

Аналитическая записка о выполнении контрольных событий государственных программ Российской Федерации по итогам I - III кварталов 2017 года

Общие положения

В соответствии с пунктом 40 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок), Минэкономразвития России направило в Правительство Российской Федерации (письмо от 1 ноября 2017 г. № 31063-АТ/Д19и) отчет о выполнении контрольных событий государственных программ Российской Федерации (далее соответственно – государственные программы, отчет) по итогам I–III кварталов 2017 года.

Отчет подготовлен на основе результатов оперативного анализа данных, представленных ответственными исполнителями государственных программ. По итогам указанного анализа составлен рейтинг государственных программ. Для каждой государственной программы выявлены основные мероприятия, реализация которых осуществляется наиболее эффективно, а также сформирован перечень основных мероприятий с низкой оценкой степени эффективности их реализации.

При этом проведена работа по оценке обоснований ненаступления контрольных событий (наступления контрольных событий не в установленный срок), по анализу сведений о кассовом исполнении расходов федерального бюджета на отчетную дату, сведений о риске отклонения хода реализации основных мероприятий, а также информации о взаимодействии ответственных исполнителей с соисполнителями и участниками государственных программ.

1. Информация о ходе реализации государственных программ Российской Федерации по итогам I – III кварталов 2017 года

1.1. Перечень государственных программ Российской Федерации (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р; далее – Перечень) содержит 43 государственные программы (из которых 3 не утверждены, так как сроки их разработки установлены отдельными решениями Правительства Российской Федерации: *«Развитие пенсионной системы на 2018-2035 годы»*, *«Обеспечение обороноспособности страны»*, *«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года»*).

1.2. На момент формирования отчета были утверждены планы реализации 39 из 40 государственных программ (за исключением государственной программы *«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы*).

Вместе с тем в установленный срок в Минэкономразвития России были представлены отчетные данные только по 36 государственным программам, 3 из которых содержат сведения, составляющие государственную тайну.

1.3. Всего в утвержденные планы реализации государственных программ¹ включено 774 контрольных события, предусмотренных к исполнению в отчетном периоде. В детальные планы-графики реализации – 2 197 контрольных событий.

Следует указать, что число контрольных событий, запланированных к наступлению в III квартале 2017 года в рамках детальных планов-графиков реализации государственных программ, составило 1 020 (или 46,4 % от общего числа контрольных событий, запланированных к наступлению в I – III кварталах 2017 года), что говорит о неравномерности распределения контрольных событий в отчетном году.

1.4. Согласно сведениям, представленным ответственными исполнителями в рамках отчетных данных, в I–III кварталах 2017 года исполнены 659 контрольных событий, включенных в планы реализации (85,1 %), и 2 008 контрольных событий, отраженных в детальных планах-графиках реализации государственных программ (91,4 %).

Большая часть контрольных событий предусмотрены в рамках направления «Новое качество жизни» (1 183, или 53,9 % общего числа запланированных и 1 115, или 55,5 % от общего числа исполненных в I–III кварталах 2017 года контрольных событий) и направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» (534, или 24,3 % и 464, или 23,1 % соответственно).

1.5. С учетом оценки эффективности реализации основных мероприятий государственных программ, а также оценки эффективности деятельности ответственных исполнителей (информация представлена в приложении № 6 к отчету) получены интегральные оценки эффективности реализации государственных программ, на основе которых Минэкономразвития России составило рейтинг государственных программ (подробная информация приведена в приложении № 7 к отчету).

1.6. Для обеспечения оперативного управления ходом реализации государственных программ Минэкономразвития России в рамках отчета представило оценку эффективности исполнения основных мероприятий государственных программ (приложение № 3 к отчету) и рейтинг основных мероприятий государственных программ (приложение № 4

¹ Здесь и далее государственные программы, по которым ответственными исполнителями были представлены отчетные данные по итогам I - III кварталов 2017 года (за исключением государственных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну – «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Обеспечение государственной безопасности» и «Внешнеполитическая деятельность»; а также Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы, детальный план-график реализации которой до настоящего времени не был утвержден).

к отчету), на основе которых участники бюджетного процесса могут принимать управленческие решения в отношении конкретных основных мероприятий государственных программ.

1.7. В целях анализа проблемы асинхронности бюджетных потоков, внутригодовой несбалансированности исполнения федерального бюджета (в разрезе государственных программ) предложено использовать коэффициент структурной неравномерности освоения средств (далее – СНОС). Указанный коэффициент определяет, насколько неравномерно средний процент кассового исполнения распределен по объему сводной бюджетной росписи рассматриваемой совокупности расходов на отчетную дату. При этом СНОС принимает значения от 0 до 100 %, где 0 – наиболее равномерное распределение исполнения, 100 % – наиболее неравномерное (подробная информация представлена в приложении № 10 к отчету).

Так, например, наиболее высоким кассовым исполнением (среднее значение – 71 %) характеризуются группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты» направлений I «Новое качество жизни» и IV «Сбалансированное региональное развитие» Перечня, а наиболее неравномерно освоены средства в рамках группы видов расходов 800 «Иные бюджетные ассигнования» направления II «Инновационное развитие и модернизация экономики» Перечня (значение коэффициента СНОС составляет 69 %).

Предложенная оценка (коэффициент СНОС) позволила очевидным образом сопоставить равномерность освоения средств между различными государственными программами, включенными в соответствующее направление Перечня, без обращения к самой структуре исполнения.

Результаты проведенной оценки позволили повысить качество мониторинга хода реализации государственных программ по итогам I – III кварталов 2017 года.

2. Системные проблемы, возникающие при проведении мониторинга реализации государственных программ Российской Федерации

2.1. Ряд федеральных органов исполнительной власти – ответственных исполнителей государственных программ в нарушение норм Порядка и Методических указаний в установленный срок не утвердили детальные планы-графики. Так, из 39 детальных планов-графиков реализации государственных программ, на основе которых в рамках отчета должна была быть проведена оценка эффективности реализации государственных программ:

- в установленный срок были утверждены только 17 детальных планов-графиков;
- позже установленного срока 19 детальных планов-графиков;
- до настоящего времени не утверждены 3 детальных плана-графика (*«Развитие оборонно-промышленного комплекса»*, *«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы»*, *«Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования*

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы»).

Кроме того, часть информации, представленная ответственными исполнителями в рамках утвержденных детальных планов-графиков реализации государственных программ, некорректна. Так, в нарушение требований нормативной правовой базы детальные планы-графики реализации ряда государственных программ не были приведены в соответствие с планами реализации указанных государственных программ, либо не соответствуют им («Социальная поддержка граждан», «Доступная среда» на 2011-2020 годы, «Содействие занятости населения»; «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы; «Развитие физической культуры и спорта»; «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений»; «Развитие рыбохозяйственного комплекса»). Следствием этого выступило снижение качества оценки эффективности реализации государственных программ.

2.2. Большое число контрольных событий не отвечает установленным в рамках нормативной правовой базы характеристикам (в их число входят общественная, в том числе социально-экономическая значимость, нулевая длительность, возможность однозначной оценки достижения, документально подтверждение результата), а также недостаточно связано с ходом реализации государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия) (*например, контрольные события «отчет представлен...», «доклад направлен...»*).

В связи с этим, несмотря на то, что результат наступления контрольного события можно проверить, трудно оценить его влияние на решение соответствующей задачи, а также на ход реализации основных мероприятий подпрограммы и всей государственной программы в целом.

2.3. Распределение контрольных событий в течение года неравномерно. Кроме того, по большому числу основных мероприятий государственных программ контрольные события вовсе не были запланированы к наступлению в отчетный период (из 750 по 291 основному мероприятию, или 38,8 %). Оценить ход их реализации на основе отчетных данных не представлялось возможным.

При этом отметим, что на исполнение соответствующих основных мероприятий был направлен существенный объем финансового обеспечения в рамках государственных программ. Так, кассовое исполнение основных мероприятий, контрольные события по которым не были выделены, в отчетном периоде составило 1 083 728 585,0 тыс. рублей (23,8 % от кассового исполнения расходов федерального бюджета на реализацию соответствующих государственных программ). По 45 из указанных 291 основного мероприятия ответственные исполнители государственных программ заявляли дополнительную потребность в бюджетном финансировании в рамках формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

2.4. По большому числу контрольных событий (270, или 13,4 % общего количества контрольных событий) фактический срок исполнения наступил раньше планового более чем на месяц («преждевременные» контрольные события), при этом среднее медианное значение превышения планового срока наступления «преждевременных» контрольных событий составляет 65 дней.

Указанное обстоятельство свидетельствует о низком качестве внутриведомственного планирования, недостаточной проработке механизмов межведомственной координации и порядка взаимодействия с представителями бизнес- и экспертного сообщества, а также о низком уровне регламентированности внутреннего порядка работы ответственных исполнителей.

2.5. На снижение качества мониторинга также оказало влияние то обстоятельство, что ряд ответственных исполнителей не включили в отчетные данные о ходе реализации государственных программ, представленные в Минэкономразвития России по итогам I - III кварталов 2017 года, информацию (включили некорректную информацию) о выполнении контрольных событий и основных мероприятий (мероприятий) государственных программ, а также о статусах контрольных событий.

В связи с этим существенно снижено качество сведений о ходе реализации государственных программ.

2.6. Рядом ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственных программ игнорируются нормативно установленные требования в части необходимости использования Портала государственных программ (www.programs.gov.ru).

Так, из 33 государственных программ, отчетные данные по которым были представлены в Минэкономразвития России, с использованием Портала государственных программ направлялась информация о выполнении контрольных событий и мероприятий только по 17 государственным программам. При этом взаимодействие ответственных исполнителей с соисполнителями и участниками посредством Портала государственных программ осуществляется лишь в 28 % случаев. По ряду государственных программ на Портале государственных программ вовсе не размещены актуальные версии планов и детальных планов-графиков их реализации.

2.7. Кроме того, проблемой является низкая оценка деятельности соисполнителей и участников государственных программ со стороны ответственных исполнителей (оценка «высокий уровень» присвоена лишь в 63,4 % случаев), что свидетельствует о необходимости проработки соответствующего порядка взаимодействия в рамках межведомственных рабочих групп.

Одновременно ответственные исполнители, имея расширенные обязательства по разработке и реализации государственных программ, обладают полномочиями, которые не отличаются от полномочий иных органов исполнительной власти. В связи с этим применение формальных механизмов влияния на соисполнителей и участников государственных программ затруднено. Указанное обстоятельство требует дополнительной проработки и последующей выработки соответствующих управленческих решений, в том числе на площадке Правительства Российской Федерации.

3. Использование результатов мониторинга с целью повышения эффективности реализации государственных программ Российской Федерации

Сведения, полученные в результате анализа информации, представленной в рамках мониторинга реализации государственных программ по итогам I–III кварталов 2017 года, обладают большим потенциалом для повышения эффективности реализации государственных программ.

Так, обеспечение Правительства Российской Федерации оперативной информацией о наступлении контрольных событий государственных программ обеспечивает проработку и принятие взвешенных управленческих решений, основанных на учете позиции всех заинтересованных сторон, а также способствует осуществлению действий, направленных на раннее предупреждение угроз и рисков, имеющих потенциал к возникновению при реализации государственных программ.

Одновременно сведения, сформированные по итогам мониторинга, дают основание к организации межведомственной рабочей группы для решения неурегулированных вопросов и последующего формирования открытой площадки для диалога ответственных исполнителей, соисполнителей, участников государственных программ, а также широкого спектра иных заинтересованных сторон.