



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Стратегический аудит
государственной программы
Российской Федерации
«Юстиция» (2013–2020 годы)»



Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

- 1) Оценить соответствие целей и задач госпрограммы «Юстиция» положениям документов стратегического планирования.
- 2) Оценить качество определения целей и постановки задач, а также достаточность и качество целевых показателей госпрограммы «Юстиция».
- 3) Оценить эффективность результатов реализации госпрограммы «Юстиция» за 2013–2019 годы и истекший период 2020 года.
- 4) Проанализировать соблюдение требований законодательства Российской Федерации при разработке, корректировке и реализации госпрограммы «Юстиция».

Итоги проверки

Анализ показал, что госпрограмма «Юстиция» разработана в отсутствие документов стратегического планирования в сфере юстиции. Это не в полной степени соответствует требованиям законодательства и снижает вероятность достижения заявленных целей.

Система показателей госпрограммы не позволяет оценить достижение ее целей и решение задач. Она характеризуется недостаточной обоснованностью состава показателей, наличием показателей, имеющих слабую зависимость от деятельности исполнителей госпрограммы, несоответствием показателей требованиям адекватности и однозначности, слабой взаимосвязью показателей с ресурсным обеспечением госпрограммы. На достижение отдельных показателей оказывают влияние мероприятия, реализуемые за счет бюджетных ассигнований в рамках ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», которая не входит в госпрограмму.

В госпрограмме не учтены показатели, выполнение которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в части повышения средней заработной платы работников сфер здравоохранения и образования.

Полноценная система управления рисками не была проработана. Из-за отсутствия сведений о возможных рисках не были приняты меры по их предотвращению и минимизации со стороны исполнителей госпрограммы.

Анализ показал, что ежегодное высокое выполнение плановых значений показателей госпрограммы «Юстиция» (до 97,5 % от установленных) и реализация контрольных событий (до 100 %), а также высокий уровень кассового исполнения расходов федерального бюджета (до 99,9 %) крайне слабо взаимосвязаны и не могут объективно характеризовать успешность и эффективность госпрограммы.

Действующая с 2018 года Методика оценки эффективности госпрограммы «Юстиция» не позволяет в полной мере оценить ее реализацию. Рассчитанная по ней эффективность реализации подпрограмм и ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» не дает достоверной информации о результатах их выполнения.

Выводы

Документы стратегического планирования в сфере юстиции фактически отсутствуют. В ряде случаев при разработке, корректировке и реализации госпрограммы «Юстиция» требования законодательства Российской Федерации не были соблюдены. Ожидаемые результаты реализации госпрограммы не указаны в виде качественных и количественных результатов, в связи с чем оценить эффективность расходования средств федерального бюджета не представляется возможным. В основном в рамках госпрограммы осуществляется финансирование текущей деятельности Минюста России, ФСИН России и ФССП России. При разработке и реализации госпрограммы не уделено достаточное внимание управлению рисками.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Направить информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (2013–2020 годы)»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 декабря 2020 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 2.3.5.1, 2.3.5.1.1, 2.3.5.1.2, 2.3.5.1.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (пункты 2.3.5.5, 2.3.5.5.1, 2.3.5.5.2, 2.3.5.5.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Документы стратегического планирования;
- нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие процесс разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации;
- отчетные документы о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (далее – госпрограмма «Юстиция», госпрограмма);
- деятельность федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) по реализации госпрограммы «Юстиция».

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка соответствия целей и задач госпрограммы «Юстиция» положениям документов стратегического планирования, касающихся сферы юстиции.

3.2. Оценка качества определения целей и постановки задач, а также достаточности и качества целевых показателей (индикаторов) госпрограммы «Юстиция».

3.3. Оценка эффективности результатов реализации госпрограммы «Юстиция» за 2013–2019 годы и истекший период 2020 года.

3.4. Анализ соблюдения требований законодательства Российской Федерации при разработке, корректировке и реализации госпрограммы «Юстиция».

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство юстиции Российской Федерации (г. Москва);
- Федеральная служба исполнения наказаний (г. Москва);
- Федеральная служба судебных приставов (г. Москва).

5. Исследуемый период

2013–2019 годы и истекший период 2020 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 5 ноября 2019 года по 21 декабря 2020 года, в том числе:

с 9 по 20 декабря 2019 года и с 9 января по 5 февраля 2020 года – с выходом на объекты.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Госпрограмма «Юстиция» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2013 г. № 517-р и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 (с изменениями). Срок реализации госпрограммы: 2013–2026 годы. Ответственным исполнителем госпрограммы является Минюст России, соисполнителями – ФСИН России и ФССП России, участники отсутствуют.

При формировании целей и задач госпрограммы были использованы положения двух документов, определяющих приоритеты государственной политики в сфере юстиции и исполнения наказаний: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее – Основы)¹ и Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция развития УИС)², при этом Основы и Концепция развития УИС не являются по форме документами стратегического планирования, так как не отвечают всем требованиям Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

-
1. Утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168.
 2. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р.
 3. Перечень документов стратегического планирования установлен статьей 11 Федерального закона № 172-ФЗ, требования к отраслевым документам стратегического планирования установлены пунктом 7 статьи 19 указанного закона.

Две из четырех целей Основ⁴ легли в основу формирования целей госпрограммы «Юстиция», задачи госпрограммы «Юстиция» также определены в соответствии с Основами.

Цели, задачи и основные направления деятельности уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) на период до 2020 года, определенные Концепцией развития УИС, не нашли достаточно полного отражения в целях госпрограммы «Юстиция» и не в полном объеме учтены в ее задачах.

Так, задача формирования службы пробации в целях создания условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации госпрограммой не предусмотрена, а задача трудовой адаптации осужденных⁵ на уровне задач ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» появилась в госпрограмме только в 2019 году.

Перечень задач госпрограммы «Юстиция» носит ведомственный характер и отражает деятельность исполнителей госпрограммы.

Документы стратегического планирования, устанавливающие приоритеты и основные направления развития деятельности, отнесенной к компетенции ФССП России, отсутствуют.

Следует отметить, что в текущем 2020 году завершается период действия Концепции развития УИС. Новая концепция, поручение о разработке которой было дано Правительством Российской Федерации Минюсту России и ФСИН России в 2019 году, до настоящего момента не разработана.

Вместе с тем задачами госпрограммы «Юстиция» предусмотрена разработка двух стратегических документов: общей стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний и общей стратегии в сфере судебно-экспертной деятельности.

В связи с принятием в 2014 году Федерального закона № 172-ФЗ госпрограмма «Юстиция» отнесена к документам стратегического планирования, однако каких-либо изменений для приведения ее в соответствие с данным законом в части целеполагания по отраслевому принципу внесено не было.

В ответ на поручение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № ИШ-П13-3807 о подготовке проектов отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации Минюстом России принято решение о нецелесообразности разработки таких проектов в пределах компетенции⁶.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия из перечня документов стратегического планирования в сфере юстиции в государственном реестре документов стратегического планирования в соответствии со статьей 12

-
4. Целями Основ являются: 1) формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма; 2) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; 3) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения; 4) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.
 5. «Создание дополнительных рабочих мест для осужденных к лишению свободы».
 6. Письма Минюста России в Минэкономразвития России от 27 февраля 2018 г. № 04/26928-ВФ и от 28 декабря 2018 г. № 08/27195-ДН.

Федерального закона № 172-ФЗ зарегистрированы два документа: План деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2013–2018 годы⁷ и госпрограмма «Юстиция».

Указанным планом устанавливались цели и ключевые события, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере деятельности некоммерческих организаций, нотариата, адвокатуры, государственной регистрации актов гражданского состояния и судебно-экспертной деятельности, исполнения трех указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года⁸.

С 2019 года план деятельности на шестилетний период Минюстом России не утверждался. Планы деятельности ФСИН России и ФССП России также не разрабатывались и не утверждались. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ⁹ исполнителями госпрограммы как государственными органами, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, не применялись.

Таким образом, цели и задачи госпрограммы «Юстиция» сформированы в отсутствие отраслевых документов стратегического планирования и определялись исходя из мер государственной политики в области правовой грамотности и правосознания граждан и ключевых функций (задач), возложенных на соответствующий ФОИВ¹⁰.

7.2. В исследуемом периоде паспортом госпрограммы «Юстиция» предусматривалось пять подпрограмм и две ФЦП (см. рис. 1).

Состав ответственных исполнителей и соисполнителей госпрограммы «Юстиция» за весь период ее реализации не изменялся.

Целями госпрограммы являются:

- развитие в обществе правовой модели поведения граждан;
- преодоление правового нигилизма;
- поддержание устойчивого уважения к закону.

Цели госпрограммы направлены на развитие общественных отношений в целом и являются общественно значимыми, однако показатели госпрограммы не позволяют охарактеризовать их ни качественно, ни количественно, что влечет риск нереализуемости целей госпрограммы к установленному сроку ее окончания.

7. Утвержден распоряжением Минюста России от 24 мая 2013 г. № 1069-р.

8. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

9. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449.

10. Указы Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» и № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов».

Структура госпрограммы «Юстиция»

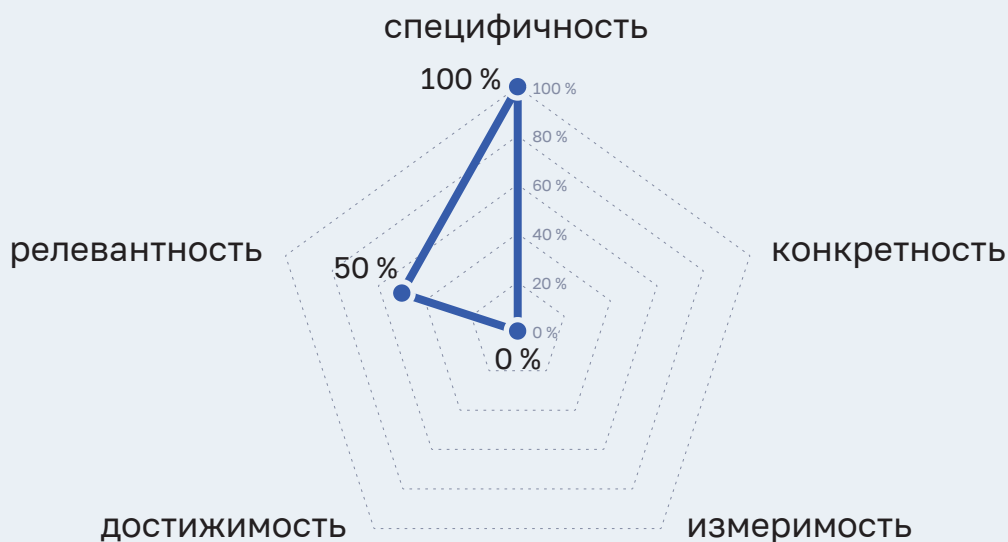


При установлении целей госпрограммы «Юстиция» не имелось первоначальных, промежуточных и конечных критериев или показателей уровня отношения общества к закону. Отсутствуют итоговые эффекты выполнения госпрограммы, приводящие к широкомасштабным изменениям общегосударственного характера (состояния общества, общественных отношений, системы государственного управления), а также конкретные конечные результаты как совокупность значимых изменений, возникающих у граждан и организаций (выгодоприобретателей) после использования непосредственных результатов госпрограммы.

Указанные цели не в полной мере соответствуют критерию релевантности и не отвечают критериям измеримости и конкретности¹¹ (см. рис. 2). Кроме того, слова «развитие», «преодоление» и «поддержание» в формулировке целей госпрограммы обозначают непрерывный процесс, что свидетельствует о несоответствии их критерию достижимости.

11. Критерии в настоящем отчете определяются в соответствии с пунктом 16 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.

Соответствие целей госпрограммы установленным критериям



Примечание. Данное соответствие критериям характерно для всех трех целей госпрограммы.

Таким образом, госпрограмма «Юстиция» не может в полной мере рассматриваться как программно-целевой инструмент, характеризующий достижение стратегических целей в сфере юстиции, влияние на актуальные проблемы и их причины, ожидания целевых групп.

Цели госпрограммы в большей степени соответствуют миссии Минюста России как федерального органа исполнительной власти, которую он должен выполнять в сфере юстиции.

Конечные результаты госпрограммы должны определяться ее целями. При этом ожидаемые результаты госпрограммы «Юстиция»¹² не указаны в виде качественных и количественных характеристик основных (ожидаемых) планируемых конечных результатов с описанием конкретных завершенных событий, позволяющих однозначно оценить результаты реализации госпрограммы, а также значений показателей (индикаторов) на последний год реализации госпрограммы, их динамики, что в свою очередь затрудняет оценку достаточности задач госпрограммы для достижения ее целей.

Такие понятия, как «обеспечение», «развитие» и «повышение», не могут относиться к характеристике конечного результата.

Сравнительный анализ целей и задач госпрограммы «Юстиция» приведен на рис. 3.

12. Ожидаемые результаты реализации госпрограммы: создание условий, обеспечивающих эффективную реализацию гражданами Российской Федерации конституционных прав и свобод; повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов; улучшение качества исполнения судебных решений, актов иных органов.

Сравнительный анализ целей и задач госпрограммы «Юстиция»



- задачи госпрограммы
- 1 показатели госпрограммы (1 редакция)
- 0 показатели не установлены
- 1 показатели госпрограммы (действующая редакция)

Цели подпрограмм, входящих в состав госпрограммы, взаимосвязаны с целями госпрограммы, но не в полной мере соответствуют критериям конкретности, измеримости и релевантности.

Так, цель подпрограммы 3 «Совершенствование отдельных направлений деятельности уголовно-исполнительной системы» не конкретна, не измерима и не релевантна, что приводит к невозможности объективной оценки результатов ее достижения. В частности, формулировка «совершенствование» не соответствует критерию результативности и определяется как процесс, а формулировка «потребности общественного развития» не конкретна и допускает произвольное или неоднозначное толкование.

Целью ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)»¹³ определено приведение условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами, а также условий отбывания наказания осужденными в соответствие с законодательством Российской Федерации. Вследствие несоблюдения условия конкретности в формулировке указанной цели не обеспечивается ее измеримость, а оценка качества постановки цели ФЦП с использованием критерия релевантности свидетельствует о несоответствии формулировки цели ее ожидаемым конечным результатам: доведение количества следственных изоляторов с условиями содержания в них, соответствующими законодательству Российской Федерации и международным стандартам, до 87,4 % при базовом значении 76,1 % и количества исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждений с условиями отбывания наказания в них, соответствующими законодательству Российской Федерации, до 73,1 % при базовом значении 69,5 %.

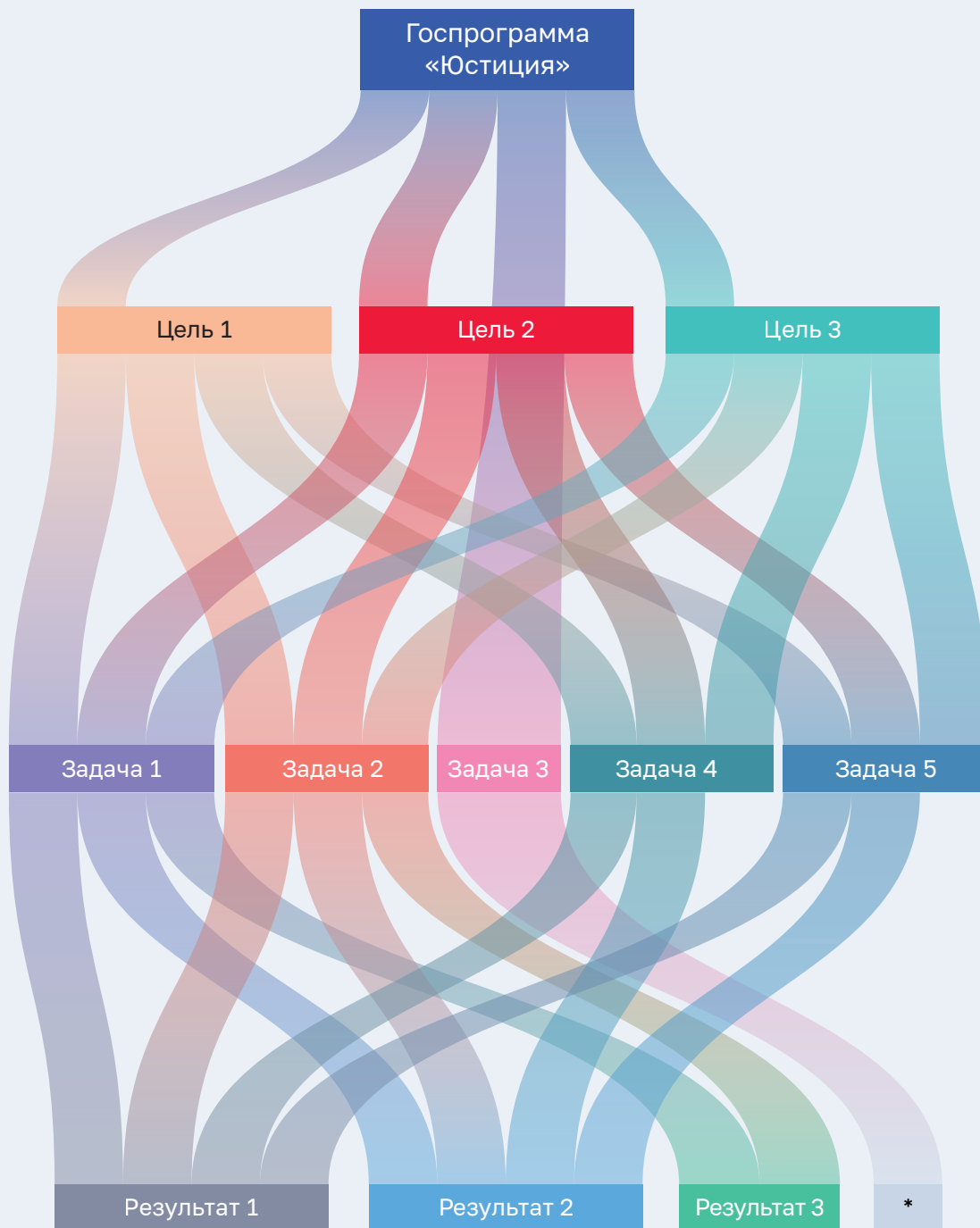
Задачи подпрограмм направлены на достижение целей и в целом достаточны. Однако перечень некоторых задач подпрограмм 1 и 4, возможно, нуждается в оптимизации (объединение и исключение дублирования) в части нотариата и повышения статуса судебного пристава, а формулировки отдельных задач носят неконкретный характер.

Госпрограмма не содержит оценку какого-либо планируемого или фактического межотраслевого и (или) межведомственного влияния на конечные результаты (итоговые эффекты) иных государственных программ Российской Федерации и государственной политики.

Взаимосвязь целей, задач и ожидаемых результатов госпрограммы «Юстиция» представлена на рис. 4.

13. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 353-21 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция».

Взаимосвязь целей, задач и ожидаемых результатов госпрограммы «Юстиция»



Примечание. Нумерация целей, задач и ожидаемых результатов дана в соответствии с перечнем, содержащимся в паспорте госпрограммы «Юстиция».

* Задача направлена на обеспечение управления при реализации госпрограммы.

Анализ обоснованности состава и значений целевых показателей (индикаторов) госпрограммы «Юстиция» показал следующее.

В исследуемом периоде количество показателей, характеризующих выполнение задач госпрограммы, варьировалось от 12¹⁴ до 8¹⁵. Ответственным исполнителем большей части из этих показателей определен Минюст России.

С начала реализации госпрограммы из общего количества показателей только три¹⁶ остались неизменными, при этом они опосредованно характеризуют достижение целей и выполнение задач госпрограммы и по своему содержанию скорее относятся к показателям подпрограмм 1 и 2, поскольку ориентированы на достижение их целей.

С 2016 года наблюдается тенденция к сокращению общего числа показателей госпрограммы, при этом количество показателей, характеризующих выполнение целей и задач госпрограммы, остается примерно на одном уровне – 3 показателя.

В процессе внесения изменений из паспорта госпрограммы исключены показатели, позволяющие оценить достижение задачи «Повышение уровня исполнения судебных актов и уголовных наказаний, включая разработку общей стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний», и показатель «Доля оконченных фактическим исполнением исполнительных производств», непосредственно характеризующий выполнение задачи по повышению уровня исполнительного производства.

Таким образом, существующая система показателей уровня госпрограммы не позволяет в полном объеме оценить выполнение задач и достижение целей госпрограммы «Юстиция».

В ходе реализации госпрограммы количество показателей подпрограмм изменялось от 27 до 37.

Сведения о показателях госпрограммы «Юстиция», ее подпрограмм и федеральных целевых программ приведены на рис. 5.

Выполнение задач подпрограммы 1 в разные годы характеризовали от 9 до 15 показателей, из них с начала реализации госпрограммы из общего количества показателей только 4 показателя остались неизменными, при этом они опосредованно характеризуют достижение целей и выполнение задач подпрограммы.

Всего из 20 показателей подпрограммы 1, установленных в период 2013–2019 годов, Минюст России не оказывал прямого влияния на достижение значений по 12 показателям¹⁷. Из десяти показателей действующей редакции госпрограммы четыре носят информационный характер.

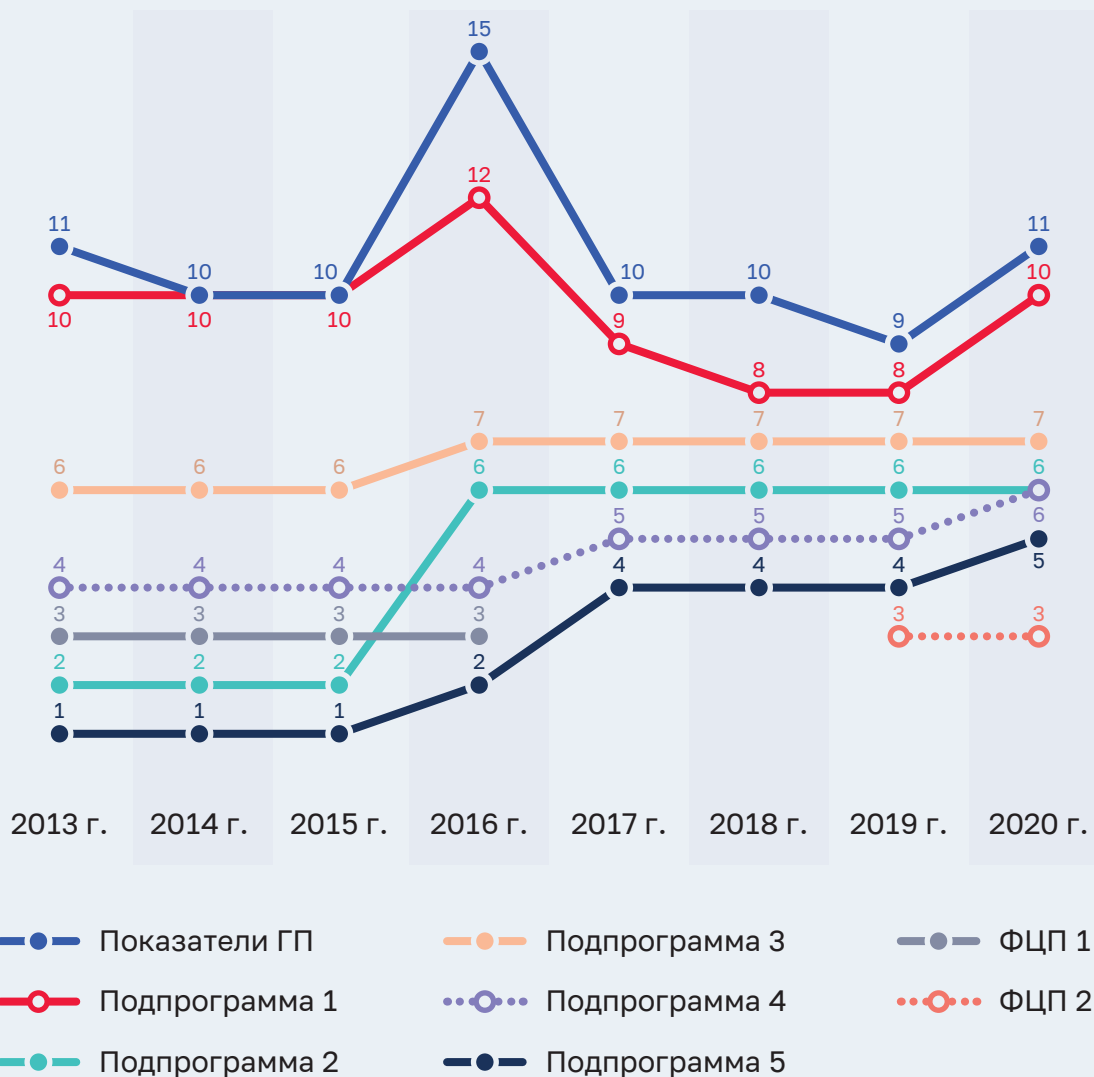
14. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2016 г. № 346.

15. В редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 370, от 30 марта 2018 г. № 372, от 29 марта 2019 г. № 353-21 и от 30 марта 2020 г. № 361-16.

16. «Объем выполненных судебных экспертиз и экспертных исследований в стоимостном выражении, млн рублей»; «Объем выполненных судебных экспертиз и экспертных исследований в натуральном выражении, единиц»; «Соблюдение требований законодательства Российской Федерации при принятии решений о государственной регистрации некоммерческих организаций (отношение количества решений, признанных незаконными судом или Министерством юстиции Российской Федерации, к общему количеству принятых решений), процентов».

17. Перечень показателей, зависимость которых от деятельности исполнителей госпрограммы незначительна, приведен в приложении № 4 к настоящему акту.

Количество показателей госпрограммы «Юстиция», ее подпрограмм и федеральных целевых программ (по годам)



Система показателей подпрограммы 1 в основном характеризует деятельность Минюста России в сфере некоммерческих организаций, адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

При этом на большинство показателей Минюст России оказывает слабое влияние, в том числе отсроченное по времени (через нормативно-правовое регулирование) ¹⁸.

18. «Количество выданных выписок из реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен»; «Число адвокатов в Российской Федерации»; «Число нотариусов в Российской Федерации».

В соответствии с ведомственными актами Минюста России количество нотариусов в Российской Федерации зависит от численности населения и имеет предельное значение. Таким образом, показатель, характеризующий численность нотариусов в Российской Федерации, статистически отражает их количество на текущий момент, из-за чего увеличение значений данного показателя как инструмента, направленного на развитие нотариального рынка услуг, не отражает потребность выгодоприобретателей.

Более того, само наличие нормативного ограничения по количеству нотариусов в Российской Федерации влечет за собой не только закрытость и ограничения рынка нотариальных услуг, но и риски ограничения реализации прав граждан Российской Федерации и защиты публичных интересов организаций, что прямо противоречит задачам подпрограммы 1.

Подпрограмма 1 содержит показатели, зависимость которых от деятельности Минюста России незначительна, часть из них в ходе реализации госпрограммы исключена (жалобы или обращения граждан Российской Федерации на действия (бездействие) адвокатов, нотариусов или должностных лиц органов ЗАГС).

Целью подпрограммы 2 является разработка общей стратегии в сфере судебно-экспертной деятельности и модернизация судебно-экспертных учреждений Минюста России (далее – СЭУ Минюста России), однако существующая Программа развития судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации на 2018–2020 годы¹⁹ носит исключительно описательный характер системы СЭУ Минюста России.

С начала реализации госпрограммы в подпрограмме 2 установлены два показателя, с 2016 года их количество увеличено до шести показателей, из которых только один остался неизменным. Все показатели характеризуют достижение целей и решение задач подпрограммы, в том числе четыре из них – деятельность СЭУ Минюста России по выполнению государственного задания.

На достижение отдельных показателей оказывают влияние мероприятия и бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», которая не входит в состав госпрограммы «Юстиция» и финансово обеспечивается в рамках непрограммной части федерального бюджета.

Существующая система показателей подпрограммы 3 не позволяет в полной мере оценить достижение целей и реализацию большей части ее задач.

Так, отсутствуют показатели, характеризующие привлечение осужденных к труду, а также сокращение рецидивов преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы с ними, проведения мероприятий в целях адаптации освободившихся осужденных в обществе, в том числе с участием представителей гражданского общества.

Также отсутствуют показатели, характеризующие выполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации

19. Утверждена Министром юстиции Российской Федерации 13 августа 2018 года.

государственной социальной политики»²⁰, необходимость включения которых предусмотрена пунктом 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации²¹ (далее – Методические указания).

В ходе реализации госпрограммы «Юстиция» выполнение задач подпрограммы 3 характеризовали от пяти до семи показателей, большинство из которых оставалось неизменными. При этом из неизменных показателей три (т. е. от 43 до 50 % в разное время) характеризовали достижение только одной из семи задач. Один из показателей не зависит от деятельности ФСИН России и не характеризует промежуточных или конечных результатов выполнения основных мероприятий подпрограммы 3. Остальные показатели в целом зависят от деятельности ФСИН России и в разной степени характеризуют выполнение задач подпрограммы.

Анализ связи целей и задач подпрограммы 3 с показателями показал, что отдельные показатели являются единственными критериями оценки решения двух задач, а для оценки решения задачи по повышению эффективности исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, показателей не установлено.

Количество показателей подпрограммы 4 увеличилось с четырех до шести (значения по одному показателю установлены с 2021 года), однако это не позволяет обеспечить полноту оценки выполнения задач и достижения целей подпрограммы, поскольку система показателей имеет узкую направленность и ограничивается сферой использования современных технологий. Все шесть показателей подпрограммы 4, предусмотренные действующей редакцией госпрограммы, характеризуют выполнение трех из восьми ее задач.

Показатели, характеризующие выполнение задачи по совершенствованию статуса судебного пристава, противодействию коррупционным проявлениям в сфере исполнительного производства и значительному повышению количества исполнительных документов, исполненных добровольно, без участия государственных органов принудительного исполнения, не установлены.

С начала реализации подпрограммы 4 из общего количества показателей сохранены только два показателя, которые в ходе реализации госпрограммы отнесены к показателям госпрограммы и отражают уровень обеспечения законности действий

20. Правительству Российской Федерации обеспечить к 2018 году:

- доведение средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение средней заработной платы работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

21. Утверждены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 582.

(бездействия) должностных лиц ФССП России и при производстве дознания по уголовным делам²².

Плановые значения действующих шести показателей подпрограммы 4 имеют положительную динамику и характеризуют определенные результаты деятельности ФССП России в сфере исполнительного производства.

По трем показателям²³ частично или полностью отсутствует алгоритм формирования сведений о порядке сбора базовых показателей и указаний по их заполнению, а также не утверждена методика расчета, сбора и обработки исходных данных, что не соответствует требованиям достоверности, своевременности и регулярности используемых показателей.

Таким образом, состав показателей подпрограммы 4 недостаточен и не позволяет в полной мере оценить уровень достижения целей и решения задач подпрограммы 4.

Подпрограмма 5 госпрограммы «Юстиция» носит обеспечивающий характер. Количество показателей подпрограммы с 2013 года увеличилось с одного до четырех, при этом ни один из них не характеризует выполнение задачи по взаимодействию ответственного исполнителя с соисполнителями по реализации мероприятий госпрограммы, а также по повышению эффективности деятельности Минюста России в качестве ответственного исполнителя госпрограммы.

Показатель «Доведение в полном объеме средств, необходимых для выплаты взноса в бюджет Гаагской конференции по международному частному праву» представляется целесообразным преобразовать в аналогичное контрольное событие.

Показатели, установленные для федеральных целевых программ «Развитие УИС (2007–2016 годы)» и «Развитие УИС (2018–2026 годы)», соответствуют их целям и задачам.

Оценка показателей ФЦП свидетельствует о том, что при уменьшении итогового значения показателя численности осужденных к лишению свободы, привлеченных к оплачиваемому труду, по отношению к численности осужденных, подлежащих привлечению к труду, с 46,5 до 36,4 % ожидаемый конечный результат ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» остался неизменным. При этом низкое итоговое значение указанного показателя и ожидаемый конечный результат ФЦП не позволяют в полной мере реализовать требования уголовно-исполнительного законодательства по привлечению осужденных к общественно полезному труду как средству исправления и обязанности осужденных.

Для всех подпрограмм характерно следующее.

В исследуемый период ответственным исполнителем и соисполнителями госпрограммы при ее разработке и реализации не обеспечено соблюдение требований Методических указаний в части:

-
22. «Обеспечение законности при производстве дознания по уголовным делам, подследственным Федеральной службе судебных приставов» и «Доля решений должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, признанных судами незаконными при осуществлении исполнительного производства, в общем объеме исполнительного производства (качество работы, включая ее правильность, своевременность и полноту), процентов».
 23. «Доля безбумажного юридически значимого документооборота с ФНС России и ГУОБДД МВД России в общем количестве документооборота с указанными органами»; «Количество регистрирующих и иных органов и кредитных организаций, с которыми организован автоматизированный электронный документооборот на федеральном уровне по получению информации об имущественном положении должника, наложении ограничений на должника и его имущество, обращении взыскания на имущество»; «Сумма оплаченной задолженности по исполнительным производствам с использованием сетей общего пользования и различных платежных систем (без посещения отдела судебных приставов)».

- исключения показателей в течение хода реализации госпрограммы «Юстиция», что сделало невозможным обеспечение сопоставления текущих значений показателей с предыдущими значениями в рамках госпрограммы;
- несоответствия показателей требованиям адекватности и однозначности;
- формирования плановых значений показателей под фактически достигнутые;
- установления значений отдельных показателей в отсутствие динамики по годам реализации госпрограммы;
- отсутствия утвержденной методики расчета значений некоторых показателей.

Содержащийся в пункте 22 Методических указаний запрет на исключение показателей ограничивает исполнителей государственных программ Российской Федерации в корректировке набора показателей в части исключения показателей, не характеризующих выполнение задач и достижение целей либо достигших предельных значений.

7.3. В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации²⁴ (далее – Порядок разработки госпрограмм) Минюст России как ответственный исполнитель госпрограммы «Юстиция» ежегодно своевременно составляет и направляет в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы «Юстиция» (далее – годовые отчеты).

Рисунок 6



24. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

Из приведенных данных следует, что степень достижения плановых значений показателей повышается (за исключением 2019 года). При стабильной системе показателей полученные результаты свидетельствовали бы об улучшении работы по реализации госпрограммы. Примечательно, что увеличение степени выполнения показателей приходится на период внесения значительных изменений в систему показателей (2016 и 2017 годы).

Наряду с исключением показателей, на достижение которых исполнители госпрограммы имели незначительное влияние²⁵, был исключен показатель, характеризующий решение задач и достижение цели подпрограммы 4 и госпрограммы в целом в связи с его невыполнением²⁶. Кроме того, ряд показателей исключен в связи с достижением их предельных значений.

Также имелись случаи включения показателей на один или два года реализации госпрограммы, что свидетельствует о некачественном формировании системы показателей госпрограммы²⁷. Плановые значения указанных показателей не были достигнуты.

Количество невыполненных показателей госпрограммы и подпрограмм имеет тенденцию к уменьшению. По показателям федеральных целевых программ сложился низкий уровень выполнения показателей, не превышающий 67%. Это обусловлено, в частности, неэффективным планированием мероприятий программы, а также внесением изменений, исключающих из мероприятий ФЦП объекты строительства при наличии их взаимосвязи с показателями ФЦП.

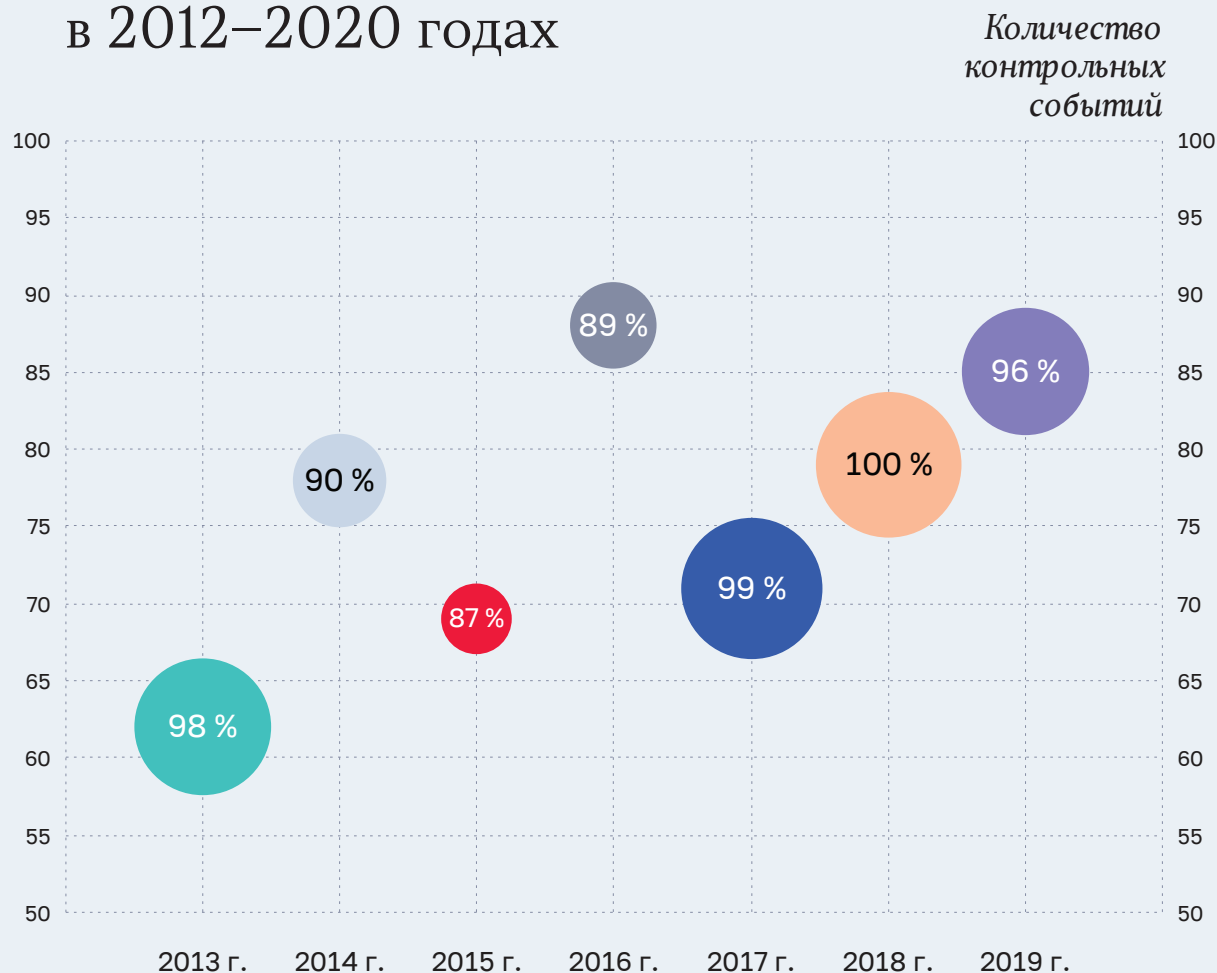
Таким образом, многочисленные изменения системы показателей не позволяют достоверным образом оценивать прогресс в достижении всех целей и решении всех задач государственной программы (подпрограммы).

Данные о выполнении показателей госпрограммы свидетельствуют о недостаточной проработанности системы показателей и не вполне эффективной работе по их выполнению.

Выполнение контрольных событий госпрограммы отражено на рис. 7.

-
25. «Соотношение общего количества адвокатов, имеющих действующий статус, сведения о которых внесены в реестр, и населения Российской Федерации», «Соотношение количества адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в рамках реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», и числа граждан, имеющих право на ее получение», «Количество жалоб граждан на действия (бездействие) нотариусов».
 26. «Доля оконченных фактическим исполнением исполнительных производств (в процентном отношении от общего количества находившихся на исполнении в отчетном периоде исполнительных производств)».
 27. «Соотношение количества адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», и числа граждан, имеющих право на ее получение» (2016 и 2017 годы) и «Соотношение количества сотрудников государственного юридического бюро, оказывающих бесплатную юридическую помощь, и числа граждан, имеющих право на ее получение» (2016 год).

Выполнение контрольных событий госпрограммы «Юстиция» в 2012–2020 годах



Значительная часть детального плана-графика реализации госпрограммы «Юстиция» представлена ежегодно повторяющимися контрольными событиями, характеризующими текущую деятельность ее исполнителей. Такие контрольные события, как правило, выполняются. Большинство случаев невыполнения и нарушения сроков выполнения относится к контрольным событиям, связанным с разработкой и утверждением нормативных правовых и ведомственных актов. Основной проблемой является длительность согласования документов как в структурных подразделениях Минюста России, так и с заинтересованными органами, а также необходимость их доработки. В результате срок выполнения контрольного события продлевался²⁸.

28. «Долгожителем» детального плана-графика является реализуемое в рамках подпрограммы 1 контрольное событие, связанное с разработкой и утверждением Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, направленной на обеспечение доступа граждан и юридических лиц на получение квалифицированной юридической помощи. Первоначально плановый срок окончания его реализации был установлен на 30 сентября 2014 года, затем он ежегодно продлевался до 2020 года.

Контрольные события не характеризуют промежуточные или конечные результаты выполнения мероприятий и основных мероприятий госпрограммы.

ФССП России не выполнялись требования Методических указаний, предусматривающие установление мероприятий и контрольных событий в части предоставляемых государственных услуг и осуществления государственного контроля²⁹.

Невыполнение контрольных событий ФЦП, как правило, связано с внесением изменений в саму федеральную целевую программу в части сроков ввода объектов, их количества, финансирования, а также в связи с невыполнением условий государственных контрактов.

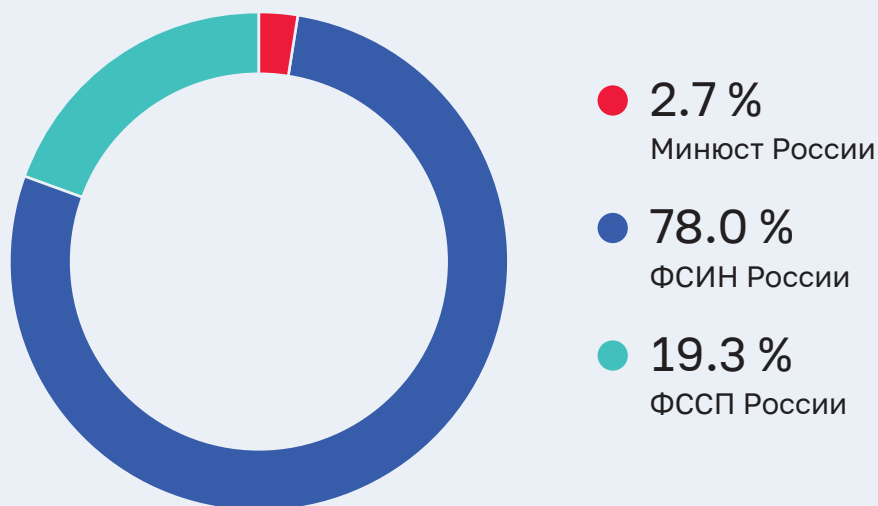
В ходе анализа годовых отчетов выявлены факты учета нереализованных контрольных событий как выполненных³⁰.

Ресурсное обеспечение реализации госпрограммы «Юстиция» предусмотрено по всем подпрограммам и двум ФЦП (в период их реализации).

Структура расходов госпрограммы в разрезе исполнителей приведена на рис. 8.

Рисунок 8

Структура расходов госпрограммы «Юстиция» за 2019 год в разрезе ГРБС



29. «Предоставление информации по находящимся на исполнении исполнительным производствам в отношении физического и юридического лица (предоставляется в электронном виде для физических и юридических лиц)» и «Включение сведений о юридическом лице в государственный реестр лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (не предоставляется в электронном виде для юридических лиц)».

30. КС «Автоматизированные системы УИС интегрированы с автоматизированными системами судебных и правоохранительных органов» (в 2016 году) и КС «Выполнены рекомендации Рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в 2017 году» (в 2017 году).

Структура расходов в разрезе подпрограмм и ФЦП в период 2014–2020 годов³¹ изменялась незначительно: на долю подпрограммы 1 приходилось от 0,07 до 0,09 %; подпрограммы 2 – от 0,54 до 0,79 %; подпрограммы 3 – от 78,23 до 82,77 %; подпрограммы 4 – от 14,47 до 19,07 %; подпрограммы 5 – от 0,99 до 1,16 %; ФЦП «Развитие УИС (2007–2016 годы)» – от 2,49 до 4,95 %; ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» – от 0,80 до 0,85 %.

Анализ кассового исполнения расходов на реализацию госпрограммы показал их ежегодное превышение (за исключением 2015 года) над установленными госпрограммой объемами ресурсного обеспечения: в 2013 году – на 21,8 %; в 2014 году – на 2,9 %; в 2015 году – на (-)5,2 %; в 2016 году – на 1,6 %; в 2017 году – на 7,2 %; в 2018 году – на 7,7 %, в 2019 году – на 4,8 %. Изменения объемов финансирования не привели к существенным изменениям иных параметров госпрограммы.

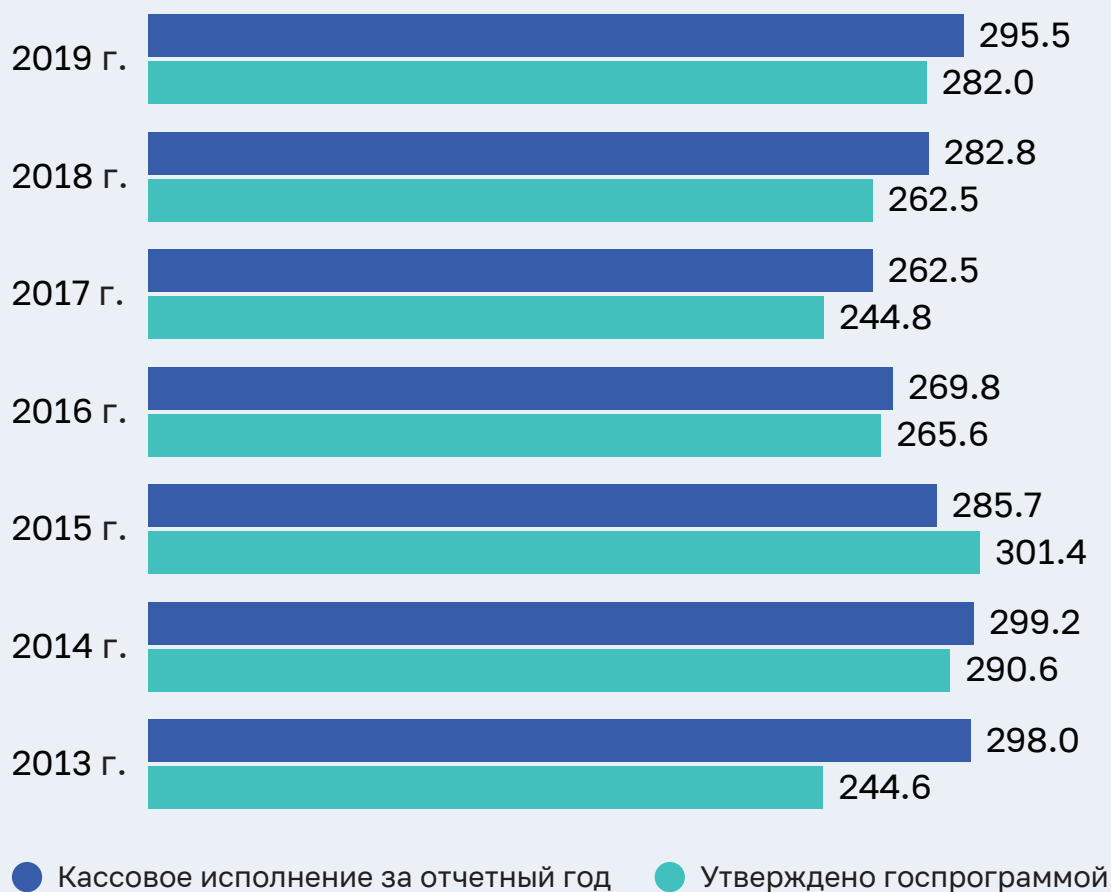
В ходе анализа исполнения госпрограммы в части ресурсного обеспечения (рис. 9) установлено низкое кассовое исполнение расходов (в отдельные годы) по подпрограмме 1 (2018 год – 79,1 %, 2019 год – 71,0 %), по подпрограмме 5 (особенно в 2016 году – 81,0 % и 2019 году – 88,0 %), а также ФЦП «Развитие УИС (2007–2016 годы)» (в 2016 году – 84,5 %, в 2017 году – 71,1 %³²) и ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» – 19,2 % в 2019 году.

31. В 2013 году в состав бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы 1 входили средства субвенции на реализацию переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния, что значительно увеличивало размер бюджетных ассигнований по подпрограмме. С 2014 года указанная субвенция вошла в состав единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации.

32. На 2017 год бюджетные ассигнования на реализацию указанной ФЦП госпрограммой и Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ не запланированы, при этом сводной бюджетной росписью предусмотрено 1 563 054,6 тыс. рублей на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в 2016 году, в соответствии с пунктом 10 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1551.

Динамика показателей ресурсного обеспечения госпрограммы «Юстиция»

млрд руб.



Годовые отчеты содержат данные об оценке эффективности госпрограммы, согласно которым в 2014–2016 годах эффективность реализации госпрограммы «Юстиция»³³ характеризовалась как средняя (0,86; 0,82; 0,81 соответственно). Однако несоответствие требованиям Методических указаний и ошибки в расчетах привели к завышению значения итогового показателя (по расчетам Счетной палаты Российской Федерации, значение показателя эффективности реализации

33. Оценка эффективности госпрограммы «Юстиция» в годовых отчетах за 2013–2015 годы осуществлялась в соответствии с требованиями Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

Оценка эффективности госпрограммы «Юстиция» в годовых отчетах за 2016–2018 годы осуществлялась в соответствии с пунктом 85 Методических указаний, по методике, утвержденной ответственным исполнителем. Методика оценки эффективности госпрограммы «Юстиция» утверждена 26 июня 2017 года первым заместителем Министра юстиции Российской Федерации, руководителем рабочей группы по реализации государственной программы Российской Федерации «Юстиция», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312.

госпрограммы в 2015 году составило 0,53 (неудовлетворительная), в 2016 году – 0,75 (удовлетворительная).

Начиная с 2017 года эффективность реализации госпрограммы «Юстиция» рассчитывается Минюстом России двумя способами – в соответствии с утвержденной методикой, а также без учета в подпрограмме 1 выплат истцам по решениям Европейского Суда по правам человека и дополнительного бюджетного финансирования ФСИН России в подпрограмме 3 (значения, полученные при расчете вторым способом, указаны в квадратных скобках).

В результате согласно годовому отчету за 2017 год эффективность реализации госпрограммы «Юстиция» характеризовалась как средняя (0,84) [высокая (0,92)], в 2018 году также средняя (0,85) [высокая (0,95)], в 2019 году – средняя (0,888) [высокая (0,967)] (по расчетам Счетной палаты Российской Федерации в 2017–2019 годах – средняя).

Поскольку Методикой оценки эффективности госпрограммы «Юстиция» при оценке кассового исполнения госпрограммы не предусмотрено исключение из расходов федерального бюджета на реализацию госпрограммы выплат истцам по решению Европейского Суда по правам человека и дополнительного источника финансирования, рассчитанная по методике Минюста России эффективность реализации госпрограммы «Юстиция» в 2017–2019 годах признается средней.

Действующая Методика оценки эффективности госпрограммы «Юстиция» не позволяет в полной мере оценить реализацию госпрограммы. Так, согласно расчетам по методике Минюста России, самой эффективной в 2019 году оказалась ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» (высокая эффективность). При этом именно по ФЦП сложился самый низкий уровень кассового исполнения расходов (19,2 %), из контрольных событий выполнено только 50 %, а два показателя из трех не достигли плановых значений. В то же время эффективность реализации подпрограммы 2, все контрольные события и показатели которой выполнены, а процент исполнения сводной бюджетной росписи – 100 %, признается всего лишь удовлетворительной.

За период реализации госпрограммы общий объем ее финансирования с 2013 по 2020 год увеличился относительно первоначальной редакции на 241,2 млрд рублей (12,4 %) – с 1951,0 млрд до 2192,2 млрд рублей.

В период с 2013 по 2020 год количество основных мероприятий госпрограммы изменялось и в настоящее время реализуется 21 основное мероприятие, 9 из которых (42,9 %) не имеют ресурсного обеспечения.

В систему показателей госпрограммы ежегодно, за исключением 2015 года, вносились изменения (6 изменений). Так, минимальное общее число показателей составляло 36 единиц (в 2014 и 2015 годах), а максимальное – 49 (в 2016 году).

По подпрограмме 1 исполнение расходов ежегодно (с 2014 года) превышало установленные объемы финансирования (в 3,3–6,5 раза).

Наибольшая часть расходов подпрограммы приходится на основное мероприятие 1.4 «Обеспечение исполнения решений Европейского Суда по правам человека».

Значительное превышение показателя кассового исполнения над показателем подпрограммы обусловлено особенностями доведения указанных бюджетных ассигнований Минюсту России³⁴.

Подпрограмма 1 содержит пять основных мероприятий (одно из них завершено в 2014 году), ресурсное обеспечение предусмотрено по двум из них.

Значительное количество контрольных событий подпрограммы 1 осуществлялось структурными подразделениями Минюста России в рамках текущей деятельности и за счет финансирования, предусмотренного в подпрограмме 5. Ресурсное обеспечение подпрограммы 1 предусмотрено в виде субсидий ФБУ НЦПИ при Минюсте России, а также бюджетных ассигнований на выплату денежных компенсаций истцам в соответствии с решениями Европейского Суда по правам человека и на осуществление закупок для государственных нужд – оказание услуг по письменному переводу документов и консультативные услуги. Основные мероприятия взаимосвязаны (в разной степени) с показателями подпрограммы 1, отдельными показателями госпрограммы, подпрограммы 5 и федеральных целевых программ. Из десяти показателей подпрограммы 1 только два показателя связаны с финансовым обеспечением, выполнение 8 показателей не зависит от объемов бюджетных ассигнований.

По подпрограмме 2 исполнение расходов практически соответствовало значениям, установленным госпрограммой «Юстиция», и составляло от 98,0 до 106,5% от предусмотренного объема бюджетных ассигнований.

Подпрограмма 2 содержит пять основных мероприятий, ресурсное обеспечение предусмотрено по двум из них. Основной объем ресурсного обеспечения приходится на субсидии СЭУ Минюста России на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Все основные мероприятия взаимосвязаны (в разной степени) с показателями подпрограммы 2, отдельными показателями госпрограммы и подпрограммы 5. Несмотря на наиболее очевидную взаимосвязь ресурсного обеспечения, контрольных событий и показателей, характеризующих выполнение государственного задания СЭУ Минюста России, фактически изменение объемов финансирования не всегда отражается на значениях показателей. На достижение отдельных показателей оказывают влияние мероприятия, реализуемые в рамках ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в непрограммной части федерального бюджета.

34. Ежегодно в соответствии с текстовой статьей закона о федеральном бюджете бюджетные ассигнования на выплату денежных компенсаций истцам в соответствии с решениями Европейского Суда по правам человека в установленных объемах резервируются Минфином России по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела «Общегосударственные вопросы» классификации расходов бюджетов. Таким образом, на этапе внесения изменений в госпрограмму бюджетные ассигнования в госпрограмме «Юстиция» не предусмотрены. В процессе исполнения бюджета бюджетные ассигнования доводятся Минюсту России, в результате чего показатели сводной бюджетной росписи и кассового исполнения расходов по подпрограмме 1 значительно превышают параметры, предусмотренные госпрограммой и первоначальной редакцией закона о федеральном бюджете.

По подпрограмме 3 исполнение расходов ежегодно превышало объемы финансирования, установленные госпрограммой, и составляло от 107,1 до 146,0 % от предусмотренного госпрограммой объема бюджетных ассигнований.

Подпрограмма 3 в действующей редакции госпрограммы «Юстиция» содержит четыре основных мероприятия, по всем основным мероприятиям предусмотрено ресурсное обеспечение.

Начиная с 2017 года мероприятие по обеспечению применения оборудования системы электронного мониторинга подконтрольных лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, не обеспечено финансированием. При этом, по данным годовых отчетов, оно ежегодно выполняется с превышением запланированного значения. Выполняется также и соответствующий показатель.

Так, согласно данным уточненного годового отчета за 2017 год³⁵, в рамках основного мероприятия «Развитие системы наказаний, альтернативных лишению свободы» в 2017 году в 10 субъектах Российской Федерации, где проходили мероприятия Чемпионата мира по футболу FIFA 2018, осуществлялось применение оборудования системы электронного мониторинга подконтрольных лиц в отношении около 7,6 тыс. осужденных к ограничению свободы и 17,3 тыс. лиц, находившихся под домашним арестом. Это позволяет сделать вывод о слабой взаимосвязи ресурсного обеспечения отдельных мероприятий и показателей подпрограммы 3.

По подпрограмме 4 исполнение расходов ежегодно превышало объемы финансирования, установленные госпрограммой, и составляло от 101,1 до 125,7 % от предусмотренного госпрограммой объема бюджетных ассигнований.

Подпрограмма содержит четыре основных мероприятия (в том числе одно завершенное), по трем из них предусмотрено ресурсное обеспечение (в том числе по одному – с 2021 года), в рамках которых осуществляется финансирование деятельности ФССП России и ее территориальных органов.

Следует отметить характерную тенденцию увеличения расходов по подпрограмме 4, связанную, в том числе, с переходом на иной вид гражданской службы и созданием органов принудительного исполнения³⁶.

Прямой зависимости в определении значений целевых показателей от уровня финансового обеспечения не установлено.

По подпрограмме 5 исполнение расходов ежегодно превышало объемы финансирования, установленные госпрограммой, и составляло от 108,4 до 143,9 % от предусмотренного госпрограммой объема бюджетных ассигнований.

Подпрограмма 5 содержит три основных мероприятия, ресурсное обеспечение предусмотрено по двум из них, в рамках которых осуществляется финансирование текущей деятельности Минюста России, его территориальных органов и зарубежного аппарата (оплата труда, закупки для государственных нужд, уплата налогов, иные

35. Направлен Минюстом России в Правительство Российской Федерации письмом от 24 апреля 2018 г. № 05/55211-АК.

36. Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

расходы), а также выплаты взноса в бюджет Гаагской конференции по международному частному праву.

Все основные мероприятия подпрограммы 5 содержат ежегодно или даже ежеквартально повторяющиеся контрольные события, характеризующие текущую деятельность Минюста России.

Подпрограмма 5 содержит четыре показателя, три из которых (выполнение государственных заданий и уплата членского взноса в международную организацию) связаны с ресурсным обеспечением.

По ФЦП «Развитие УИС (2007–2016 годы)» кассовое исполнение расходов составляло в 2013 и 2014 годах – 100,0 %, в 2015 году – 88,3 %, в 2016 году – 77,7 % от предусмотренного госпрограммой объема бюджетных ассигнований. Несмотря на такой уровень исполнения расходов бюджета при реализации ФЦП «Развитие УИС (2007–2016 годы)», отдельные контрольные события и показатели ФЦП не выполнялись, что свидетельствует об отсутствии прямой зависимости между финансированием и результатами реализации госпрограммы в части ФЦП.

При предусмотренном программой финансовом обеспечении в объеме 2,4 млрд рублей ежегодно кассовое исполнение расходов по ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» в 2018 году составило 10,5 % от бюджетных ассигнований, предусмотренных программой на ее реализацию³⁷, и показателей сводной бюджетной росписи, в 2019 году – 33,9 % (19,2 % от показателей сводной бюджетной росписи). Показатели и контрольные события не выполнялись в полном объеме, что позволяет сделать вывод об отсутствии прямой зависимости между финансированием и результатами реализации программы.

Ожидаемые результаты реализации госпрограммы не указаны в виде качественных и количественных характеристик планируемых конечных итогов с описанием конкретных завершаемых событий, позволяющих однозначно оценить результаты реализации госпрограммы, в связи с чем оценить эффективность расходования средств федерального бюджета на реализацию госпрограммы «Юстиция» не представляется возможным.

Таким образом, анализ ресурсного обеспечения, основных мероприятий, показателей и их взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что в ходе реализации госпрограммы «Юстиция» в основном осуществляется финансирование текущей деятельности Минюста России, ФСИН России и ФССП России. Для характеристики этой деятельности используется система показателей, относящихся к сфере юстиции, недостаточных для обоснованных выводов об уровне достижения целей и решения задач госпрограммы. Ряд показателей не связан с финансированием, некоторые имеют очень слабую зависимость (или вообще не зависят) от деятельности исполнителей госпрограммы. Значение некоторых показателей корректируются «под факт», так как отсутствуют сведения об их оптимальных значениях, ориентирах (например, о необходимом количестве адвокатов в стране), занижаются плановые значения с целью выполнения показателей. «Незначительные» мероприятия и показатели

37. ФЦП в 2018 году не входила в госпрограмму «Юстиция».

наполняют госпрограмму, являются простыми в реализации, что повышает уровень выполнения госпрограммы, но при этом не позволяет оценить их влияние на достижение целей и решение задач госпрограммы.

В исследуемом периоде Счетной палатой Российской Федерации в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации ежегодно проводилась экспертиза проектов изменений госпрограммы. Из всего объема представленных замечаний ее исполнителями учтено не более 30 % замечаний, в том числе не учтены замечания в части целеполагания, уточнения формулировок ожидаемых результатов, уточнения состава, содержания и динамики значений отдельных показателей, а также увязки основных мероприятий с целевыми показателями.

7.4. Планы реализации и детальные планы-графики реализации госпрограммы «Юстиция» в целом соответствуют Порядку разработки госпрограмм, однако их формирование осуществлялось без обоснования необходимости и достаточности набора контрольных событий госпрограммы для достижения ожидаемого результата соответствующего основного мероприятия или мероприятия ФЦП.

Контрольные события планов реализации госпрограммы и детальных планов-графиков в большинстве запланированы на IV квартал соответствующего года, при этом одним из основных критериев их включения в план реализации является равномерность распределения контрольных событий по срокам реализации.

За время реализации госпрограммы имелись случаи нарушения установленных сроков внесения изменений в детальные планы-графики реализации госпрограммы. Также нарушались сроки размещения отчетов о ходе исполнения планов реализации и данных мониторинга реализации госпрограммы в аналитической информационной системе обеспечения открытости деятельности ФОИВ, размещенной в сети Интернет (www.programs.gov.ru).

Анализ рисков реализации госпрограммы показал, что качественная и количественная оценка рисков дана не в полном объеме³⁸, шкала рисков, описания конкретных мер управления рисками отсутствуют, а также не определена периодичность проведения мониторинга рисков.

Сведения о внешних и внутренних социальных, финансово-экономических и прочих рисках реализации госпрограммы, которые включали бы в себя вероятные явления, события, процессы, не зависящие или зависящие от деятельности исполнителей госпрограммы, отсутствовали.

Из-за отсутствия сведений о возможных рисках не были приняты меры по их предотвращению и минимизации со стороны исполнителей госпрограммы и не был проведен анализ рисков ее реализации.

Предусмотренный Порядком разработки госпрограмм³⁹ ведомственный акт, регламентирующий управление реализацией госпрограммы, издан Минюстом России

38. Требования к оценке рисков определены подпунктом «в (1)» пункта 9 Порядка разработки госпрограмм и пунктами 43–45 Методических указаний.

39. Требования предусмотрены подпунктом «а (2)» пункта 47 Порядка разработки госпрограмм.

как ответственным исполнителем госпрограммы «Юстиция» спустя 5 лет с начала реализации госпрограммы, в связи с чем его принятие не оказало влияния на управление госпрограммой.

Набор основных мероприятий подпрограмм не являлся необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограмм: основное мероприятие по развитию международного сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств, международными органами и неправительственными организациями (до 2019 года) не повлияло на решение задач, а также допускалось формирование основных мероприятий, реализация которых направлена на достижение двух и более задач подпрограммы 3⁴⁰.

До 2019 года основные мероприятия, предусматривающие проведение социальной, психологической, воспитательной и образовательной работы с осужденными (ОМ 3.5), обеспечение постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращение рецидива преступлений (ОМ 3.7), были направлены на достижение трех задач⁴¹, что не позволяет оценить необходимость и достаточность указанных мероприятий для решения вышеназванных задач.

Основное мероприятие по организации взаимодействия с Гагской конференцией по международному частному праву (ОМ 5.3) не имеет взаимосвязки с задачами подпрограммы 5, но при этом увязано с ее показателем.

В ходе реализации госпрограммы «Юстиция» ряд контрольных событий не оказывал существенного влияния на результаты реализации госпрограммы.

Так, по подпрограмме 1 Минюсту России планом реализации 2019–2021 годов определены 14 контрольных событий, однако по своему содержанию фактически установлено три контрольных события, при этом одно из них повторяется ежегодно, поквартально.

Контрольное событие подпрограммы 3, направленное на информирование общественности о работе УИС, заключалось в издании 12 номеров журналов «Преступление и наказание» и «Ведомости УИС», предназначенных для сотрудников УИС, а также других правоохранительных органов.

Контрольные события мероприятий подпрограмм 2 и 5 не оказывают прямого влияния на достижение установленных для них показателей, а контрольные события, наступление которых влияет на достижение показателя госпрограммы по обеспечению законности при производстве дознания по уголовным делам, подследственным ФССП России, отсутствуют вовсе.

40. ОМ 3.2 «Повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой, использование инновационных разработок и научного потенциала» оказывает влияние на две задачи: «Развитие информационно-коммуникационных технологий в деятельности уголовно-исполнительной системы» и «Совершенствование уголовно-исполнительной политики».

41. 1) Совершенствование уголовно-исполнительной политики»; 2) Сокращение рецидивов преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы, проведения мероприятий в целях адаптации освободившихся осужденных в обществе, в том числе с участием представителей гражданского общества; 3) Развитие сотрудничества с институтами гражданского общества, создание условий для осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы.

Анализ детальных планов-графиков реализации госпрограммы «Юстиция» на очередной финансовый год и плановый период позволяет сделать вывод об их низком качестве. Так, основное мероприятие подпрограммы 1 «Обеспечение исполнения решений Европейского Суда по правам человека» не имеет в паспорте подпрограммы соответствующих ему задач, показателей, при этом кассовое исполнение расходов по данному мероприятию составило 1135,5 млн рублей по выплатам 1240 решений ЕСПЧ, связанных с нарушением прав и свобод гражданина Российской Федерации.

В исследуемом периоде по предусмотренным задачам и целевым показателям подпрограммы 1 отсутствовал ряд мероприятий и контрольных событий в области нотариата, а в области адвокатуры план-график 2019–2021 годов содержал одно мероприятие и одно контрольное событие, направленные на разработку нормативных правовых актов.

В течение всего периода реализации госпрограммы «Юстиция» в состав планов-графиков включались мероприятия, обязательные к исполнению в силу законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. К ним в том числе относятся контрольные события, направленные:

- на выплату денежного довольствия и социальных выплат сотрудникам УИС в соответствии с действующими нормативными правовыми актами в полном объеме⁴²;
- обеспечение в соответствии с доведенными на текущий год лимитами бюджетных обязательств горюче-смазочными материалами территориальных органов ФСИН России и учреждений, непосредственно подчиненных ФСИН России⁴³;
- обеспечение в соответствии с утвержденными нормами снабжения и доведенными на текущий год лимитами бюджетных обязательств осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах, предметами вещевого довольствия;
- обеспечение имуществом и оборудованием продовольственной службы учреждений и органов УИС в соответствии с доведенными на текущий год лимитами бюджетных обязательств⁴⁴.

Поскольку контрольные события являются инструментом достижения целей и показателей государственной программы как документа стратегического планирования, разрабатываемого для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, выбор указанных контрольных событий представляется не в полной мере обоснованным.

42. Контрольные события 3.3.4.1–3.3.4.3 детального плана-графика 2014 года, 3.3.3.1 и 3.3.3.2 детального плана-графика 2015 года, 3.3.4.1–3.3.4.3 детальных планов-графиков 2016–2019 годов.

43. Контрольные события 3.8.1.3 детального плана-графика 2016 года, 3.8.1.1 детального плана-графика 2018 года, 3.8.1.3 детального плана-графика 2019 года.

44. Контрольные события 3.8.2.3 детального плана-графика 2016 года, 3.8.1.1 и 3.8.2.2 детального плана-графика 2017 года, 3.8.1.2 и 3.8.2.1 детального плана-графика 2018 года, 3.8.2.3, 3.8.2.7 и 3.8.2.11 детального плана-графика 2019 года;

При реализации контрольных событий имели место переносы их сроков (например, срок контрольного события, запланированного в составе подпрограммы 3 по вводу в эксплуатацию электронного архива УИС, переносился дважды в общей сложности на четыре года⁴⁵), а также изменения в их редакции (изменения в редакцию контрольного события, направленного на обеспечение контроля за осужденными к ограничению свободы с помощью системы электронного мониторинга подконтрольных лиц (СЭМПЛ), вносились трижды).

Управление и контроль реализации госпрограммы «Юстиция» в проверенном периоде осуществлялись Минюстом России, ФСИН России и ФССП России посредством созданных рабочих групп, координирующих реализацию госпрограммы.

Заседания рабочей группы Минюста России проводились, как правило, один раз в год (только в 2017 году – три заседания). Заседания рабочих групп ФСИН России и ФССП России носили нерегулярный характер по причине отсутствия ведомственных актов, закрепляющих полномочия и функции рабочих групп служб, при этом протоколов заседаний рабочих групп соисполнителей госпрограммы не велось. Документов, подтверждающих принятие управленческих решений, не принималось.

Анализ организации системы управления рисками при реализации госпрограммы «Юстиция» показал, что план рисков Минюстом России не составлялся, а в Плане деятельности Минюста России на 2013–2018 годы и в ежегодных планах его основной деятельности вопросы наличия и управления рисками отсутствовали.

В составе дополнительных и обосновывающих материалов к проектам изменений госпрограммы «Юстиция» Минюстом России определены риски недостаточного бюджетного финансирования, сложности ведомственных согласований, а также нормативно-правовой риск (отсутствие необходимого изменения законодательства Российской Федерации, регламентирующего судебно-экспертную деятельность).

Отнесение возможного недостаточного бюджетного финансирования к факторам, влияющим на ход реализации госпрограммы «Юстиция», не может считаться обоснованным.

Так, при реализации подпрограмм 1, 2 и 5 госпрограммы в 2019 году объем их финансового обеспечения превышен в 1,8 раза, исполнение Минюстом России федерального бюджета составило 156,8% от предусмотренных паспортами указанных подпрограмм объема ресурсного обеспечения. Ежегодное превышение фактического исполнения расходов по подпрограмме 3 над запланированными объемами ее ресурсного обеспечения составляет от 5,7 до 46,3%.

Влияние фактора сложности ведомственных согласований в ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия Минюстом России не подтверждено. Идентификация указанного фактора как риска, влияющего на ход и результаты реализации госпрограммы, не обоснована.

Фактор отсутствия соответствующих изменений законодательства Российской Федерации, регламентирующего судебно-экспертную деятельность, также не может

45. В действующей редакции срок наступления контрольного события запланирован на 31 декабря 2020 года.

считаться вполне обоснованным, поскольку Минюст России наделен полномочиями по нормативно-правовому регулированию в данной сфере.

Также Минюстом России к рискам реализации госпрограммы «Юстиция» отнесены не поддающиеся управлению и прогнозированию различные форс-мажорные обстоятельства. Однако примерный перечень таких обстоятельств, которые рассматривались бы как препятствие к реализации госпрограммы, Минюстом России не определен.

В рамках подпрограммы 4 в качестве факторов, влияющих на ход реализации госпрограммы, определены также риск увеличения количества исполнительных производств, находящихся на исполнении в ФССП России, и риск перехода квалифицированных судебных приставов-исполнителей в другие отрасли экономики.

Сам по себе набор рисков, определенных Минюстом России, не обосновывается каким-либо конкретными фактами, событиями и статистическими данными. Анализ рисков, проведенный на уровне структурных подразделений министерства, не нашел полного выражения в дополнительных и обосновывающих материалах.

В качестве способов и методов управления рисками, причин и условий их возникновения Минюстом России определены:

- регулярный контроль реализации основных мероприятий госпрограммы и расходования финансовых ресурсов;
- участие Минюста России в разработке законодательной базы, регламентирующей вопросы деятельности Минюста России, подведомственных служб и учреждений, приведение ведомственной нормативно-правовой базы в соответствие с изменениями федерального законодательства;
- проведение мониторинга правоприменения⁴⁶.

Таким образом, существующая система управления рисками при реализации госпрограммы «Юстиция», набор рисков, способы и методы управления ими находятся на низком уровне.

8. Выводы

8.1. Госпрограмма «Юстиция» разработана в отсутствие документов стратегического планирования в сфере юстиции, что не в полной степени соответствует требованиям Федерального закона № 172-ФЗ⁴⁷, предъявляемым к документам стратегического планирования в части целеполагания. Это снижает вероятность достижения целей и решения задач в сфере юстиции.

46. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

47. Часть 1 статьи 28 Федерального закона 172-ФЗ.

8.2. Отраслевые документы стратегического планирования по компетенции Минюста России, ФСИН России, ФССП России и предусмотренные задачами госпрограммы «Юстиция» общие стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний и в сфере судебно-экспертной деятельности отсутствуют.

8.3. Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, отнесенные Федеральным законом № 172-ФЗ к документам стратегического планирования, Минюстом России, ФСИН России и ФССП России не разработаны и не утверждены. Правительством Российской Федерации не определены структура, а также порядок разработки и корректировки плана деятельности федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации.

8.4. Цели госпрограммы «Юстиция» определены не как образ конечного (желаемого) результата, а как направление, миссия, процесс, то есть являются целями государственной политики, а не целью госпрограммы, и были установлены исходя из функций (задач), возложенных на ответственного исполнителя и соисполнителей. Цели госпрограммы «Юстиция» не соответствуют критериям измеримости, достижимости и конкретности, что усложняет оценку результатов их достижения.

8.5. Система показателей госпрограммы «Юстиция» не позволяет оценить достижение ее целей и решение задач и характеризуется:

- нестабильностью, связанной с многочисленными изменениями;
- недостаточной обоснованностью состава показателей;
- наличием показателей, имеющих слабую зависимость от деятельности исполнителей госпрограммы;
- несоответствием показателей требованиям адекватности и однозначности;
- слабой взаимосвязью показателей с ресурсным обеспечением госпрограммы.

Кроме того, на достижение отдельных показателей госпрограммы «Юстиция» оказывают влияние мероприятия, реализуемые в рамках ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», не входящей в госпрограмму, за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в непрограммной части федерального бюджета.

В системе показателей госпрограммы не учтены показатели, выполнение которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в части повышения средней заработной платы работников сфер здравоохранения и образования.

8.6. Контрольные события госпрограммы «Юстиция» имеют слабую взаимосвязь с ресурсным обеспечением и не оказывают должного влияния на выполнение основных мероприятий, решение задач и достижение целей госпрограммы.

8.7. Ведомственный акт, регламентирующий управление реализацией госпрограммы «Юстиция», был издан Минюстом России только в 2018 году и не оказал влияния на повышение качества управления госпрограммой.

8.8. Система управления рисками госпрограммы сведена к описанию отдельных видов рисков, основными из которых определены нормативно-правовые риски и риск недофинансирования.

Полноценная система управления рисками, включающая разработку перечня и шкалы рисков, мер по предотвращению и минимизации рисков, а также способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий, наличие которой предусмотрено Методическими указаниями, в Минюсте России отсутствует.

8.9. Ежегодное высокое выполнение плановых значений показателей госпрограммы «Юстиция» (до 97,5 % от установленных) и реализация контрольных событий (до 100,0 %), а также высокий уровень кассового исполнения расходов федерального бюджета (до 99,9 %), ввиду их крайне слабой взаимосвязи между собой и с целями госпрограммы, не могут объективно характеризовать успешность достижения целей госпрограммы и ее эффективность.

8.10. Действующая с 2018 года Методика оценки эффективности госпрограммы «Юстиция» не позволяет в полной мере оценить ее реализацию, так как рассчитанная по ней эффективность реализации подпрограмм и ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» не дает достоверной информации о результатах их выполнения.

9. Предложения

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

