**8. Результаты проверки и анализа исполнения федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и на реализацию приоритетных проектов (программ)**

**8.1. Результаты проверки и анализа исполнения федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации[[1]](#footnote-1)**

**8.1.1.** По состоянию на 1 января 2019 года **утверждено 40 из 44** государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы), предусмотренных перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (с изменениями) (далее – Перечень госпрограмм).Не утверждены **две** госпрограммы - «Развитие пенсионной системы на 2020 – 2035 годы» и «Обеспечение защиты личности, общества и государства». Срок реализации **двух** госпрограмм «Обеспечение обороноспособности страны» и «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» установлен с 1 января 2019 года.

Федеральный закон № 362-ФЗ (с изменениями) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации **сформирован в программной структуре расходов на основе 41 госпрограммы.**

Так, Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) предусмотрены бюджетные ассигнования по госпрограмме«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года», которые направлялись на реализацию ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 790.

Федеральным законом № 362-ФЗ (в первоначальной редакции) предусмотрены бюджетные ассигнования **на реализацию госпрограмм** (открытая часть) в сумме **8 328 610,3 млн. рублей, или 60,8 %** общего объема бюджетных ассигнований (открытая часть).

По состоянию **на 1 апреля 2018 года** параметры финансового обеспечения **40 госпрограмм** приведены в соответствие с показателями Федерального закона   
№ 362-ФЗ[[2]](#footnote-2).

Федеральным законом № 193-ФЗ объем расходов **на реализацию госпрограмм** увеличен **на 25 531,4 млн. рублей,** или на **0,3 %** годовых бюджетных ассигнований. **Изменения** затрагивали финансовое обеспечение реализации **37 госпрограмм.**

По 20 госпрограммам бюджетные ассигнования увеличены на 93 219,2 млн. рублей, по 13 – уменьшены на 67 687,8 млн. рублей, по 4 («Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы», «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Социально-экономическое развитие Калининградской области» и «Развитие оборонно-промышленного комплекса») бюджетные ассигнования перераспределены без изменения общего объема. По 4 госпрограммам («Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года, «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Реализация государственной национальной политики») изменения не предусматривались.

Федеральным законом № 458-ФЗ объем расходов **на реализацию госпрограмм** (открытая часть) увеличен **на 159 556,8 млн. рублей,** или на **1,9 %** годовых бюджетных ассигнований, которые составляли 8 354 141,7 млн. рублей (открытая часть). **Изменения** затрагивали финансовое обеспечение реализации **всех госпрограмм.** По 17 госпрограммам бюджетные ассигнования увеличены на 213 764,7 млн. рублей, по 23 уменьшены на 54 207,9 млн. рублей, по госпрограмме «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы» бюджетные ассигнования перераспределены без изменения общего объема.

Сведения о структуре бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм и их кассовом исполнении представлены в таблице № 1 «Информация о структуре бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм и показателях кассового исполнения госпрограмм за 2018 год» приложения к подразделу 8 Заключения Счетной палаты.

**8.1.2.** По состоянию на 1 января 2019 года в соответствии с Перечнем госпрограмм ответственными исполнителями по госпрограммам являются **27 главных распорядителей средств федерального бюджета**.

Реализацию **отдельных госпрограмм** **осуществляют** более **40 участников**, что на **практике приводит к отсутствию межведомственного взаимодействия и необходимости принятия ответственными исполнителями дополнительных решений по координации деятельности всех участвующих в реализации мероприятий госпрограмм**.

**8.1.3.** По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено, что **показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года не полностью учтены в госпрограммах**, а значенияпоказателей по ряду госпрограмм **не соответствуют** **значениям** **показателей** **указов**.

Так, в госпрограмме «Развитие рыбохозяйственного комплекса» не установлены три из пяти показателей, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», в том числе: «Увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов - к 2018 году», «Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года», «Повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й - в 2015 году и до 20-й - в 2018 году».

Отдельные госпрограммы по-прежнему **не соответствуют действующим стратегическим документам**, так как большинство из них потеряли свою актуальность.

Так, значения ряда показателей отдельных госпрограмм **не сопоставимы** со значениями стратегических документов.

В Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) предусмотрено плановое значение показателя «Охват системой наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек» в 2020 году – 100 %. В госпрограмме «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы» предусмотрен аналогичный показатель, плановое значение по которому на 2020 год установлено на уровне 85 %.

Также в указанной стратегии установлено, что к 2020 году увеличение числа пользователей Единого государственного фонда данных по отношению к уровню 2009 года достигнет 116 %. В госпрограмме аналогичный показатель рассчитывается к уровню 2008 года, плановое значение на 2020 год установлено на уровне 110 %.

Информация о несоответствии показателей госпрограмм показателям указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, а также несоответствии целей, задач и показателей госпрограмм документам стратегического развития по каждой госпрограмме представлена в приложении к подразделу 8 Заключения Счетной палаты.

По экспертной оценке Счетной палаты, **32 утвержденных госпрограммы** (80 % общего количества утвержденных госпрограмм) в той или иной степени **не соответствуют** документам стратегического планирования. Несоответствие по аналогичному количеству госпрограмм было установлено Счетной палатой и в прошлые годы (по итогам 2016 и 2017 годов отмечалось по 31 госпрограмме (77,5 %).

В целях формирования достоверной и полной информации о состоянии системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации **Счетной палатой предлагалось** Минэкономразвития России,которое является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки документов стратегического планирования и осуществляющим мониторинг и контроль за их реализацией[[3]](#footnote-3), **отражать в Сводном годовом докладе перечень стратегических документов, нуждающихся в актуализации**.

В нормативных правовых актах, регламентирующих порядок разработки и реализации госпрограмм, **требование об обязательном отражении в госпрограммах показателей стратегических документов отсутствует**. Закреплена лишь норма, согласно которой госпрограммы разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период. Установлено, что значения целевых показателей госпрограмм должны формироваться **с учетом** параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и показателей, характеризующих достижение целей и решение задач, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации и принятых в рамках законодательства в сфере стратегического планирования в Российской Федерации.

Следует отметить, что **до настоящего времени** Минэкономразвития России **не разработана** Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года.

**8.1.4.** Счетной палатой ежегодно отмечаются **системные проблемы формирования и реализации госпрограмм**.

**Цели** многих госпрограмм **неконкретны**, содержат **нечеткие формулировки**, допускающие произвольное толкование, что не позволяет обеспечить проверку их достижения. **Недостаточно согласованы цели и задачи** госпрограмм, в ряде случаев достижение цели не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение ни одной из целей, состав основных мероприятий не является достаточным для решения задач.

Во многих госпрограммах **отсутствуют** конкретные **мероприятия для выполнения задач**, не обеспечена взаимосвязь мероприятий госпрограмм, а также межотраслевая взаимоувязка. Количественный и содержательный **состав показателей** не позволяет в полной мере оценить достижение целей и решение задач. Отмечается наличие значительного количества показателей, не взаимосвязанных ни с одним из мероприятий. Значения отдельных показателей (индикаторов) **на период реализации госпрограмм остаются неизменными**, что не дает возможности оценить их влияние на достижение целей и задач.

Так, по госпрограмме «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы» значения 17 из 83 показателей (индикаторов) на период 2017 – 2020 годов остаются неизменными, носят нереалистичный, статичный характер, что не дает возможности оценить степень их влияния на достижение цели госпрограммы. Например, плановое значение показателя «Оправдываемость штормовых предупреждений об опасных природных (гидрометеорологических) явлениях» запланировано в 2018 – 2020 годах на уровне 90 % – 91 %, при этом фактическое его значение в 2015 – 2018 годах увеличилось с 92,3 % до 95,3 %. Значение показателя «Оправдываемость суточных прогнозов погоды» запланировано в 2018 – 2020 годах на уровне 93 % – 95 %, при этом фактическое его значение в 2015 – 2018 годах увеличилось с 96,5 % до 96,7 %. Плановое значение показателя «Охват системой наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек» остается неизменным на протяжении 2017 – 2019 годов и составляет 84,5 %, в 2020 году значение запланировано на уровне 85 %. При этом фактическое его значение в 2015 – 2018 годах составило 85,5 %.

По госпрограмме «Развитие рыбохозяйственного комплекса» значения 15 из 44 показателей (индикаторов) на период 2019 – 2020 годов остаются неизменными.

Отсутствует анализ **степени взаимного влияния показателей** (индикаторов) госпрограммы на показатели (индикаторы) других госпрограмм, что создает риски их недостижения.

По ряду госпрограмм **фактические значения** показателей **значительно превышают плановые**, что свидетельствует о **занижении** ответственными исполнителями **прогнозных оценок** их значений.

Так, по госпрограмме «Юстиция» значения 10 показателей (25 % плановых значений показателей) в 2018 году значительно перевыполнены, по госпрограмме «Реализация государственной национальной политики» - 6 показателей (22,2 %).

По госпрограмме «Юстиция» при плановом значении показателя «Законность действий судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов» 0,094 % фактическое значение составило 0,004 % (превышение в 23,5 раза), в 2017 году – 0,0042 % (превышение в 22,9 раза).

По госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» при плановом значении показателя «Доля решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе количестве решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля» 0,35 % фактическое значение составило 0,01 % (превышение в 35 раз), в 2017 году – 0,02 % (превышение в 18 раз).

Складывающаяся на протяжении ряда лет динамика выполнения показателей (индикаторов) свидетельствует как о **недостаточном качестве их планирования при формировании и утверждении госпрограммы,** так и об отсутствии мотивации ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм в повышении эффективности реализации госпрограммы в целом.

**8.1.5.** Сведения о финансовом обеспечении госпрограмм за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и организаций и об их исполнении в 2018 году представлены на следующей диаграмме.

Итоги 2018 года, как и результаты прошлых лет, свидетельствуют не только онедостаточных объемах ресурсов региональных бюджетов на реализацию госпрограмм, но в ряде случаев о **недостаточно эффективной деятельности** ответственных исполнителей (соисполнителей) госпрограмм в части привлечения **средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации** для реализации мероприятий госпрограмм(86,1 % планового показателя).

Также Счетной палатой отмечается, что **планирование внебюджетных источников** для финансирования мероприятий госпрограмм осуществляется на **недостаточно качественном уровне.** Так, в 2018 году превышение фактических расходов за счет внебюджетных источников над плановыми показателями составило 44,2 %. Доля участия региональных бюджетов в реализации госпрограмм составила 22,6 % (запланированная доля – 26,3 %).

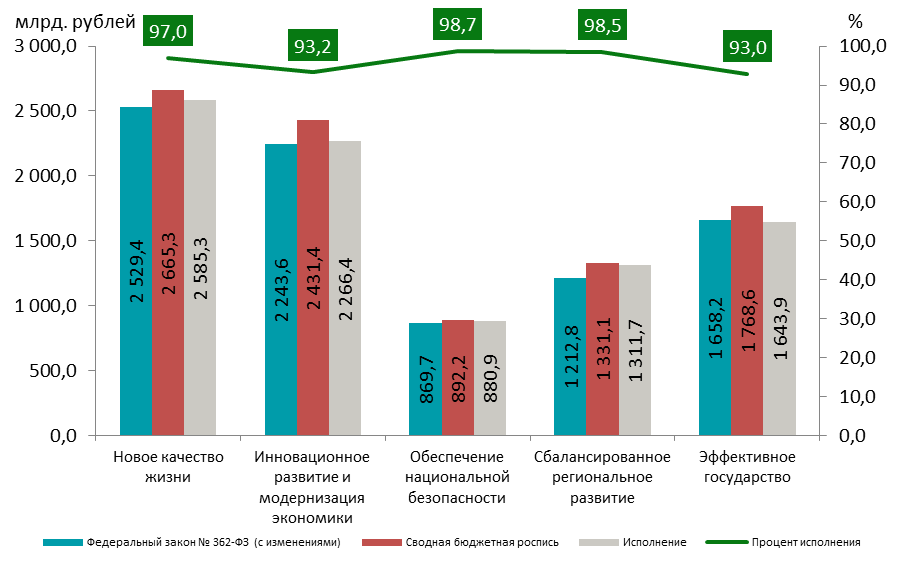
Вместе с тем действенные **механизмы стимулирования привлечения внебюджетных источников** в мероприятиях госпрограмм **отсутствуют.** Так, согласно методике оценки эффективности реализации госпрограмм, применяемой Минэкономразвития России при оценке деятельности ответственного исполнителя, **критерий эффективности его работы по привлечению внебюджетных средств** **не установлен**. Кроме того**, не установлены меры ответственности** за неисполнение взятых обязательств, что создает определенные **риски в управлении** реализацией госпрограмм.

**8.1.6.** Сводной бюджетной росписью с изменениями бюджетные ассигнования на реализацию 41 госпрограммы в 2018 году предусмотрены в сумме **9 088 601,3 млн. рублей** (открытая часть), или **63,2 %** общего объема бюджетных ассигнований (открытая часть).

По состоянию на 1 января 2019 года **расходы на реализацию 41 госпрограммы исполнены** в сумме **8 688 242,3 млн. рублей,** или **95,6 %** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями (открытая часть).

Перечень госпрограмм предусматривает их группировку по 5 направлениям реализации: «Новое качество жизни» (10 госпрограмм); «Инновационное развитие и модернизация экономики» (18 госпрограмм); «Обеспечение национальной безопасности» (3 госпрограммы); «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм); «Эффективное государство» (4 госпрограммы).

Информация об исполнении бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм (открытая часть) по направлениям реализации приведена на следующей диаграмме.



Отмечается низкий уровень кассового исполнения по направлениям «Эффективное государство» и «Инновационное развитие и модернизация экономики».

Объем неисполненных назначений **по госпрограммам** (открытая часть) составил **400 359,0 млн. рублей, или 4,4 %** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями.

При этом по госпрограмме **«Юстиция»** кассовое исполнение расходов составило **313 368,5 млн. рублей, или 109,0 %[[4]](#footnote-4)** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями (287 583,8 млн. рублей).

Без учета госпрограммы «Юстиция» неполное кассовое исполнение **по 40 госпрограммам** (открытая часть) составило **426 143,7 млн. рублей, или 4,8 %** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями (8 801 017,4 млн. рублей).

Уровни исполнения госпрограмм по состоянию на 1 января 2019 года представлены на следующей диаграмме.

По состоянию на 1 января 2019 года на низком уровне (**менее 90 %)** исполнены расходы (открытая часть) по **10 госпрограммам**, представленным на следующей диаграмме.

При этом Счетная палата обращает внимание, что в 2018 году федеральными законами о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете бюджетные ассигнования по 4 из 10 указанных госпрограмм («Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы, «Развитие физической культуры и спорта», «Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы», «Воспроизводство и использование природных ресурсов») были увеличены, что свидетельствует о **недостаточно высоком уровне управления государственными финансами.**

**8.1.7.** Оценка эффективности госпрограмм в значительной степени **зависит от показателей (индикаторов) реализации**, которые утверждены в госпрограммах. Вместе с тем анализ состава показателей (индикаторов) и уровня исполнения по-прежнему свидетельствует о необходимости продолжения работы в части их формирования с учетом сроков публикации Росстатом фактических значений показателей.

Согласно Сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2018 год (далее – Сводный годовой доклад) плановые значения установлены на 2018 год по **1 937 показателям** госпрограмм, что на 176 показателей, или на 8,3 %, меньше количества показателей, значения по которым установлены на 2017 год (2 113 показателей).

Несмотря на то, что Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации[[5]](#footnote-5) пилотные госпрограммы могут иметь не более 5 целей, которые формулируются в виде целевых значений показателей (индикаторов), в Сводном годовом докладе также представлена информация о выполнении 293 показателей структурных элементов пилотных госпрограмм (проекты (программы), ведомственные целевые программы).

Согласно данным Сводного годового доклада по **319 показателям отсутствовали фактические данные либо представлена предварительная оценка** (16,5 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2018 год). **По 13 госпрограммам** из 40 (32,5 %) доля таких показателей превышает 10 % (**227 показателей**) в общем объеме показателей. Значительное количество показателей, по которым не представлены окончательные фактические значения, обусловлено в основном поздними сроками формирования статистических данных.

Так, **доля показателей**, по которым не представлены фактические значения или представлены прогнозные (предварительные) значения, **увеличилась** **на 5,9 процентного пункта** (с 10,6 % в 2017 году до 16,5 % в 2018 году).

Счетная палата обращает внимание, что **отсутствие фактических показателей** зачастую **не позволяет в полной мере оценить степень достижения целей и решения задач** соответствующей госпрограммы, а наличие значительного количества показателей, по которым не наступил срок официальной отчетности, оказывает негативное влияние на уровень исполнения показателей госпрограмм.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, проводимая Минэкономразвития России и Росстатом совместно с ответственными исполнителями госпрограмм работа по актуализации перечня показателей с учетом сроков их расчета является недостаточной. Кроме того, принятое Правительством Российской Федерации решение[[6]](#footnote-6) об учете прогнозных (предварительных) значений при расчете оценки достижения показателей, а также исключении из оценки показателей, по которым не представлены фактические значения, по мнению Счетной палаты, **приводит к завышению оценок эффективности госпрограмм, не стимулирует ответственных исполнителей к актуализации перечня показателей.**

В целях повышения ответственности ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм и мотивации их работы **Счетная палата предлагала Минэкономразвития России**[[7]](#footnote-7) **отражать в рамках Сводного годового доклада перечень показателей госпрограмм**, по которым фактический срок предоставления отчетных данных наступает после 1 марта года, следующего за отчетным, с конкретными предложениями о возможности дальнейшего их использования и о мерах, планируемых ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками госпрограмм в целях недопущения указанных фактов.

**8.1.8.** Наиболее низкий уровень достижения показателей установлен по направлению **«Инновационное развитие и модернизация экономики»,** по которому **не достигнуты** плановые значения **311 показателей**, или 35,7 % (в 2017 году - 242 показателя, или 23,5 %), и **«Сбалансированное региональное развитие»** - **52 показателя**, или 34,9 % (в 2017 году - 84 показателя, или 33,1 %).

В 2018 году **не выполнены отдельные показатели**, **соответствующие и обеспечивающие достижение показателей, установленных указами** Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года по 13 госпрограммам («Социальная поддержка граждан», «Доступная среда» на 2011–2020 годы, «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы, «Развитие физической культуры и спорта», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы, «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года и «Социально-экономическое развитие Калининградской области»).

**8.1.9.** По результатам проверки выявлены **факты несоблюдения** ответственными исполнителями **требований и сроков**, установленных Порядком разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок) и Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 (далее – Правила).

Так, из 35 госпрограмм **в сроки[[8]](#footnote-8) утверждены** детальные планы-графики только **по 15 госпрограммам (42,9 %)**.

В 2018 году по трем пилотным госпрограммам «Развитие образования», «Развитие транспортной системы» и Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы **планы мониторинга реализации не были утверждены[[9]](#footnote-9)**. Планы мониторинга реализации пилотных госпрограмм «Развитие здравоохранения» и «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» были утверждены только во второй половине 2018 года (24 сентября и 28 ноября 2018 года соответственно).

Вместе с тем согласно Сводному годовому докладу все пять пилотных госпрограмм отнесены к высокой или выше среднего степени эффективности реализации госпрограмм.

**8.1.10.** Планами реализации госпрограмм в 2018 году предусматривалось выполнение 1 454 контрольных событий (в 2017 году – 1 603, в 2016 году – 1 810, в 2015 году – 1 232, в 2014 году – 992), из которых согласно Сводному годовому докладу **выполнено 1 282 контрольных события (88,2 %)** (в 2017 году – 1 434, или 89,5 %, в 2016 году – 1 595, или 88,1 %, в 2015 году – 1 018,или 82,6 %,в 2014 году – 901, или 90,8 %).

Утвержденными детальными планами-графиками предусмотрено 4 784 контрольных события (на 2017 год – 5 126, на 2016 год – 5 329 контрольных событий), из которых наступило 4 423 контрольных события (92,5 %) (в 2017 году – 4 790, или 93,4 %, в 2016 году – 4 830, или 90,6 %).

Наибольшее **количество ненаступивших контрольных событий** детальных планов-графиков в 2018 году **отмечается по госпрограммам** «Экономическое развитие и инновационная экономика» – 54 контрольных события (12,7 % запланированных контрольных событий), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013 - 2020 годы» – 40 (34,8 %), «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года – 33 (14,2 %) и «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы – 31 (9,2 %).

Планами мониторинга пилотных госпрограмм (с учетом проектов планов мониторинга, не утвержденных в 2018 году) запланировано 1 033 контрольные точки, из которых выполнено **893 контрольные точки (86,4 %)**.

**Эффективность реализации основных мероприятий** по **7 госпрограммам оценена** Минэкономразвития России **на уровне ниже среднего** (18,9 %). При этом по госпрограмме «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы и Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы достижение плановых значений показателей оценивается на уровне выше среднего, что свидетельствует о **недостаточном влиянии основных мероприятий на результативность реализации госпрограмм**.

Отмечается **неравномерность распределения контрольных событий в течение года**, а именно отнесение значительного количества контрольных событий на последние числа декабря, что свидетельствует о формальном подходе ответственных исполнителей при их составлении. Утвержденными детальными планами-графиками **на IV квартал 2018 года** приходится **61,4 % контрольных событий** (2 938 из 4 784 контрольных событий), в 2017 году на IV квартал года приходилось 57,5 % контрольных событий (2 946 из 5 126 контрольных событий).

По мнению Счетной палаты, неравномерность распределения контрольных событий в течение года не позволяет **своевременно принимать меры** для устранения возникающих проблем, что создает риски несвоевременного выполнения основных мероприятий и недостижения запланированных показателей.

**8.1.11.**В соответствии со Сводным годовым докладом ответственными исполнителями госпрограмм **на портале госпрограмм** **размещены[[10]](#footnote-10) годовые отчеты** ответственных исполнителей о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы (далее – годовой отчет) **по 27** госпрограммам из 30, подлежащих размещению на портале госпрограмм, из них подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя (заместителя руководителя) по 23 госпрограммам.

По мнению Счетной палаты, повышению дисциплины участников реализации госпрограмм и повышению качества подготовки и представление информации будет способствовать нормативное **закрепление ответственности** ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственных программ **за непредставление, несвоевременное представление или представление информации** (в части формирования годовых отчетов о ходе реализации госпрограмм) **не в полном объеме**.

**8.1.12.** Минэкономразвития России проведена **интегральная оценка эффективности** реализации госпрограмм на основе проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», который утвержден после формирования Сводного годового доклада (постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903).

**Интегральная оценка эффективности** реализации госпрограмм основана по-прежнему на степени достижения показателей на уровне госпрограммы и на уровне подпрограмм и федеральных целевых программ, эффективности реализации основных мероприятий, уровне кассового исполнения и эффективности деятельности ответственного исполнителя.

Интегральная оценка эффективностипо каждой госпрограмме оценивалась как средневзвешенное значение 5 указанных показателей (весовой коэффициент оценки достижения плановых значений показателей (индикаторов) госпрограммы – 0,7; весовой коэффициент оценки достижения плановых значений показателей (индикаторов) подпрограмм (федеральных целевых программ) – 0,1; весовой коэффициент оценки эффективности реализации основных мероприятий – 0,1; весовой коэффициент уровня использования бюджетных ассигнований – 0,05; весовой коэффициент оценки эффективности деятельности ответственного исполнителя – 0,05). Таким образом, при проведении оценки эффективности госпрограмм **значительным фактором является уровень достижения плановых значений показателей (индикаторов) госпрограммы даже в случае представления прогнозных (предварительных) данных.**

Госпрограммы в Сводном годовом докладе **за 2018 год,** как и за 2016 и 2017 годы, сгруппированы **по 4 категориям оценок**, однако в связи с изменением перечня показателей и установления весовых коэффициентов по сравнению с предыдущим годом **диапазон распределения госпрограмм по категориям[[11]](#footnote-11)** изменен:

высокая степень эффективности реализации - свыше 94,6 % (за 2017 год – свыше 92,7 %, за 2016 год – свыше 91,9 %, за 2015 год - свыше 92,7 %);

степень эффективности реализации выше среднего уровня - от 85,3 % до 94,5 % (за 2017 год – от 88,4 % до 92,3 %, за 2016 год – от 83,5 % до 87,9 %, за 2015 год - от 77,6 % до 91,4 %);

степень эффективности реализации ниже среднего уровня - от 57,6 % до 85,2 % (за 2017 год – от 82,8 % до 87,2 %, за 2016 год – от 76,5 % до 81,8 %, за 2015 год - от 73,2 % до 76,9 %);

низкая степень эффективности реализации - ниже **57,5 %** (за 2017 год – от 78,4 % до 80,8 %, за 2016 год – от 56,8 % до 74,8 %, за 2015 год - от 45,5 % до 63 %).

Счетная палата, в целом поддерживая установление границ диапазонов распределения госпрограмм, обращает внимание, что **указанные границы установлены по результатам расчетов, аналогичных в 2016 и 2017 годах.**

**8.1.12.1.**При проведении **оценки достижения показателей (индикаторов)** анализируются отдельно показатели **как уровня госпрограмм, так и уровня подпрограмм и ФЦП**.

Общая оценка достижения плановых показателей рассчитывается как **среднее арифметическое** доли достижения всех показателей (индикаторов) госпрограммы.

Следует отметить, что в соответствии с частью IV «Особенности применения настоящей методики при формировании сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2018 год» Методики оценки эффективности реализации государственных программ, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903, **общая оценка достижения показателей (индикаторов) госпрограмм**, по которым ответственными исполнителями госпрограмм **представлено прогнозное (предварительное) значение, принимается равной 1**.

Кроме того, при непредставлении фактических данных по показателям, включенным в Федеральный план статистических работ, указанные показатели исключаются из расчета общей оценки показателей госпрограмм.

Таким образом, **по мнению Счетной палаты, указанные особенности являются серьезным недостатком и фактически приводят к завышению итоговых оценок эффективности госпрограмм.**

Так, по данным Минэкономразвития России, из 25 показателей (индикаторов) госпрограммы «Социально-экономическое развитие Калининградской области» по 11 показателям (индикаторам) (44 %) представлены либо предварительные (прогнозные) значения, по которым общая оценка достижения показателей принимается равной 1, либо значения отсутствуют совсем и исключаются из расчетов. Аналогичная ситуация характерна и для Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы (отчетные данные представлены только по 63 показателям (64,9 %) из 97), «Развитие науки и технологий» (отчетные данные представлены только по 15 показателям (31,9 %) из 47).

Следует отметить, что, по оценке Минэкономразвития России, **указанные госпрограммы оценены на высоком уровне или выше среднего**.

В целях преодоления негативной тенденции Счетная палата полагает, что госпрограмма **не должна подлежать оценке эффективности в случае отсутствия фактических значений по 10 % показателей и выше**.

**8.1.12.2.**Минэкономразвития России проведена **оценка эффективности реализации основных мероприятий** госпрограмм по степени выполнения контрольных событий. В представленной Методике оценивается наступление контрольных событий, предусмотренных как в плане реализации (коэффициент значимости 1,5), так и в детальном плане-графике.

По сравнению с методикой оценки, применяемой при оценке эффективности госпрограмм за 2017 год, исключен коэффициент значимости для контрольных событий, включенных в основные мероприятия госпрограммы, по которым не предусмотрено выделение бюджетных ассигнований.

**8.1.12.3.**Счетная палата неоднократно обращала внимание, что эффективность реализации госпрограмм в части использования средств федерального бюджета **необходимо оценивать комплексно**, а не только в части уровня кассового исполнения расходов. Так, оценка эффективности использования бюджетных средств должна также зависеть от качества управления главными распорядителями дебиторской задолженностью по расчетам по авансовым платежам и от выполнения основного показателя результативности ФАИП – уровня ввода объектов капитального строительства.

В Сводном годовом докладе содержится информация о кассовом исполнении госпрограмм в разрезе источников ресурсного обеспечения. Однако Методика, примененная Минэкономразвития России, **не предусматривает** оценку исполнениярасходов **за счет всех источников финансирования**.

Учитывая, что расходы на реализацию госпрограммза счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации запланированы по 21 госпрограмме, а привлечение внебюджетных источников предусмотрено по 24 госпрограммам, **Счетная палата полагает**, что в интегральную оценку целесообразно включать оценку выполнения расходных обязательств за счет всех источников финансового обеспечения всеми участниками госпрограмм с учетом финансирования бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

**8.1.12.4.**В Методике, примененной Минэкономразвития России, предусматривается **оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя** на основе четырех критериев:

детальный план-график реализации госпрограммы утвержден в течение 20 дней после утверждения Правительством Российской Федерации госпрограммы;

детальный план-график реализации госпрограммы согласован с Минэкономразвития России;

сведения о контрольных событиях плана реализации корректно и в полном объеме отражены в детальном плане-графике реализации госпрограммы;

отчетные данные о ходе реализации госпрограммы подписаны усиленной квалифицированной подписью на Портале государственных программ.

Предлагаемые критерии оценки эффективности деятельности ответственного исполнителя **характеризуют лишь исполнительскую дисциплину** ответственного исполнителя и **не позволяют оценить эффективность управления** ответственным исполнителем ходом реализации госпрограммы.

Счетная палата полагает целесообразным **включить в Методику критерии, характеризующие**:

координацию работы ответственного исполнителя с соисполнителями и исполнителями госпрограмм, а также субъектами Российской Федерации для достижения показателей государственной программы Российской Федерации;

эффективность работы ответственного исполнителя и соисполнителей по реализации заключенных соглашений с субъектами Российской Федерации и юридическими лицами – получателями субсидий из федерального бюджета;

эффективность работы ответственного исполнителя по формированию ежеквартальных мониторингов реализации госпрограмм.

Методикой оценки эффективности в части оценки деятельности ответственного исполнителя пилотных госпрограмм установлено два критерия:

ведомственные проекты и (или) ведомственные целевые программы согласованы с Минэкономразвития России и утверждены;

план мониторинга реализации пилотной госпрограммы согласован с Минэкономразвития России и утвержден совместным приказом.

По пилотной Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы эффективность деятельности ответственного исполнителя оценена на 100 %. Однако следует отметить, что план мониторинга реализации указанной пилотной госпрограммы был утвержден только 26 февраля 2019 года.

**8.1.12.5.**Результаты оценки Минэкономразвития России эффективности реализации за 2015 – 2018 годы[[12]](#footnote-12) представлены на следующей диаграмме.

Анализ результатов оценки эффективности реализации госпрограмм свидетельствует о значительном влиянии оценки показателей (индикаторов) уровня госпрограммы на общую оценку эффективности госпрограммы, что, по мнению Счетной палаты, требует дальнейшего совершенствования применяемой Методики.

Следует отметить, что **увеличение количества госпрограмм с высокой степенью эффективности** с 6 в 2017 году **до 22 в 2018 году** в том числе **связано с очень низкой оценкой эффективности по одной госпрограмме**[[13]](#footnote-13) **(9,2 %)** при среднем значении эффективности по остальным 39 госпрограммам 93,5 %. В результате расчетные пороги общего среднего значения интегральных оценок в 2018 году были занижены.

**Оценка эффективности госпрограммы** «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы **на протяжении четырех лет остается на низком уровне**:

**8.1.12.6. Оценка эффективности** реализации госпрограмм, проводимая ответственными исполнителями **на основании самостоятельно установленных показателей** и разработанной ими **методики оценки эффективности**, является субъективной и **не позволяет реально оценить ход реализации госпрограмм**.

Так, **оценка эффективности** госпрограммы, подготовленная в целях составления годовых отчетов, рассчитывается **по методике** оценки эффективности, **утвержденной ответственным исполнителем** и представленной в составе дополнительных и обосновывающих материалов к госпрограмме.

В соответствии с Методическими указаниями, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, методика оценки эффективности госпрограммы, применяемая ответственным исполнителем, должна учитывать лишь необходимость проведения 4 оценок:

степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации);

степени достижения показателей (индикаторов) подпрограмм и госпрограммы в целом;

степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

иных направлений оценки эффективности, учитывающих отраслевую специфику госпрограммы.

Таким образом, в целях обеспечения единых подходов, применяемых Минэкономразвития России и ответственными исполнителями госпрограмм, при оценке их эффективности **Счетная палата полагает целесообразным** **принятие общих требований к методике** оценки эффективности госпрограмм, осуществляемой ответственными исполнителями.

**8.1.13. Счетной палатой проведена оценка эффективности госпрограмм по результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на основе 7 показателей:**

уровня выполнения всех показателей (индикаторов) госпрограммы и входящих в ее состав подпрограмм, ФЦП;

динамики достижения показателей за 2018 год по сравнению с 2017 годом;

уровня выполнения контрольных событий по детальным планам-графикам;

уровня кассового исполнения госпрограммы к сводной бюджетной росписи с изменениями;

оценки управления госпрограммой;

прироста дебиторской задолженности по расчетам по авансовым платежам;

уровня ввода объектов капитального строительства.

Оценки Счетной палатой эффективности госпрограмм за 2015 – 2018 годы представлены на следующей диаграмме.

В результате оценка эффективности реализации госпрограмм, проведенная Счетной палатой, **по-прежнему отличается от оценки Минэкономразвития России.**

Так, из 22 госпрограмм, степень эффективности реализации которых оценена **Минэкономразвития России** **на высоком уровне**, 5 госпрограмм, по мнению Счетной палаты, **не подлежат** оценке эффективности, госпрограмма «Энергоэффективность и развитие энергетики» соответствует низкому уровню эффективности.

**8.1.13.1.** Анализ результатов оценки эффективности госпрограмм, представленных в приложении № 6 к Сводному годовому докладу за 2014 и 2015 годы и в приложении № 8 к Сводному годовому докладу за 2016 и 2017 годы, свидетельствует о том, что в 2014 – 2017 годах **ни по одной из госпрограмм** уровень **достижения показателей** (индикаторов) госпрограмм и реализации **основных мероприятий** **не составил 100 %**.

В соответствии с пунктом 3 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации по результатам оценки эффективности реализации госпрограмм Правительством Российской Федерации **может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении** начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе о необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Кроме того, признание госпрограммы неэффективной или недостаточно эффективной может являться основанием для принятия Правительством Российской Федерации решений об исключении бюджетных ассигнований указанной госпрограммы из состава базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета, о досрочном прекращении госпрограммы и (или) о разработке новой госпрограммы, об изменении форм и методов управления реализацией госпрограммой, а также о досрочном прекращении отдельных мероприятий и (или) о начале реализации новых мероприятий[[14]](#footnote-14).

Правительство Российской Федерации **решения о прекращении дальнейшей реализации госпрограмм или об изменении форм и методов управления реализацией госпрограммой не принимало**.

Подробный анализ по госпрограммам и оценка их эффективности представлены в приложении к подразделу 8 Заключения Счетной палаты.

1. Анализ исполнения федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации осуществлен исходя из отчета об исполнении федерального бюджета за 2018 год, пояснительной записки с приложениями и представленного одновременно сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2018 год, а также из перечня госпрограмм, положений утвержденных госпрограмм и годовых отчетов ответственных исполнителей о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы. [↑](#footnote-ref-1)
2. На основании статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации госпрограммы подлежат приведению в соответствие с законом о федеральном бюджете не позднее 3 месяцев со дня вступления указанного закона в силу. [↑](#footnote-ref-2)
3. В соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 [↑](#footnote-ref-3)
4. В связи с направлением средств, полученных федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях привлечения осужденных к труду на финансовое обеспечение осуществления функций указанных учреждений сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете. [↑](#footnote-ref-4)
5. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-5)
6. Часть IV «Особенности применения настоящей методики при формировании сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2018 год» Методики оценки эффективности реализации государственных программ, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903. [↑](#footnote-ref-6)
7. Письмо Счетной палаты от 12 апреля 2018 г. № 15-02/114. [↑](#footnote-ref-7)
8. В соответствии с пунктом 301 Порядка детальный план-график утверждается ответственным исполнителем в течение 20 дней после утверждения Правительством Российской Федерации государственной программы. [↑](#footnote-ref-8)
9. В соответствии с пунктом 39 Правил разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242, план мониторинга реализации пилотной госпрограммы утверждается ответственным исполнителем совместно с Минэкономразвития России в течение 30 дней после утверждения Правительством Российской Федерации пилотной госпрограммы. [↑](#footnote-ref-9)
10. Пунктом 11 Положения о создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.programs.gov.ru), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 г. № 748, установлено требование к ответственным исполнителям, соисполнителям и участникам госпрограмм в использовании Портала госпрограмм посредством ввода необходимых данных при осуществлении полномочий и функций в сфере разработки и реализации госпрограмм. [↑](#footnote-ref-10)
11. Указанные диапазоны распределения госпрограмм по итогам 2018 года утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903. [↑](#footnote-ref-11)
12. В Сводном годовом докладе представлены **результаты оценки Минэкономразвития России** эффективности реализации 40 госпрограмм (открытая часть). [↑](#footnote-ref-12)
13. Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (ответственный исполнитель – Минэкономразвития России) – **9,2 %** [↑](#footnote-ref-13)
14. пункты 13 и 22 постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903 [↑](#footnote-ref-14)