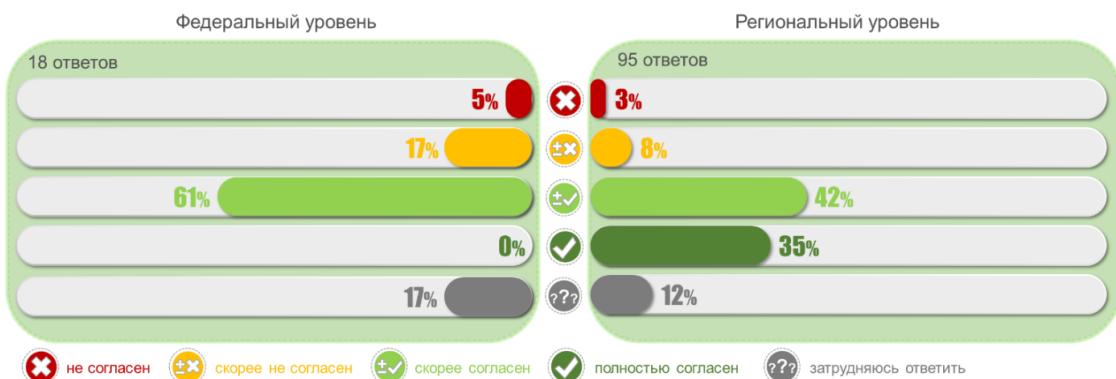
«оценка не имеет отношения к причинам, породившим снижение оценки»;

«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».

Эксперты в области общественных финансов «затруднились ответить» («публично подобной информации не встречал», «мне об этом ничего не известно»).

4.1. В какой степени вы согласны с тем, что состав и наименования показателей государственных программ Российской Федерации и аналогичных государственных программ субъектов Российской Федерации синхронизированы (идентичны)?



На федеральном уровне ответившие были «скорее согласны» с вышеуказанным вопросом. При этом некоторые ответившие таким образом (4) формально аргументировали свои ответы (например, «показатели ... были синхронизированы», « проведен анализ соответствия показателей ... даны рекомендации по их приведению в соответствие»). Т. е. 36,4 % ответивших в положительном ключе (4 из 11) не привели обоснование приводимых данных в комментариях.

При этом ответившими на федеральном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«синхронизация по всем показателям нецелесообразна и осуществляется только в рамках декомпозиционных показателей, что позволяет, с одной стороны, учитывать специфику регионов, с другой стороны, *аккумулировать информацию в целом по стране для тех показателей, которые оцениваются в совокупности* (не декомпозировано по субъектам Российской Федерации)»;

«в связи с тем, что федеральные государственные программы с 2022 года переведены на новый формат, а переход государственных программ субъектов Российской Федерации запланирован на 2024 год, в ряде случаев затруднительно обеспечить синхронизацию состава и наименований показателей ...»;

«показатели не могут быть идентичны, хотя и взаимосвязаны, так как отличаются как по охвату и использованию инструментов, так и по целевым установкам».

На региональном уровне большинство ответивших также были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом. Ответившие таким образом также часто формально аргументировали свои ответы (20). Часть ответивших (13) в положительном ключе аргументов не привели. Таким образом, около половины из ответивших в положительном ключе (33 из 73) подробно не аргументировали свою позицию (в том числе конкретными примерами).

При этом ответившими как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе на региональном уровне приводились и иные комментарии:

«считаем целесообразным обеспечение синхронизации (взаимоувязки) показателей в части тех целевых индикаторов (показателей), которые доведены и декомпозированы до субъектов Российской Федерации, а также установлены соглашениями»;

«присутствует «рассинхронизация» в наименованиях (методиках расчета) показателей в различных документах федерального уровня (предлоги, формат написания и т. д.)»;

«в действующем федеральном и региональном законодательстве *нет требований по синхронизации* состава и наименований показателей федеральных и региональных программ»;

«вопросы, охватываемые одной федеральной государственной программой, в субъекте Российской Федерации могут осуществляться в

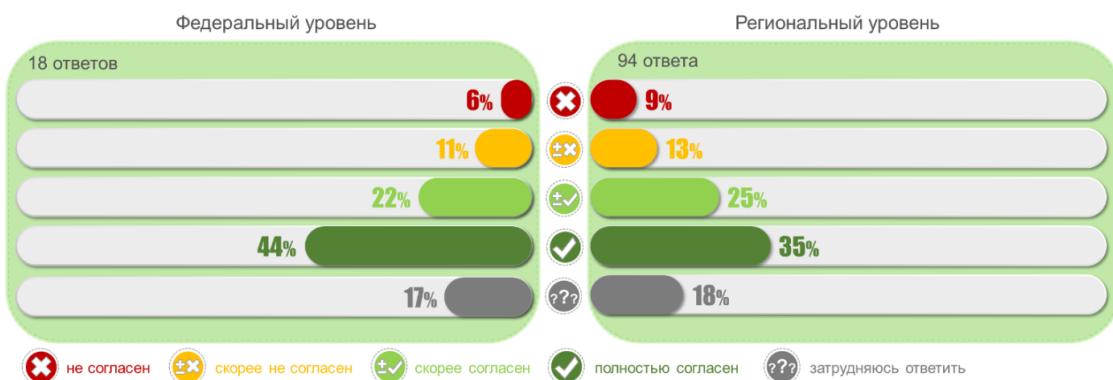
рамках компетенции различных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и соответственно *разных региональных государственных программ*»;

«есть случаи, когда 1 показатель государственной программы Российской Федерации детализируется на 2 показателя в 2 государственных программах субъекта Российской Федерации»;

«при разработке государственной программы субъекта состав и наименование показателей *не всегда синхронизирован (идентичен)* с составом и наименованием показателей государственной программы Российской Федерации, но при этом передает суть их содержания с учетом особенностей управленческих подходов и специфики региона».

Мнения экспертов в области общественных финансов по указанному вопросу разделились («часто регионы сохраняют собственную структуру госпрограмм», «региональный разрез показателей зачастую вообще не приводится, нет методик, которые бы объясняли декомпозицию показателя»).

4.2. В какой степени вы согласны с тем, что в государственных программах Российской Федерации по всем необходимым показателям имеется детализация их значений по субъектам Российской Федерации?



На федеральном уровне ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом. При этом некоторые ответившие таким образом (6) формально аргументировали свои ответы. Несколько ответивших (2) в положительном ключе не привели

аргументацию, обосновывающую их варианты ответа. В этой связи 66,6 % ответивших положительным образом (8 из 12) не привели подробных обоснований приводимых данных в комментариях.

На региональном уровне ответившие также были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом, одновременно также часто формально аргументировали свои ответы (12) или аргументы не привели (15). Таким образом, около половины из ответивших в положительном ключе (27 из 57) подробно не аргументировали свою позицию (в том числе конкретными примерами).

Как на федеральном, так и региональном уровнях среди ответов можно выделить следующие:

«в паспортах отдельных государственных программ, реализация которых затрагивает вопросы, отнесенные к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и (или) к предмету ведения субъектов Российской Федерации, отсутствует декомпозиция показателей по субъектам Российской Федерации»;

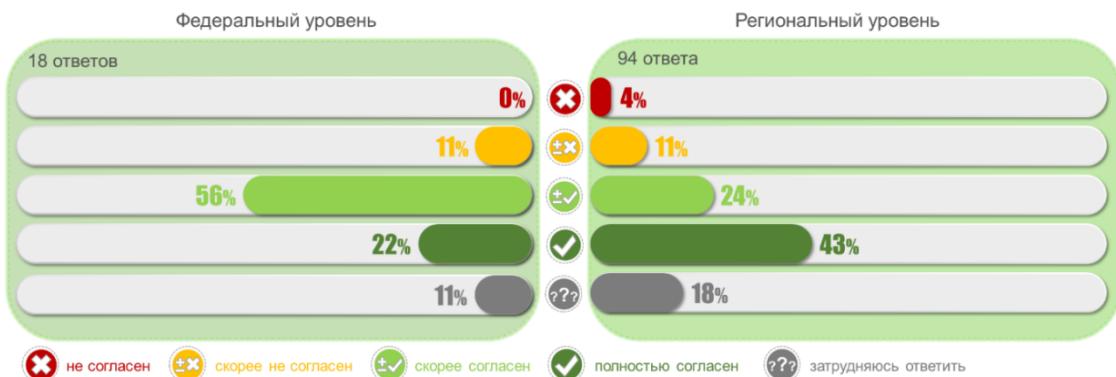
«на федеральном уровне не требуется декомпозиция до задач субъектов Российской Федерации, задачи на региональном уровне направлены на конкретный субъект Российской Федерации и его потребности»;

«менее чем по 10 государственным программам Российской Федерации показатели декомпозированы по субъектам Российской Федерации».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «скорее не согласны» или «не согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших), отмечая, что *«такое встречается, но не повсеместно»*, *«декомпозиция показателей федеральных программ осуществляется далеко не всегда»*.

4.3. В какой степени вы согласны с тем, что разбивка плановых значений показателей в государственных программах Российской

Федерации по субъектам Российской Федерации совпадает со значениями аналогичных показателей в государственных программах субъектов Российской Федерации?



На федеральном уровне ответившие были «скорее согласны», в то время как на региональном уровне большинство ответивших «полностью согласны», что разбивка плановых значений показателей госпрограмм Российской Федерации в региональном разрезе совпадает с аналогичными значениями показателей государственных программ субъектов Российской Федерации.

Помимо схожих комментариев (по вышеперечисленным вопросам, в том числе формальных комментариев) на федеральном и региональном уровнях стоит выделить следующие комментарии:

«в настоящее время есть рассинхрон, процедура синхронизации требует значительного времени»;

«отличие связано, в том числе со сроком предоставления (распространения) официальной статистической информации по показателям, сроком предоставления статистических данных в ЕМИСС и пр.»;

«возможны случаи, когда значения показателей региональных программ превышают значения, установленные субъекту Российской Федерации в паспорте государственной программы, паспорте ее структурного элемента, поскольку достижение более амбициозных значений показателей региональных программ может обеспечиваться вне рамок софинансируемых мероприятий (результатов), а, например, иных

мероприятий, финансовое обеспечение реализации которых осуществляется за счет внебюджетных источников, привлекаемых регионом»;

«при выборочной сверке плановых значений показателя «...» за 2023 и 2024 гг., утвержденных программами ... области, ... с плановыми значениями по указанному показателю, декомпозированному в разрезе субъектов в разделе 5 паспорта государственной программы Российской Федерации «...», идентичными оказались только плановые значения показателя программы ... области. Таким образом, *декомпозиция целевых показателей в разрезе субъектов Российской Федерации в паспорте государственной программы в отсутствие автоматической передачи данных от субъектов Российской Федерации в ГИИС «Электронный бюджет», нарушает принцип однократного ввода данных при формировании государственных программ и их мониторинге, предусмотренный ...*, и приводит к расхождению плановых значений идентичных показателей в федеральных и региональных программах»;

«каждый субъект самостоятельно определяет показатели программы с учетом ее социально-экономического развития».

Эксперты в области общественных финансов «затруднились ответить» на указанный вопрос.

4.4. В какой степени вы согласны с тем, что методики расчета показателей государственных программ Российской Федерации и аналогичных показателей государственных программ субъектов Российской Федерации совпадают (идентичны)?



Как и на вопрос выше субъектами Российской Федерации была выражена более уверенная позиция в положительном ключе – «полностью согласны» 44 % ответивших (на федеральном уровне ответившие были в той же степени «скорее согласны»).

Из наиболее интересных комментариев следует отметить такие:

«субъекты Российской Федерации, как правило, используют федеральные методики расчета показателей»;

«методики по большинству показателей синхронизированы с региональными программами ... однако имеются отклонения, обусловленные внутрирегиональной спецификой»;

«в региональных программах субъектовые особенности могут быть раскрыты в виде дополнительных показателей»;

«в целом по совокупности государственных программ при расчетах показателей опираются на данные Росстата, то есть показатели определяются Федеральным планом статистических работ, а их методология – приказами Росстата»;

«поскольку значения показателей государственных программ Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации устанавливаются на федеральном уровне, то и методики расчета значений указанных показателей разрабатываются на федеральном уровне и доводятся до субъектов Российской Федерации. По остальным показателям, установленным на региональном уровне, методики расчета определяются самостоятельно ответственными исполнителями региональных государственных программ»;

«наличие определенных сложностей для субъектов Российской Федерации в получении (доведении) подобных нормативных документов от федеральных органов исполнительной власти (нередко используются неформальные каналы коммуникации)»;

«методики не совпадают, так как алгоритм формирования данных в методиках расчета показателей государственных программ Российской

Федерации происходит на основании информации субъектов Российской Федерации, а методики расчета показателей государственных программ субъектов Российской Федерации – на основании отчетов получателей государственной поддержки (как пример)»;

«несвоевременность изменений методик (значений) показателей (результатов) на федеральном уровне *не позволяет своевременно вносить соответствующие изменения в госпрограмму субъекта*»;

«... *не предусмотрены требования приведения в соответствие методик расчета показателей государственных программ субъектов Российской Федерации методикам аналогичных показателей государственных программ Российской Федерации, а также выявления несовпадения указанных методик и (или) их согласования*».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие затруднились ответить на указанный вопрос.

4.5. В какой степени вы согласны с тем, что вас устраивает сложившийся уровень самостоятельности органов власти субъекта Российской Федерации в принятии управлеченческих решений при реализации программ (проектов)?⁵



Ответившие на региональном уровне были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом.

⁵ Примечание: вопрос 4.5. присутствовал только в анкете для субъектов Российской Федерации и в анкете для экспертов в области общественных финансов.

Ответившие таким образом (14) часто формально аргументировали свои ответы (например, «орган власти субъекта Российской Федерации полностью самостоятелен», «субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают решения», «решение о разработке государственных программ субъекта Российской Федерации ... устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации» и т. д.). Часть ответивших (16) в положительном ключе аргументов не привели. Таким образом, 38,5 % из ответивших в положительном ключе (30 из 78) подробно не аргументировали свою позицию, в том числе конкретными примерами. Также 12 % ответивших выбрали вариант ответа «затрудняюсь ответить».

При этом ответившими как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«корректировка плановых значений зачастую вызывает затруднения (длительный процесс согласования изменений на федеральном уровне, большой объем изменений в конце года, приводящий к техническим ошибкам в паспортах проектов и отчетах о ходе их реализации)»;

«централизация принятия управленческих решений усложняет процессы и увеличивает длительность принятия решений и может отрицательно повлиять на своевременное достижение результатов, достаточно постоянного (но не избыточного) мониторинга и контроля за достижением декомпозизованных показателей и результатов»;

«в связи с тем, что без федеральной поддержки не представляется возможным выполнять капиталоемкие показатели, уровень самостоятельности органов власти субъекта Российской Федерации недостаточен»;

«с каждым годом уровень самостоятельности при принятии управленческих решений снижается. Например, в 2019 году была предусмотрена единая субсидия. В рамках этой субсидии доводилась одна сумма и несколько показателей, а субъект сам определял размер субсидии по

направлениям, которая необходима была для достижения показателей. В 2020 году ввели «компенсирующую» и «стимулирующую» субсидии. Перераспределение сумм субсидии по направлениям в рамках «стимулирующей» и «компенсирующей» субсидий происходит только при согласовании федерального министерства путем заключения дополнительного соглашения в электронном бюджете»;

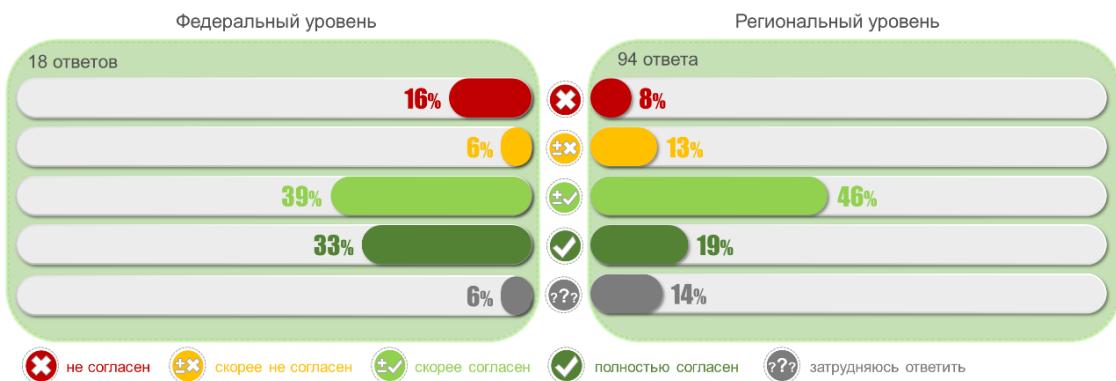
«доведение ФОИВ не всегда обоснованных целевых значений показателей в финансовых и нефинансовых соглашениях, требование разработки региональных программ не в статусе государственных программ для получения государственной поддержки»;

«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, что приводит к снижению эффективности программного управления при реализации государственных программ»;

«выделение средств федерального бюджета на создание ... объекта без учета потребности в данном виде ... объекта, например: доведены средства федерального бюджета на создание регионального центра по ..., при этом данный вид ... не является базовым и имеется острая потребность в ...».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «скорее не согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших), отмечая *«низкую финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации»*, *«зарегулированность полномочий регионов федеральными законами и иными НПА федерального уровня»*, *«предоставление софинансирования на реализацию региональных госпрограмм в форме неширокоцелевых субсидий в еще большей степени сужает самостоятельность регионов»*.

4.6. В какой степени вы согласны с тем, что для формирования и реализации государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации необходим единый федеральный порядок?



На федеральном уровне ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом.

Один ответивший таким образом формально аргументировал свой ответ («Положение № 786 содержит, в том числе отдельные рекомендации по государственным программам субъектов Российской Федерации»). Двое ответивших в положительном ключе, аргументов не привели. В этой связи 23 % ответивших положительным образом (3 из 13) не привели обоснование приводимых данных в комментариях.

При этом ответившими на федеральном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«единий федеральный порядок позволил бы в полной мере реализовать принцип единобразия при разработке государственных программ, как на федеральном, так и на региональном уровне, ... обеспечить принцип однократного ввода информации при работе в рамках единой информационной системы – ГИИС «Электронный бюджет»;

«единий порядок необходим для выстраивания единой системы управления и синхронизации таких программ, а также эффективного достижения приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям»;

«единий порядок позволит определить общие подходы в нормировании этапов мониторинга и обратной связи»;

«единий федеральный порядок позволит обеспечить наиболее эффективное достижение предусмотренных показателей государственных программ»;

«... необходимо единство методических подходов, но оставляющее регионам свободу для расширения или адаптации программ под свои нужды»;

«необходимо установить базовые правила (методические рекомендации), дальнейшее регулирование на федеральном уровне (законы, постановления Правительства) считаем нецелесообразным, необходимо предоставить субъектам РФ свободу при принятии отдельных решений»;

«различные подходы к программному управлению могут приводить кискажению данных».

На региональном уровне большинство ответивших также были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом. Некоторые ответившие таким образом формально аргументировали свои ответы (14) (например, «в целях унификации», «единий подход к формированию государственных программ», чтобы у всех субъектов РФ было однообразие», единый порядок упростил бы работу» и т. д.). Таким образом, 23 % из ответивших в положительном ключе (14 из 61) подробно не аргументировали свою позицию, в том числе конкретными примерами.

При этом ответившими на региональном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«единий федеральный порядок позволит упростить анализ эффективности достижения показателей и результатов, закрепленных на федеральном уровне. Однако, считаем, что данный порядок должен учитывать также и специфику, потребности конкретного региона»;

«стандартизация показателей, установленных на федеральном уровне, будут способствовать качественному планированию достижения показателей на уровне субъектов»;

«единий подход к формированию программ позволит руководствоваться едиными принципами мониторинга, в том числе проводить сравнительный анализ реализации программ в разрезе субъектов ...»;

«основные принципы формирования государственных программ РФ и государственных программ субъектов РФ должны быть идентичны. При этом следует учитывать, что в субъектах РФ сложился различный (отличный от федерального) порядок реализации государственных программы ..., в связи с чем переход на федеральную методику формирования и реализации государственных программ проблематичен. ... установление единого федерального порядка будет нарушать принципы бюджетной системы Российской Федерации ...»;

«целесообразно на уровне Российской Федерации проанализировать существующие порядки разработки и реализации государственных программ и с учетом наилучших практик создать единый порядок для всех программ (государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ), ... для каждого направления свои обязательные целевые показатели, что позволит сравнивать эффективность реализации программ среди субъектов Российской Федерации»;

«утверждение и практическое применение единого федерального порядка полагаем является нереальной задачей, так как в данном порядке невозможно учесть специфику и отличительные черты всех субъектов ...».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «скорее не согласны» с вышеуказанным вопросом, отмечая что, «такой порядок в силу больших межрегиональных различий должен носить

рекомендательный характер», «регионы все разные и их много, не будет эффективно работать единый универсальный порядок».

Один эксперт, ответивший в положительном ключе, аргументировал свой ответ примером: «реализации ПЦУ на единых методических, организационных, структурно-содержательных основах на всех уровнях госуправления позволяет обеспечить не только более прозрачную и однозначную сопоставимость и декомпозицию мер госвоздействия, но повысить управляемость и реализуемость мер госполитики».

4.7. Согласны ли вы с тем, что государственные программы Российской Федерации и соответствующие государственные программы субъектов Российской Федерации должны быть полностью синхронизированы в отношении следующих параметров?



На федеральном уровне ответившие были «согласны» с вышеуказанным вопросом только в части синхронизации в государственных программах методики расчета показателей. При этом некоторые ответившие таким образом (6) не привели аргументацию, обосновывающую их варианты

ответа. В этой связи 37,5% ответивших положительным образом (6 из 16) не привели обоснование приводимых данных в комментариях.

При этом ответившими на федеральном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«если государственная программа субъекта Российской Федерации содержит показатель, идентичный показателю государственной программы Российской Федерации, в целях недопущения искажения данных методики расчета таких показателей должны быть полностью синхронизированы»

«для одинаковых показателей при этом полезным будет единство методологии расчетов, обеспечивающее возможность сопоставления или суммирования значений»;

«должен быть обеспечен принцип единства подходов к расчету тех или иных показателей соответствующих государственных программ»;

«дополнительно полагаем целесообразной синхронизацию софинансируемых из федерального бюджета мероприятий (результатов), а также соответствующих им контрольных точек, поскольку без такой информации обеспечить полноценный мониторинг параметров государственных программ и их структурных элементов, реализуемых регионами, не представляется возможным»;

«разработка государственной программы субъекта Российской Федерации осуществляется, в том числе исходя из специфики субъекта Российской Федерации, уровня его социально-экономического развития, состояния дел в каждой сфере деятельности, поэтому полная синхронизация наименований, структуры, состава и наименований показателей государственных программ субъектов Российской Федерации с государственными программами Российской Федерации представляется нецелесообразной»;

«полная синхронизация будет вмешательством в дела субъектов РФ, при этом разделение полномочий и сфер ответственности в принципе исключает одинаковость структуры и наименований структурных элементов

государственных программ. Состав показателей может быть частично схожим, но ограничивать свободу выбора регионов не следует»;

«полная синхронизация параметров является трудо- и ресурсозатратным процессом, учитывая тот факт, что полномочия, лежащие на одном ответственном исполнителе государственной программы федерального уровня, могут реализовываться несколькими органами исполнительной власти в субъектах Российской Федерации».

На региональном уровне ответившие были также «согласны» с вышеуказанным вопросом только в части синхронизации в государственных программах состава и наименований показателей государственных программ и методики их расчета. При этом, как и на федеральном уровне, ответившие не всегда приводили аргументацию, обосновывающую их варианты ответа и (или) отвечали формально (например, «для достижения национальных целей в рамках государственной программы, решение задач федеральных, региональных проектов», «методика расчета показателей государственных программ должна предусматривать специфику и социально-экономические характеристики региона», «порядок устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации», «государственные программы должны быть максимально синхронизированы» и т. д.).

При этом ответившими на региональном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«часть показателей синхронизирована в рамках заключенных «нефинансовых» соглашений. Методики расчета значений таких показателей определяются на федеральном уровне и доводятся до субъектов Российской Федерации. По остальным показателям ... методики расчета определяются самостоятельно ответственными исполнителями региональных государственных программ»;

«в отношении показателей и методики их расчета считаем, что синхронизация должна обеспечиваться в части «верхнеуровневых»

показателей, и показателей, по которым заключаются соглашения. В остальных случаях целесообразно, чтобы перечень показателей определял субъект РФ – с учетом региональной специфики и потребностей»;

«структура государственных программ (включая наименования структурных элементов) в части постановки задач и направлений структурных элементов должны быть сформированы с учетом особенностей субъектов РФ при этом виды структурных элементов государственных программ могут быть синхронизированы»;

«в рамках действующего законодательства, регламентирующего полномочия субъектов РФ, полная синхронизация госпрограмм не будет соответствовать региональным особенностям управления развитием и ресурсами (включая возможности бюджета и особенности его планирования и исполнения)»;

«полное единство государственных программ нецелесообразно и неэффективно, так как или на федеральном уровне в рамках государственных программ должна быть учтена вся субъектовая специфика государственных программ или сами государственные программы субъектов Российской Федерации. Исключения полной самостоятельности субъектов ... приведет к невозможности привлечения внебюджетных средств на реализацию новых проектов государственных программ, невозможности разработки новых инициатив и выработке новых практик в направлениях государственных программ. Более того подход установления полного единства ... противоречит продвижению проектов на различных площадках и платформах Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов»;

«содержательное наполнение региональных государственных программ (включая наименование, цели, задачи, целевые показатели, мероприятия) осуществляется с учетом особенностей социально-экономического развития каждого региона. При полной синхронизации региональных государственных программ с федеральными

государственными программами разрушаются выстроенные цепочки по взаимоувязке целевых показателей государственных программ и показателей социально-экономического развития регионов, что в последующем приведет к перекосу полученных итоговых эффектов от реализации региональных государственных программ».

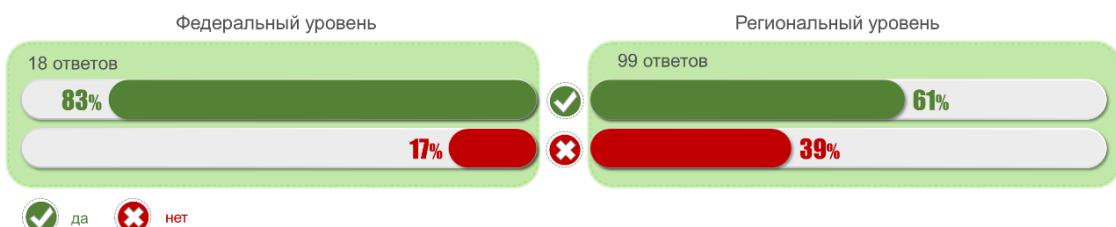
На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «не согласны» с вышеуказанным вопросом, аргументировали свой ответ некоторыми примерами:

«синхронизация по всем параметрам должна носить частичный характер»;

«содержание/наполнение госпрограмм может иметь свою специфику из-за особенностей реализации тех или иных полномочий (с учетом 184-ФЗ) на территории регионов. Другое дело, чтобы все структурные элементы были сформированы на единых методологических требованиях к целям, задачам, результатам, показателям и т.п. В остальных элементах единство лишь улучшить сопоставимость однопрофильных госпрограмм разных уровней власти».

Один ответивший не привел аргументацию, обосновывающую его варианты ответов.

5.1. Согласны ли вы с тем, что раз в полгода или чаще проводятся стратегические сессии, обсуждения с привлечением экспертов, иные подобные мероприятия, направленные на совершенствование управления конкретными программами (проектами)?



На федеральном уровне почти все ответившие выбрали вариант «да», подтверждающий проведение разнообразных мероприятий по совершенствованию системы управления программами (проектами). Однако не все ответы были аргументированы.

При этом ответившими на федеральном уровне приводили следующие комментарии:

«стратегическая сессия «Управление проектами в новой модели» (8-9 декабря 2022 года, г. Санкт-Петербург), конференция «Лидеры проектного управления» (13-14 апреля 2023 года, Московская область);

«стратегическая сессия с участием Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина, посвященная итогам реализации инициатив социально-экономического развития Российской Федерации, окружная сессия проекта «Код будущего» в г. Нальчик, Московский международный салон образования; Digital Innopolis days; марафон «цифровых кафедр»; стратегические сессии на базе вузов-участников программы «Приоритет-2030»; заседания рабочей группы «Кадры для цифровой экономики» АНО «Цифровая экономика»;

«правительственный час» в палатах Федерального Собрания Российской Федерации; конференция «Национальные проекты – проще, быстрее, эффективнее» (21-22 июля 2022 г.); конференция «Лидеры проектного управления» (13-15 апреля 2023 г.)».

На региональном уровне ответившие также согласились с поставленным вопросом. Ответившие таким образом (27) не всегда приводили аргументацию, обосновывающую их варианты ответа и (или) отвечали формально («стратегические сессии проводятся», «обсуждаются итоги», «прорабатываются решения» и т. д.). Часть ответивших (10) в положительном ключе аргументов не привели. Таким образом, более половины из ответивших в положительном ключе (37 из 60) подробно не аргументировали свою позицию (в том числе конкретными примерами).

При этом ответившими на региональном уровне как в положительном ключе, так и в отрицательном ключе приводились и иные комментарии:

«... проведена двухдневная стратегическая сессия «...», ... состоялась стратегическая сессия «...»;

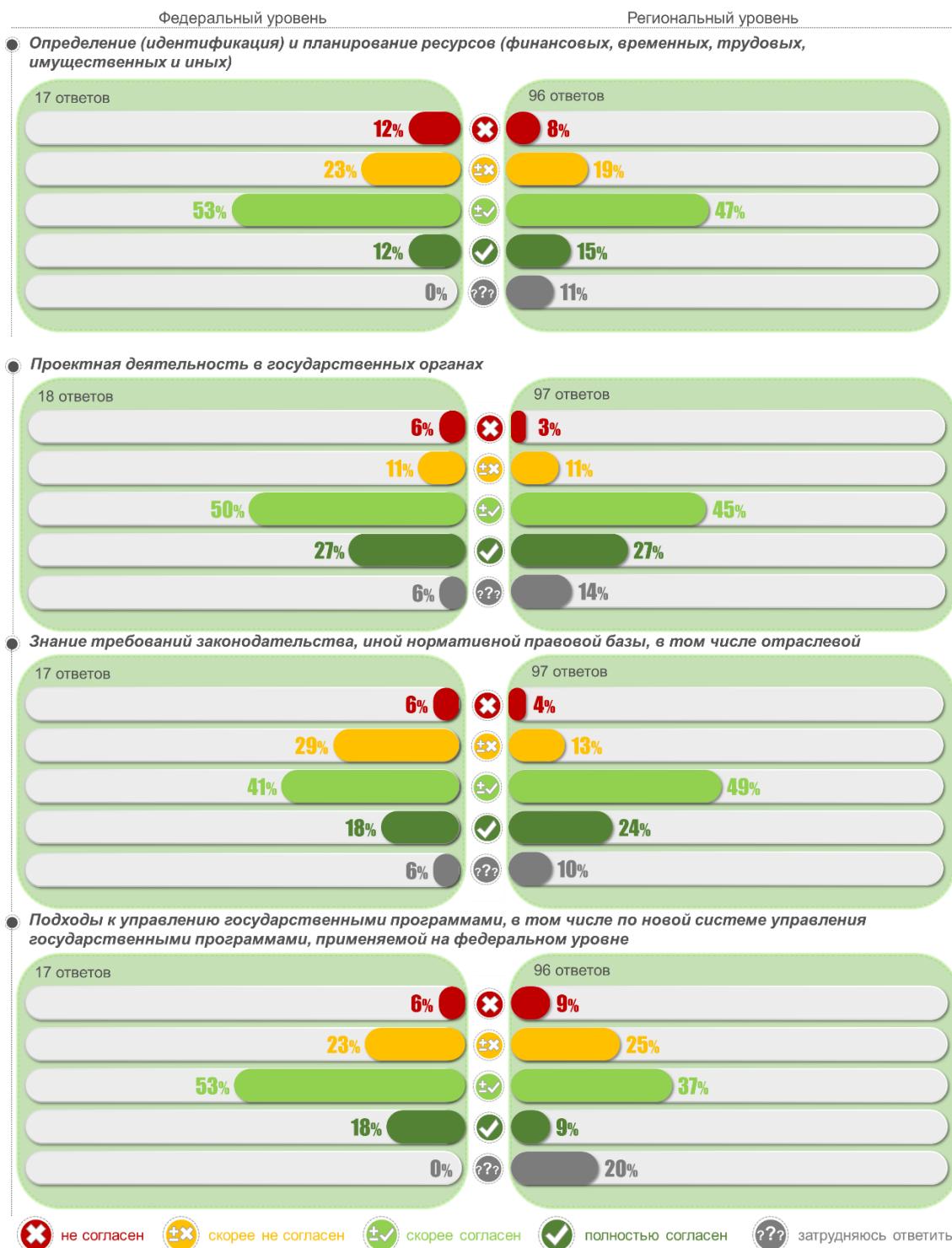
«первая производственная площадка для обучения сотрудников открылась в ... по национальному проекту «...»;

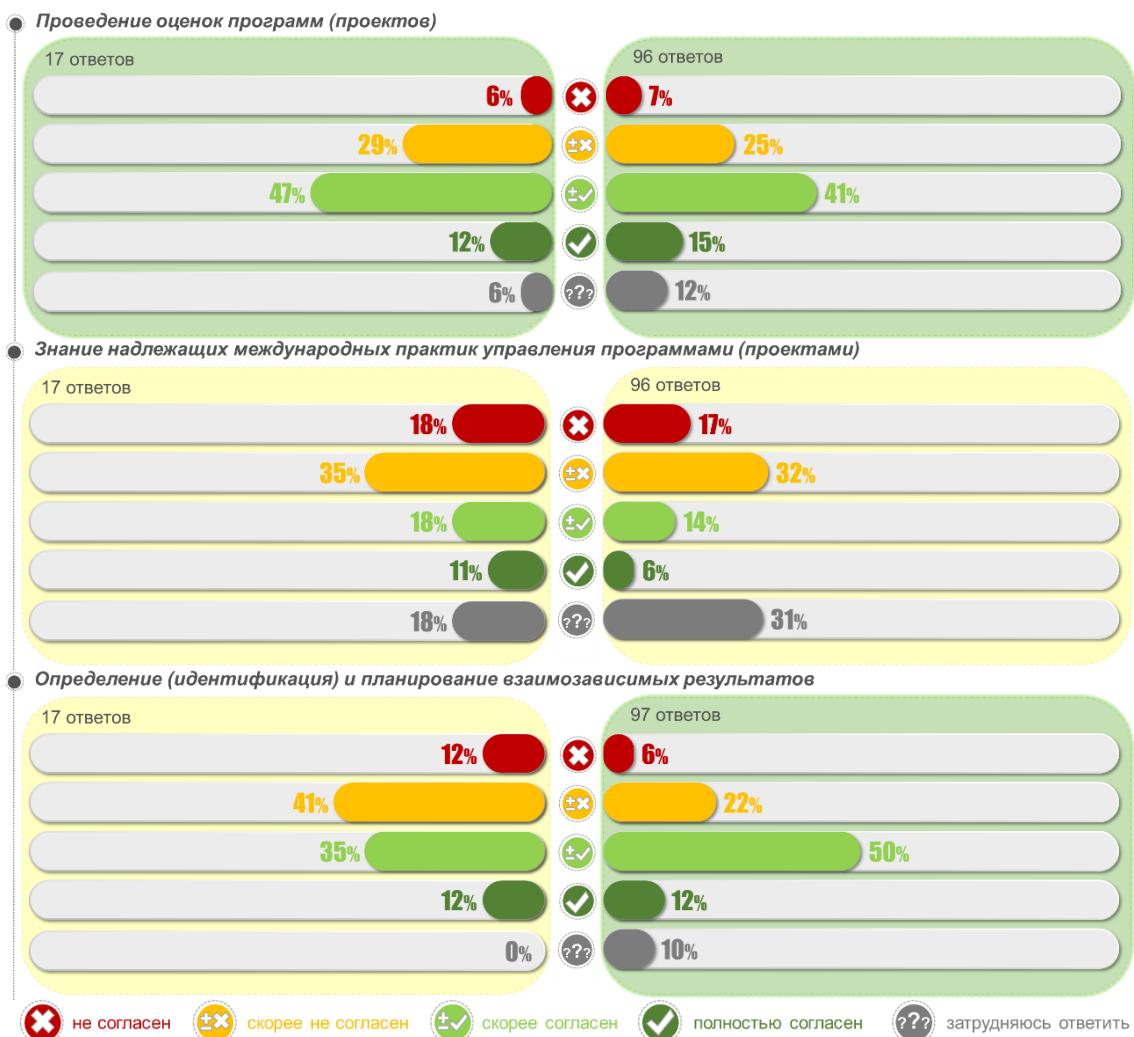
«отсутствует необходимость в проведении стратегических сессий. Мониторинг реализации мероприятий проводится ежедневно и еженедельно (на совещаниях и планерках). По итогам решений, принятых на совещаниях, вносятся корректировки в программу. В случае необходимости привлекаются эксперты»;

«в первом полугодии, как показывает практика, динамика реализации государственной программы (достижение плановых значений показателей, освоение бюджетных ассигнований) не столь активна. Преимущественно достижение показателей, выполнение реализации установленных мероприятий, освоение бюджетных ассигнований приходится на второе полугодие года. В связи с чем считаю эффективным проведение стратегических сессий проводить в следующем году, за годом реализации государственной программы. Это позволит выявить «провалы», проблемы в реализации конкретного мероприятия государственной программы или ее в целом, и определить механизмы по устранению выявленных недочетов».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших), отмечая, что «это эффективный способ обозначения различных позиций участников (стейкхолдеров), определения проблемных точек, выработки корректировочных предложений и т.п.», «но только по тем программам/проектам, где есть проблемы с их реализацией. Там, где все хорошо выполняется, это не нужно».

5.2. В какой степени вы согласны с тем, что сотрудники ведомств, организаций, занимающихся управлением программами (проектами), получают достаточный объем обучения для обеспечения необходимых профессиональных и личностных компетенций в следующих аспектах?





Из наиболее интересных комментариев на федеральном уровне следует отметить такие:

«неудобный формат обучения. Избыточное количество инструкций в ГИИС «Электронный бюджет» и регулярные изменения электронных систем без оперативного уведомления пользователей. Кроме того, формат уведомления, а также интерфейс не являются интуитивно понятными. Необходимы очные образовательные мероприятия (регулярные курсы профессиональной переподготовки и/или повышения квалификации)»;

«в открытом доступе есть только ряд вебинаров Минфина России, направленных на обучение с функционалом ГИИС «Электронный бюджет». При этом *системное методологическое обучение не проводится*. Учитывая, что проектное управление в настоящее время затрагивает практически всех

сотрудников как ведомства, так и ряда подведомственных организаций, обучение ... необходимо проводить не менее чем раз в полгода»;

«существующие программы обучения акцентируют внимание на внешних атрибутах проектного управления»;

«уровень предлагаемых образовательных программ очень часто не соответствует запросам сотрудников ведомств, организаций, занимающихся управлением программами (проектами) и требованиям, предъявляемым к работе сотрудников ведомств».

Из наиболее интересных комментариев на региональном уровне следует отметить такие:

«обучение сотрудников не проводится в том объеме, который бы обеспечивал необходимые профессиональные и личностные компетенции»;

«обучение сотрудников, занимающихся управлением программами (проектами), проводится редко и недостаточно эффективно»;

«основным способом обучения в разработке и реализации госпрограмм является самообучение»;

«изучение вопросов проектной деятельности и требований законодательства в части управления проектами осуществляется в рамках проведения областных совещаний для органов исполнительной власти, зональных совещаний для муниципальных органов власти, стратегических сессий для участников проектной деятельности. Вопросы применения международных практик управления проектами затрагиваются в рамках обучающих семинаров, проводимых специалистами ... Вместе с тем этому вопросу не уделяется значительного внимания в связи со сложностями применения в проектной деятельности в государственных органах»;

«следует определить две проблемы:

1) частые кадровые изменения в исполнительных органах области. Специалисты, накопившие проектные компетенции и прошедшие повышение квалификации, зачастую меняют место работы в связи с низким уровнем оплаты труда ...

2) многие программы повышения квалификации «оторваны» от реального состояния управления программами и проектами в органах власти в текущий момент. В частности, скелет данных программ строится без учета Постановления Правительства Российской Федерации № 786.

3) доведенные до субъекта методические рекомендации по внедрению единых подходов по управлению программ (проектами) содержат ссылку на Правила оценки государственных программ, которые еще не разработаны на федеральном уровне».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившими был выбран вариант «затрудняюсь ответить». Одним из их был приведен следующий комментарий: «судя по качеству госпрограмм, очевидно, что профессиональные компетенции и навыки довольно сильно различаются между ведомствами».

5.3. В какой степени вы согласны с тем, что вас удовлетворяют существующие процедуры межведомственного взаимодействия и координации при формировании и реализации программ (проектов)?



На федеральном уровне ответившие были «скорее не согласны» или «не согласны» с вышеуказанным вопросом.

Из наиболее интересных комментариев на федеральном уровне следует отметить такие:

«излишняя бюрократизация (например, в ГИИС «Электронный бюджет») ведет к удлинению сроков принятия решений и как следствие

ведет к их несвоевременному исполнению, а также к излишнему необоснованному росту нагрузки на сотрудников ведомств. *Технически избыточно сложная процедура согласования. Недостаток консультационной и методической помощи. Излишние дублирующие запросы координирующих органов ... Усложнение работы со структурными элементами в ГИИС «Электронный бюджет» в части формирования листа согласования с иными ФОИВ. Учитывая включения большого количества ФОИВ в качестве соисполнителей структурных элементов, исполнение параметров структурных элементов в иных ведомствах требует постоянного мониторинга, инициативных писем-напоминаний, работы с технической поддержкой ГИИС «Электронный бюджет» (т. к. ежемесячно появляются проблемы в работе с программой)»;*

«порядок межведомственного взаимодействие не предусматривает применение санкций к участникам госпрограмм за отказ в предоставлении информации или несвоевременное предоставление информации. В настоящее время ... отказывается предоставлять какую-либо информацию о реализуемых мероприятиях. При этом данные мероприятия засчитываются в уровне достижения госпрограммы Российской Федерации «...»;

«цифровизация работает не на упрощение, а на усложнение администрирования проектов. Сроки согласования часто срываются, нормы об автосогласовании при отсутствии замечаний в установленный срок не работают. Необходимо четкое применение правила «критикуешь – предлагаешь», то есть никакое замечание невозможно без предложения по обеспечению соответствия ему (новой формулировки и т. д., помимо просто отказа от мероприятия или изменения)»;

«идет настройка системы и процедур межведомственного взаимодействия и координации при формировании и реализации программ (проектов), для госпрограмм – переход на взаимодействие посредством ГИИС «Электронный бюджет» и ГАС «Управление» находится в начальной

стадии, что обусловливает многочисленные проблемы такого взаимодействия, прежде всего – технические».

На региональном уровне ответившие были «скорее согласны» или «полностью согласны» с вышеуказанным вопросом. При этом следует отметить, что более половины ответивших таким образом (50 из 87) формально аргументировали свои ответы (22) и (или) не привели аргументацию, обосновывающую их варианты ответа (28).

Из наиболее интересных комментариев на региональном уровне следует отметить такие:

«в 2022 году Проектным офисом Правительства Российской Федерации запущена система взаимодействия проектных офисов (раздел в ГАС «Управление» через Госуслуги), позволяющая в 6 раз сократить время обработки запросов, направленных в федеральные органы исполнительной власти (с 30 до 5 рабочих дней), и оперативно решать возникающие проблемы. Взаимодействие в системе осуществляется исключительно через региональный проектный офис. Оперативно решать возникающие проблемы позволяют общие чаты в мессенджерах (созданы по каждому национальному проекту и общие по направлениям деятельности проектных офисов), а также взаимодействие с координаторами от федеральных ведомственных проектных офисов»;

«информационное взаимодействие между участниками проектной деятельности по вопросам реализации проектов осуществляется в подсистеме «Система взаимодействия проектных офисов» государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (СВПО). В системе предусмотрено направление запросов, предоставление ответов на них, совместная работа с документами, организация опросов и участие в них и др. функции ...»;

«существует большое количество каналов коммуникаций (помимо официальной деловой переписки посредством системы электронного документооборота), в частности существуют различные группы в

мессенджерах по различным тематикам и уровням участия (специалист / руководитель подразделения / руководитель ведомства и т.д.). В 2022 году запущена система взаимодействия проектных офисов, позволяющая оперативно, на уровне исполнителей решать возникающие вопросы»;

«длительный срок согласования изменений в госпрограммы и большое количество ведомств, участвующих в согласовании, затрудняют выполнение требования Бюджетного Кодекса о приведении объемов финансирования госпрограмм в соответствие с Законом об областном бюджете в течение 3-х месяцев после его утверждения (утверждения изменений). Для устранения недостатков требуется корректировка регионального законодательства о порядке принятия решений о разработке, реализации и оценке эффективности реализации государственных программ»;

«существующие процедуры межведомственного взаимодействия и координации при формировании и реализации программ (проектов) приводят к двойственности ввода информации о ходе реализации государственной программы «...» и регионального проекта «...» в различные информационные системы и направления единообразной отчетности в органы исполнительной власти, что приводит в излишним временными затратами при осуществлении мониторинга хода реализации программ (проектов)»;

«трудно и не всегда эффективно отрабатывать реализацию нескольких ведомств (соисполнителей) по одной госпрограмме».

На уровне экспертов в области общественных финансов ответившие были «скорее не согласны» с вышеуказанным вопросом (2 из 3 ответивших), отмечая, что «по своей сути госпрограммы с более детальным их содержанием, скорее, направлены на развитие «ведомственного сепаратизма», чем на взаимодействие», «кооперация в деятельности ответственного исполнителя и соисполнителей, участников госпрограммы, так же как и соподчиненность, скорее, формальная, нежели практически ориентированная и функционально полезная для реализации госпрограммы.

Через «рутинные» согласительные процедуры, имеющие дискретный характер, нельзя в принципе организовать эффективное взаимодействие между участниками госпрограммы».

5.4. 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» были получены следующие результаты.



Большинство ответивших как на федеральном, так и на региональном уровнях были «скорее согласны» или «полностью согласны», что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к четкому пониманию увязки ресурсов и результатов⁶. Ответившие в числе прочих комментариев поясняли, что:

«четкое понимание увязки ресурсов и результатов» связано с реализацией в рамках процедур планирования *принципа 1 мероприятия (результата) – 1 направление расходов...*»

«структурой расходов стала более понятной, ориентированной на результат по соответствующим направлениям, расходы всех типов аккумулируются относительно установленных целей, можно увидеть эффект от расходования средств (бюджетных и внебюджетных) по конкретным направлениям»;

⁶ В анкете под «результатами» понимались как результаты, так и показатели программ и проектов (было дано комплексное определение, см. приложение № 2).

программно-целевое управление «формирует единую наглядную картину ресурсов проекта, определяет единые стандарты контроля и согласования исполнения программ».

«программно-целевое управление способствовало пониманию прямой взаимосвязи ресурсов и результатов, что обеспечило повышение качества планирования и реализации программ и проектов».

По варианту ответа «увеличение административной нагрузки» были получены следующие результаты.



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» и «увеличение нагрузки в связи с проведением мониторинга».

На региональном уровне ответившие «скорее согласен» или «полностью согласен» аргументировали свою позицию также, как и на федеральном уровне. Дополнительно к возросшей отчетности, мониторингам и взаимодействию между участниками неоднократно был отмечен *большой объем административных процедур*, в том числе «... пояснительных записок, рассмотрение на совещаниях (заседаниях)...».

Ответившие «скорее не согласен» и «не согласен» на федеральном и региональном уровнях отмечали скорее отсутствие изменений в административной нагрузке.

Два эксперта в области общественных финансов ответили в положительном ключе («полностью согласен» или «скорее согласен», без дополнительных комментариев), один из экспертов выбрал вариант «скорее не согласен», указав при этом, что «нагрузка по реализации требований к управлению госпрограммам, *безусловно, является дополнительной*».

В анализируемых анкетах не было комментариев, констатирующих фактическое уменьшение нагрузки. Одновременно опрошенные в качестве решения проблемы видели совершенствование информационных систем.

По варианту ответа «увеличение самостоятельности в принятии решений в отношении планирования результатов» были получены следующие результаты.



Несмотря на то, что на федеральном и региональном уровнях большинство ответивших «скорее согласны», что последствием внедрения программно-целевого метода управления ресурсами стало увеличение самостоятельности в принятии решений в отношении планирования результатов, в комментариях к вопросу буквально единицы так или иначе аргументировали свою позицию. В частности, со стороны федерального уровня присутствовал следующий комментарий: «ответственные исполнители (соисполнители, участники) государственных программ *самостоятельно планируют параметры государственных программ и их структурных элементов...*». Один из ответивших придерживается позиции, что на уровне региона планирование результатов происходит «... *исходя из реализуемой отраслевой политики...*».

В противовес ответившим в положительном ключе приводились следующие комментарии:

«самостоятельности в принятии решений в отношении планирования результатов скорее нет, так как планирование требует согласования со всеми ФОИВами-участниками структурного элемента»;

«... перечень результатов, декомпозируемых на регион, определяется на федеральном уровне»;

«увеличение самостоятельности ... отсутствует, так как конечные результаты определены государственными программами Российской Федерации».

Кроме того, один ответивший считает, что со стороны федерального уровня доводятся *занятые плановые значения*, «достижение которых в полной мере в рамках имеющихся бюджетных средств не представляется возможным».

Ряд субъектов придерживается мнения, что *«большая часть показателей и результатов региональных проектов формируется на основании паспортов федеральных проектов при заключении соглашений о реализации региональных проектов на территории субъектов Российской Федерации... При этом возможно самостоятельное планирование собственных региональных показателей и результатов...»*.

Один из экспертов также указал о неоднозначном влиянии программно-целевого метода управления ресурсами, так как: *«с одной стороны, такой механизм не ограничивает выбор при определении механизмов достижения целей. А с другой стороны, детализация объемов финансирования по проектам внутри целостной государственной программы ограничивает возможность перераспределения в пользу более эффективного механизма»*.

По варианту ответа «гибкое управление бюджетными ресурсами» были получены следующие результаты.



Позиции федерального и регионального уровней не совпали в части элемента «гибкое управление бюджетными ресурсами»: на федеральном уровне большинство ответивших «не согласны», на региональном – «скорее согласны», что рассматриваемый фактор является последствием внедрения программно-целевого метода управления ресурсами.

В целом ответившими «не согласен» на федеральном уровне выражали позицию, согласно которой «... с введением новой системы управления кардинально ничего не изменилось».

Дополнительно, в трех анкетах вовсе отмечалось отсутствие гибкости:

«... ввиду сложных разносторонних процедур распределения (перераспределения) бюджетных средств...»;

«... для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета с 01.01.2023 требуются дополнительные документы (предложения на изменение паспортов структурных элементов государственных программ, запросы на изменение паспорта государственной программы), формирование которых в ГИИС «Электронный бюджет» сопровождается техническими проблемами, что исключает возможность оперативного внесения изменений в сводную бюджетную роспись»;

«при внесении изменений в сводную бюджетную роспись необходимо обязательное предварительное внесение изменений в госпрограмму ... При этом, если изменения в сводную бюджетную роспись не будут согласованы – изменения в госпрограмму были внесены безрезультатно и человеческие ресурсы были потрачены зря».

Ответившие «скорее согласен», наоборот, считают сложившуюся систему гибкой и аргументируют свою позицию в том числе такими доводами:

«повышение гибкости ... связано с возможностью их оперативного перераспределения в течение года и наличием соответствующих оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета»;

«программно-целевой метод позволил получить более наглядное представление о распределении финансовых ресурсов между программами и внутри каждой программы, обеспечив гибкое управление бюджетными ресурсами и контроль за их расходованием».

На региональном уровне ответившие «скорее согласен» и «полностью согласен» в целом разделяют позицию, что внедрение проектного управления на государственном уровне «дает возможность эффективного управления на всех этапах реализации мероприятий, обеспечивает достижение поставленных целей в условиях ограниченных ресурсов ...».

Выбравшие противоположную точку зрения (ответили «не согласен» или «скорее не согласен») более конкретно указывают на существующие проблемы управления бюджетными ресурсами, например:

«требуется до 3-4 месяцев на внесение изменений в государственную программу... При этом планируемые результаты при выделении средств становятся автоматически непосредственными результатами. В результате государственная программа из документа стратегического планирования, направленная на достижение целей социально-экономического планирования, становится перечнем расходных обязательств, не показатели и результаты которой определяют потребность в финансовых ресурсах, а наоборот, приводятся под финансовые ресурсы, включая обнуление мероприятий планового периода при отсутствии средств в текущем финансовом году»;

«гибкое управление бюджетными ресурсами отсутствует, так как результаты и ресурсы доводятся непосредственно федеральными органами исполнительной власти. В случае экономии предусмотренных средств органы исполнительной власти не могут самостоятельно перераспределить их ни на другие проекты, ни даже внутри проекта на иные результаты»;

«излишнее администрирование и регулирование со стороны федеральных органов исполнительной власти при заключении соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов ...».

Два эксперта «скорее согласны», что система стала более гибкой, однако один из них в своем комментарии уточняет, что «гибкость управления бюджетными ресурсами, скорее, обусловлена не внедрением программно-целевого управления, сколько необходимостью повышения оперативности финансирования «горячих» задач, обусловленных событиями 2020 и 2022 годов». Один из экспертов ответил «скорее не согласен» (дополнительных комментариев приведено не было).

По варианту ответа «улучшение исполнительской дисциплины» были получены следующие результаты.



Обращает на себя внимание тот факт, что в рамках анкетирования большинство ответивших как на федеральном, так и на региональном уровнях были «скорее согласны» или «полностью согласны» с тем, что внедрение программно-целевого управления привело к *улучшению исполнительской дисциплины*.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях наиболее популярной была позиция, что «при новой системе управления ответственность за результат детализирована до конкретного исполнителя» и «нет размывания ответственности».

По варианту ответа «отвлечение внимание от иных вопросов (проблем), под которые не сформированы (не запланированы) отдельные результаты» были получены следующие результаты.



На федеральном уровне большинство ответивших «скорее согласны» или «полностью согласны» с тем, что внедрение программно-целевого управления ресурсами привело к отвлечению внимания от иных вопросов (проблем). В пользу положительного ответа приводились, в том числе следующие комментарии:

«государственные программы, национальные проекты (программы) и их структурные элементы, в отношении которых осуществляется внешний мониторинг, наиболее приоритетны, по сравнению с иными мероприятиями»;

Противоположное мнение на федеральном уровне выражалось скорее формальным образом, например, «отвлечение внимания... не усматривается».

В то же время на уровне регионов 46 % ответивших выбрали ответы «скорее не согласен» и «не согласен», более четверти – «затруднились ответить». Выбравших ответ в отрицательном ключе (применительно к

предлагаемому утверждению) прокомментировали свой выбор в том числе следующим образом:

«министерство ... с той же ответственностью реализует непрограммные мероприятия»;

«иные вопросы находятся на контроле руководства области и требуют постоянного внимания для их решения»;

«государственной программой ... предусмотрены мероприятия, направленные на достижение целей и решение задач стратегии социально-экономического развития ... не зависимо от наличия/отсутствия отдельных результатов (целевых показателей)».

При этом один из ответивших «скорее согласен» на региональном уровне, например, отметил, что существует проблема отвлечения внимания от иных вопросов, так как «мониторинг и формирование отчетной информации осуществляется только по запланированным показателям (результатам)».

5.5. В какой степени вы согласны с тем, что содержание отдельной системы проектного управления в субъекте Российской Федерации является дополнительной нагрузкой на бюджет (с точки зрения расходов на оплату труда, материально-техническое обеспечение, обучение регионального проектного офиса и пр.)?⁷



Большинство ответивших считает, что содержание отдельной системы проектного управления в субъекте не является дополнительной нагрузкой на

⁷ Примечание: вопрос 5.5. присутствовал только в анкете для субъектов Российской Федерации и в анкете для экспертов в области общественных финансов.

бюджет. Из тех, кто ответил в положительном ключе (это дополнительная нагрузка), 42 % не аргументировали свою позицию каким-либо пояснением (11 из 26). Стоит отметить, что без учета ответов региональных проектных офисов (24 анкеты) общая картина распределения существенно не изменилась: большинство – 39 % ответили «не согласен» или «скорее не согласен» (28 из 71), процент «затруднившихся ответить» увеличился до 30 % («вопрос не в компетенции...» и т. д.).

Ответившие «полностью согласен» и «скорее согласен», то есть разделяющие мнение, что создание региональных проектных офисов – это дополнительная нагрузка на бюджет приводили, в том числе такие доводы:

«дополнительная работа должна оплачиваться дополнительно»;

«... ведение программ с учетом новых подходов ... существенно повысило трудозатраты сотрудников, что потребовало расширение штата органов исполнительной власти...»;

«полномочия проектного офиса ... выполняет Департамент ..., дополнительные структуры не созданы. Однако в других субъектах Российской Федерации может быть иначе».

С негативной окраской зафиксирован только один комментарий, согласно которому региональный проектный офис – это «излишняя структура, являющаяся дополнительным контрольным органом, с которой дополнительно нужно согласовывать все изменения и отчеты».

В трех анкетах в качестве дополнительной нагрузки на бюджет были выделены информационные системы, так как «... осуществляется содержание нескольких информационных систем одновременно...».

В части обучения региональных проектных офисов несколько ответивших отмечали, что расходы «... осуществляются за счет средств, ежегодно предусматриваемых на повышение квалификации государственных гражданских служащих».

Однако большая часть комментариев приходилась на тех, кто ответил «не согласен» или «скорее не согласен», в их числе были следующие:

«региональный проектный офис ... создан ... на основании требований федерального законодательства ...»;

«... существует объективная потребность содержания отдельной системы проектного управления в субъекте Российской Федерации»;

«при отсутствии такой системы в субъекте Российской Федерации, каждый орган государственной власти был бы вынужден создавать такую систему у себя»;

«... в случае возложения функционала регионального проектного офиса на подразделение органа исполнительной власти, ... возможно возникновение конфликта интересов при проведении мониторинга их реализации»;

«отдельная система проектного управления позволяет не только обеспечить консолидацию данных о реализации отраслевых проектов, но и сократить нагрузку на специалистов ведомства в части подготовки ежемесячных/ежеквартальных/годовых отчетов».

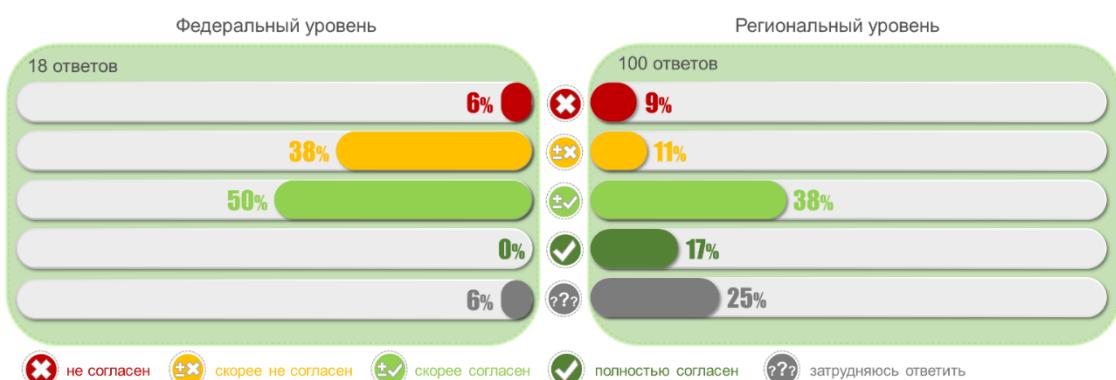
Многие в комментариях в части отсутствия дополнительной нагрузки на бюджет отмечали, что «региональный проектный офис сформирован в пределах штатной численности, содержание регионального проектного офиса осуществляется в рамках текущих расходов.

В одной анкете было предложено использовать положительный опыт внедрения проектной деятельности и тиражировать его на уровень государственных программ.

Один из экспертов разделил мнение большинства и отметил, что «проектное управление в любом случае необходимо». Другие два эксперта выбрали противоположные варианты, аргументируя свои позиции следующим: «административные издержки выросли, но появилось ориентированность на результат, и оно того стоит» и «согласен, но с оговоркой – если проектная деятельность обеспечивают лучшую управляемость бюджетными ресурсами и, следовательно, большую отдачу на бюджетный рубль, то в таком случае эта допнагрузка вполне оправданна».

Таким образом, можно отметить положительный опыт внедрения проектного управления в субъектах Российской Федерации и «система проектного управления должна являться частью управления в целом...».

6.1. В какой степени вы согласны с тем, что ведение программ (проектов) в ГИИС УОФ «Электронный бюджет» является для вас удобным?



В целом как на федеральном, так и на региональном уровнях большинство ответивших «скорее согласны», что ГИИС «Электронный бюджет» удобна для ведения программ (проектов). Вместе с тем на федеральном уровне все приведенные комментарии (за исключением одного) содержали замечания по работе в системе. «Технические ошибки», «технические сбои», «технические проблемы», «технические сложности» 15 раз упоминались в комментариях, например: «технические сбои – пока это не исключение, а постоянная практика работы». В 3 оставшихся комментариях, где данные словосочетания не использовались, описывалось фактическое наличие таких ошибок («проблемы возникают на каждом этапе формирования единых запросов на изменение», «... ошибочно отображаются в отчете», «из-за частых сбоев ...»).

Почти в каждом втором комментарии на федеральном уровне описывалось взаимодействие со службой технической поддержки, в основном негативного характера:

«низкий уровень квалификации технической поддержки – противоречивые рекомендации (даже взаимоисключающие) ...»;

«служба технической поддержки работает очень медленно, решения не всегда адекватны»;

«... срок рассмотрения заявок в техническую поддержку превышает установленный срок выполнения задач (сдача отчетности, формирование запросов на изменение)»;

«для корректного отражения необходимо составление подробного обращения в техническую поддержку, что увеличивает административную нагрузку и приводит к просрочкам по независящим от ведомства причинам».

Был и положительный комментарий: «возникающие ... технические проблемы своевременно отрабатываются со службой технической поддержки». Также в целом к положительным моментам работы в системе отнесли «принцип однократного ввода информации и автоматического формирования отдельных данных» и «единобразие форм и их заполнение».

Сразу в нескольких анкетах федерального уровня отмечалось «несоответствие методических требований, определенных нормативной базой программ и проектов, и форм/процедур», «недоработка отдельных ее функционалов» и «неинтуитивный интерфейс».

Кроме того, пользователями ГИИС «Электронный бюджет» были обозначены, в том числе проблемы в части отсутствия (недостаточности) четких инструкций, разъяснений и методологических материалов, значительный объем «ручной» работы, отсутствие возможности выгрузки сводных форм, *искажение информации, на основе которой должны приниматься управленческие решения*.

Со стороны региональных государственных органов (организаций) в комментариях присутствовало больше положительных моментов, чем на федеральном уровне, однако 36 % ответивших «полностью согласен» или «скорее согласен» (20 из 55) оставили свой ответ без комментария.

Ряд регионов обращал внимание на положительный опыт ведения региональных проектов в системе, в том числе:

«по сравнению с ведением региональных проектов на бумажных носителях работа в ГИИС «Электронный бюджет» является максимально удобной»;

«ГИИС «Электронный бюджет» формирует единое общедоступное информационное пространство для исполнительных органов федерального и регионального уровней, финансовых и контролирующих органов...».

Ответившими также отмечались «проблемы технического характера» (14 комментариев). Многие также приводили примеры взаимодействия с технической поддержкой (8 комментариев), например:

«техническая поддержка зачастую не может дать ответы, рекомендации, или они расходятся с комментариями курирующего федерального исполнительного органа»;

«техническая поддержка зачастую отказывается открывать ручной ввод по автоматически формируемым исполнениям по контрольным точкам и результатам, предлагая исправить в уточняющем отчете в случае несогласия (двойная работа)».

В трех комментариях была поднята *проблема постоянного обновления системы «в отчетный период без предупреждения пользователей»*.

К иным проблемам пользователи системы на региональном уровне отнесли в том числе следующие: *отсутствие должного оповещения региона о внесенных технических изменениях*, минимальная возможность внесения изменений в шаблоны. Неоднократно была обозначена проблема ввода и отображения информации, в том числе при формировании отчетов о ходе реализации проектов (ограничен срок формирования уточняющих отчетов, тогда как «ряд показателей уточняется после данных сроков»), несовпадения единиц измерения («... в соглашении с федеральным исполнительным органом стоит «человек», при формировании отчета – «тыс. семей»»).

Два эксперта ответили в негативном ключе («не согласен» или «скорее не согласен») и в комментариях указали, что ГИИС «Электронный бюджет» – это «крайне неудобная и непрозрачная система для обычных пользователей», в системе «... слишком зарегламентированный доступ...», один эксперт «затруднился ответить» на вопрос.

6.2. Укажите, пожалуйста, иные государственные информационные системы, используемые вами при реализации программ (проектов)? Приведите, пожалуйста, краткий комментарий об удобстве работы в этих системах.



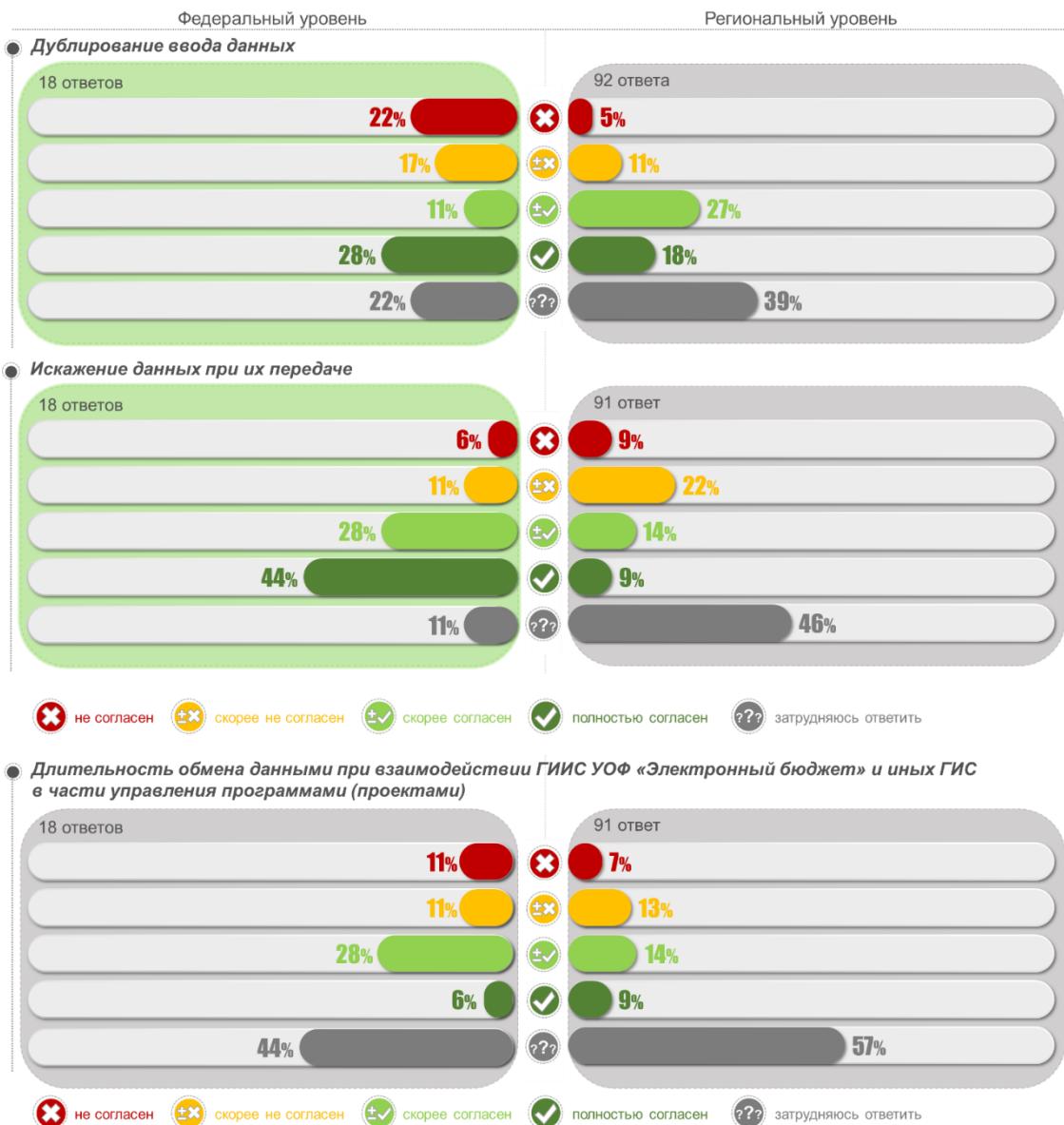
Мнения пользователей федерального и регионального уровней в части удобства использования иных государственных информационных систем разделились. На основании полученных комментариев по рассматриваемому вопросу можно сделать следующие выводы:

в среднем один федеральный орган (организация) использует дополнительно (кроме ГИИС «Электронный бюджет») 3 информационные системы для работы с программами (проектами), на региональном уровне – 2;

наиболее часто упоминаемой иной системой является ГАС «Управление» (на федеральном уровне было приведено 11 упоминаний об использовании, на региональном – 44).

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

6.3. В какой степени вы согласны с тем, что существуют следующие проблемы (недостатки) при взаимодействии ГИИС УОФ «Электронный бюджет» и иных информационных систем, в которых осуществляется управление программами (проектами)?



На федеральном уровне к проблемам при взаимодействии ГИИС «Электронный бюджет» и иных информационных систем отнесли искажение данных при их передаче и дублирование ввода данных. На региональном уровне по каждому из трех рассматриваемых блоков большинством опрошенных выбран вариант «затрудняюсь ответить» или был приведен свой комментарий, в котором указывалось, что «... в ГИИС

УОФ «Электронный бюджет» мониторинг ... не осуществляется» или же «региональные системы ... не используются».

В части дублирования ввода данных на федеральном уровне следует отметить одинаковое количество ответивших в положительном и отрицательном ключе (по 39 %). В противовес согласившимся с проблемой дублирования ввода данных был приведен такой комментарий: «... после ввода функционала автоматически подтверждаемых контрольных точек значительно снизился объем двойного ввода».

На региональном уровне в части дублирования ввода данных суммарно было больше ответов в положительном ключе. При этом рядом субъектов Российской Федерации было предложено *проработать вопрос интеграции государственных информационных систем*, одним из ответивших была высказана идея управления программами (проектами) в *одной государственной информационной системе*. Ответившие «скорее не согласен» аргументировали свой вариант достаточно формально, в частности: «возникающие проблемы устраняются службой технической поддержки» или «замечания к системе отсутствуют».

По второму блоку проблем многими ответившими как на федеральном, так и на региональном уровнях приводились случаи искажения данных, возникающие при передаче сведений из ГИИС «Электронный бюджет» в ГАС «Управление», например: «*информация для расчета уровня достижения государственных программ и их структурных элементов передается ... с запозданием и не всегда корректно...*». Также искажение данных в ГИИС «Электронный бюджет» «... систематически наблюдается при формировании единых запросов на изменение государственной программы (в том числе при формировании их печатных форм)».

Недочеты в работе наблюдаются при взаимодействии с Порталом государственных программ («размещена версия государственной программы, которая не соответствует ее актуальной редакции в ГИИС «Электронный бюджет»), а также Единой информационной системой в сфере закупок

(«... не в полном объеме» подтягиваются данные, автоматические контрольные точки закрываются при заключении одного контракта (из нескольких) и другие).

По третьему блоку в части длительного обмена данными были приведены единичные примеры. Так, на федеральном уровне отметили, что «передача данных из Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) в ГИИС УОФ «Электронный бюджет» не осуществляется непосредственно в день ввода данных».

На региональном уровне отмечали задержку передачи данных «... об исполнении показателей и результатов региональных проектов из ГИИС «Электронный бюджет» в ГАС «Управление».