



№ 1 (266) 2020

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Госуправление

Представляя номер

Алексей Кудрин



Алексей Кудрин
Председатель Счетной палаты
Российской Федерации

Дорогие друзья!

Бюллетень Счетной палаты – это официальное издание, которое выходит с 1997 года в соответствии с законом. Это уже 266-й номер Бюллетеня, и он особенный.

Это первый номер, который мы выпускаем в соответствии с обновленной концепцией издания. Реализуя принципы открытости и публичности, мы переходим от логики Бюллетеня как сборника отчетов Счетной палаты, которые теперь будут публиковаться отдельно, к Бюллетеню как площадке для дискуссий по самым актуальным темам развития страны. Теперь в фокусе каждого Бюллетеня будет только один отчет о проверке Счетной палаты и обсуждение ее основных выводов и результатов, а также подборка материалов по тематике, описание лучших российских и международных практик.

Первый номер обновленного Бюллетеня посвящен госуправлению. Отталкиваясь от нашего отчета, мы инициируем разговор о том, каким оно должно быть, чтобы граждане видели конкретные и осязаемые результаты работы власти. Это полностью соответствует нашей миссии: содействовать справедливому и ответственному государственному управлению как необходимому условию устойчивого развития российского общества и достойной жизни человека. Ориентация на решение системных и стратегических задач страны – это суть стратегического аудита, который является неотъемлемой частью успешного государственного управления.

Интересного чтения!

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»	5
Позиция аудитора	37
Экспертное мнение	43
Исследования по теме	55
Международная практика	63
Интервью и выступления	82
Новости Счетной палаты	87



Татьяна Блинова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 декабря 2019 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Цель

Проанализировать организацию формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Вывод

Система стратегического планирования деятельности ФОИВ в настоящее время разбалансирована и неэффективна, недостаточно нормативно урегулирована и методически обеспечена, с низким уровнем контроля и исполнительской дисциплины.

В этом состоянии она не способствует достижению национальных целей и требует совершенствования.

Итоги проверки

Счетная палата провела стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и сделала вывод о неэффективности системы стратегического планирования.

В стратегическом планировании выявлены проблемы нормативного регулирования, методического обеспечения, организации контроля, открытости и доступности информации.

Анализ показал, что нормативные правовые акты, регулирующие эту сферу, не формируют завершённую систему стратегического планирования. Они не согласованы между собой и не актуализированы в соответствии с документами, определяющими национальные цели и стратегические задачи социально-экономического развития страны.

В результате ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы не соответствует установленным требованиям. В планы деятельности ФОИВ включено только 26 % показателей госпрограмм и подпрограмм, за которые они отвечают. Из показателей национальных и федеральных проектов в планах учтено 55 %.

Включенность показателей госпрограмм и нацпроектов в планы деятельности ФОИВ



Методология планирования целевых и индикативных показателей деятельности ФОИВ требует пересмотра. Методики оценки влияния деятельности ФОИВ на реализацию показателей нацпроектов не разработаны.

Система управления рисками в систему стратегического планирования не встроена.

Несовершенство планирования и методического обеспечения приводит к невыполнению установленных ФОИВ показателей деятельности.

В 2017 и 2018 годах не достигнут каждый пятый показатель деятельности ФОИВ.

Формирование планов деятельности ФОИВ осуществляется без учета принципов открытости и информативности. Механизм получения обратной связи от общества об удовлетворенности результатами деятельности ФОИВ не налажен.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.5.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативные правовые акты, устанавливающие структуру, функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (далее – ФОИВ), а также регламентирующие их деятельность и взаимодействие;
- нормативные правовые акты и методические документы, регулирующие участие ФОИВ в разработке документов стратегического планирования и устанавливающие порядок формирования планов и показателей деятельности ФОИВ, а также оценку их достижения;
- планы достижения национальных целей Российской Федерации;
- документы стратегического планирования, по которым ФОИВ являются ответственными исполнителями и соисполнителями;
- деятельность ФОИВ по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации планов деятельности ФОИВ;
- планы и показатели деятельности ФОИВ;
- отчетные документы, характеризующие достижение показателей деятельности ФОИВ.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Провести анализ деятельности ФОИВ по формированию и достижению показателей их деятельности и подготовить предложения по повышению эффективности деятельности ФОИВ, направленной на достижение национальных целей и решение стратегических задач развития страны.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство здравоохранения Российской Федерации.
- Министерство культуры Российской Федерации.
- Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.
- Министерство просвещения Российской Федерации.
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.
- Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа.
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.
- Министерство спорта Российской Федерации.
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.
- Министерство транспорта Российской Федерации.
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.
- Министерство финансов Российской Федерации.
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.
- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Министерство энергетики Российской Федерации.
- Федеральная антимонопольная служба.
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

- Федеральное агентство по государственным резервам.
- Федеральное агентство по делам молодежи.
- Федеральное агентство по делам национальностей.

5. Исследуемый период

2017–2018 годы и 9 месяцев 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 5 февраля по 10 декабря 2019 года.

7. Краткая характеристика объектов экспертно-аналитического мероприятия

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 636) количество ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2017 года составляло 23 единицы. Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» количество ФОИВ увеличено на одну единицу и составило на 1 января 2019 года 24 единицы. При этом количество федеральных министерств увеличилось на одну единицу (образовано Минпросвещения России), а количество федеральных агентств сократилось на одну единицу (сокращено ФАНО России). Кроме того, Рособрнауки и Росмолодежь, руководство деятельностью которых осуществляло Минобрнауки России, непосредственно подчинены Правительству Российской Федерации, а Росстат из подчинения Правительства Российской Федерации передан в ведение Минэкономразвития России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока переименовано в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.

В настоящий момент в структуре ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, количество федеральных министерств составляет 17 единиц, федеральных служб – 4 единицы и федеральных агентств – 3 единицы. Из 17 федеральных министерств 9 имеют 15 подведомственных федеральных служб и 14 федеральных агентств.

На 1 января 2019 года штатная численность 53 ФОИВ составляла 368 173 единицы, количество занимаемой ими площади – 22 923,1 тыс. кв. м, количество обслуживающих автотранспортных средств – 21 396 единиц. Расходы федерального бюджета за 2018 год составили 9 510,1 млрд рублей (данная сумма включает расходы на реализацию функций в установленной сфере).

На 1 января 2019 года штатная численность 29 подведомственных ФОИВ составляла 333 083 единицы, количество занимаемой ими площади – 21 066,4 тыс. кв. м, количество обслуживающих автотранспортных средств – 17 392 единицы. Расходы федерального бюджета за 2018 год составили 1 523,0 млрд рублей.

Согласно пункту 10 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации,

Федерации (далее – Правила, утвержденные Постановлением № 1449), федеральные министерства разрабатывают планы деятельности с учетом планов деятельности подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств. В связи с этим в ресурсном обеспечении реализации планов деятельности ФОИВ следует учитывать ресурсное обеспечение подведомственных этим министерствам федеральных служб и федеральных агентств.

В соответствии со статьей 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных ФОИВ и контролирует их деятельность.

Деятельность ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, направлена на социально-экономическое развитие страны. От эффективности их деятельности напрямую зависит достижение национальных целей, определенных Президентом Российской Федерации.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Провести анализ нормативно-правовой и методической базы, регулирующей участие ФОИВ в разработке документов стратегического планирования и устанавливающей порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, а также обеспечивающей формирование и оценку достижения показателей их деятельности¹

Планирование, как процесс принятия на перспективу решения о том, какие результаты, какими ресурсами и в какие сроки должны быть достигнуты, занимает в системе управления ведущее место. Планирование деятельности является определяющей функцией управления ФОИВ.

При планировании и оценке достижения показателей своей деятельности ФОИВ руководствуются следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ);
- Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 649);

1. В рамках экспертно-аналитического мероприятия под понятием «показатели деятельности ФОИВ» понимается совокупность целевых показателей деятельности, индикаторов направлений (блоков мероприятий) и индикаторов реализации мероприятий.

- Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204);
- постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 260);
- постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (далее – Постановление № 30);
- постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (далее – Постановление № 452);
- постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» (далее – Постановление № 1449);
- приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 г. № 68 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» (далее – Приказ № 68);
- приказом Минэкономразвития России от 28 января 2019 г. № 30 «О внесении изменений в приложения № 1 и № 2 к Методическим рекомендациям по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 г. № 68» (далее – Приказ № 30).

Совокупность указанных нормативных правовых актов определяет подходы к стратегическому и текущему планированию деятельности ФОИВ на всех уровнях управления. При этом стратегическое планирование – это процесс создания и претворения в жизнь программ, планов действий и мероприятий, связанных в пространстве и во времени, нацеленных на достижение стратегических целей и решение стратегических задач.

В структуре нормативных правовых актов основным документом, устанавливающим полномочия ФОИВ в сфере стратегического планирования и регламентирующим их участие в разработке документов стратегического планирования, является Федеральный закон № 172-ФЗ, статьи 9 и 10 которого устанавливают участников

стратегического планирования и их полномочия соответственно. Согласно части 3 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ к документам стратегического планирования относятся планы деятельности ФОИВ.

Участие ФОИВ в разработке документов стратегического планирования также регламентируется нормативными правовыми актами. К ним в том числе относятся Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации² (далее – Правила, утвержденные Постановлением № 789), Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации³ (далее – Порядок, утвержденный Постановлением № 588), Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации⁴ (далее – Правила, утвержденные Постановлением № 903), Правила, утвержденные Постановлением № 1449.

Анализ показал, что ряд нормативных правовых актов, регулирующих планирование деятельности ФОИВ (Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением № 260, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением № 30, и Типовой регламент внутренней организации, утвержденный Постановлением № 452), не актуализированы в части отражения в них положений, регламентирующих стратегическое планирование.

В положениях о ФОИВ отсутствуют полномочия в части разработки и утверждения планов деятельности на 6 лет.

Кроме того, порядок и сроки представления ФОИВ проектов своих планов работы на очередной год и прогнозных значений основных показателей деятельности, а также представления отчетов об их исполнении в Правительство Российской Федерации не установлены⁵. В связи с этим проекты планов ФОИВ на 2018 год и на 2019 год в Правительство Российской Федерации не направлялись и Правительством Российской Федерации не утверждались. Отчеты об исполнении планов работы на 2018 год в Правительство Российской Федерации также не представлялись.

Важнейшим документом, определяющим горизонты социально-экономического развития страны и новые подходы к их достижению, является Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Однако его выполнение требует актуализации законодательства, в том числе Федерального закона № 172-ФЗ. Это обусловлено тем, что в перечне разрабатываемых

2. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789.

3. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

4. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903.

5. Правительством Российской Федерации не выполнен пункт 17 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением № 260.

на федеральном уровне документов стратегического планирования⁶ отсутствуют национальные проекты (программы) и федеральные проекты. При этом в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ по своей сути федеральные проекты и национальные проекты (программы) относятся к документам стратегического планирования и разрабатываются в рамках деятельности по планированию достижения национальных целей, обозначенных в Указе № 204. Кроме того, данный указ также может быть отнесен к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, наряду с ежегодным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации⁷. Однако законодательная инициатива в части внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ от Правительства Российской Федерации не поступала.

В развитие Федерального закона № 172-ФЗ принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации». С принятием данного постановления роль стратегического планирования в деятельности ФОИВ значительно возросла.

Существенной особенностью Правил, утвержденных Постановлением № 1449, является установление механизма и процедуры разработки планов деятельности ФОИВ на 6 лет с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем Правила, утвержденные Постановлением № 1449, не регламентируют формирование показателей деятельности ФОИВ.

Кроме того, в Правилах, утвержденных Постановлением № 1449, отсутствуют положения, определяющие шестилетний план деятельности ФОИВ в качестве стратегического плана, и не устранена неопределенность в его статусе и соотношении с текущими планами и показателями деятельности ФОИВ, разработка и утверждение которых регламентируется нормативными правовыми актами, изданными до Постановления № 1449.

Анализ показал, что Правила, утвержденные Постановлением № 1449, не в полной мере регулируют все аспекты деятельности, связанные с разработкой, корректировкой, осуществлением мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ:

- в плане деятельности ФОИВ не предусмотрено содержание целевых показателей, характеризующих достижение целей, а также задач деятельности ФОИВ в рамках

6. Перечень установлен статьей 11 Федерального закона № 172-ФЗ.

7. Данный подход на практике реализован Минэкономразвития России. Так, в раздел 4 «Перечень документов стратегического планирования, по которым Минэкономразвития России является исполнителем или соисполнителем, ожидаемые результаты их реализации» плана деятельности этого министерства на период с 2019 по 2024 год данный указ включен в качестве документа стратегического планирования.

реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения в планируемый период;

- отсутствуют положения, регламентирующие методическое обеспечение осуществления контроля реализации планов деятельности ФОИВ;
- ФОИВ не включены в число участников методического обеспечения разработки, корректировки и осуществления мониторинга реализации планов деятельности ФОИВ;
- отсутствует положение, определяющее порядок осуществления оценки деятельности ФОИВ в отчетном году по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности;
- отсутствует положение, определяющее порядок осуществления оценки социальной значимости результатов, полученных ФОИВ в отчетном периоде;
- отсутствует требование о включении в доклад о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год⁸, который Минэкономразвития России представляет в Правительство Российской Федерации, информации об оценке деятельности ФОИВ по фактически достигнутым значениям индикаторов его деятельности, а также информации об оценке социальной значимости результатов, полученных ФОИВ в отчетном периоде;
- не установлены правила формирования доклада о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год и порядок его рассмотрения Правительством Российской Федерации;
- не установлено требование о разработке порядка рассмотрения Минфином России докладов о реализации планов деятельности ФОИВ и использования результатов в его деятельности;
- не регламентирован учет планов и показателей деятельности ФОИВ при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;
- отсутствует требование о включении в доклады о реализации планов деятельности ФОИВ информации о расходах федерального бюджета, осуществленных ФОИВ в ходе реализации плана деятельности за отчетный период;
- отсутствует положение, определяющее требование по управлению ФОИВ рисками недостижения целей и плановых значений показателей деятельности;
- отсутствует требование о включении в доклады о реализации планов деятельности ФОИВ сведений о результатах минимизации рисков недостижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ;
- отсутствует положение, предусматривающее возможность использования механизмов проектной деятельности при формировании планов деятельности ФОИВ, в то время как форма плана-графика мероприятий по реализации документов стратегического

8. Разрабатывается и представляется в соответствии с пунктом 20 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

планирования, установленная Приказом № 30, включает раздел, предусматривающий определение типа деятельности (проектный или процессный) при реализации мероприятия;

- не предусмотрено направление проектов планов деятельности ФОИВ и докладов об их реализации в Правительство Российской Федерации, что снижает качество контроля за их формированием и выполнением.

Для обеспечения единого подхода к разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ Минэкономразвития России утвердило соответствующие Методические рекомендации⁹ (далее – Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68). Но, поскольку Приказ № 68 не имеет государственной регистрации, отдельные ФОИВ не считают его обязательным к исполнению.

Следует отметить, что Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68, не содержат правил и процедур формирования и оценки достижения показателей деятельности ФОИВ, а также рекомендаций по определению задач¹⁰, которые должны содержаться в текстовой части плана.

Кроме того, в них не установлен порядок проведения анализа причин недостижения плановых значений показателей деятельности, а также отражения его результатов в плане-графике о реализации документов стратегического планирования.

Методически не обеспечены вопросы рассмотрения докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный период Минэкономразвития России и Минфином России, а также подготовки Минэкономразвития России доклада о ходе реализации планов деятельности за отчетный год, представляемого в Правительство Российской Федерации.

Выявлены отдельные пробелы нормативных правовых актов, регулирующих планирование деятельности ФОИВ.

- Нормативные правовые акты не предусматривают разработку стратегии деятельности ФОИВ и основных направлений деятельности ФОИВ. Вместе с тем в системе стратегического управления и стратегического планирования деятельности ФОИВ эти документы являются существенными элементами и непосредственно влияют на качество стратегического планирования.
- Отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление комплексной оценки эффективности деятельности ФОИВ. Не сформирована система оценки эффективности деятельности ФОИВ на основе критериев, показателей

9. Приказ от 15 февраля 2016 г. № 68 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

10. Сведения о задачах должны предусматриваться в соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

и весовых коэффициентов. Это не позволяет оценить эффективность деятельности отдельного ФОИВ и сделать объективное заключение о качестве государственного управления в сфере его ведения. В целом сложившаяся ситуация свидетельствует о незаинтересованности Правительства Российской Федерации и самих ФОИВ в единой системе оценки эффективности деятельности ФОИВ.

- В методических документах Правительства Российской Федерации и ФОИВ не отражены правила и процедуры оценки влияния деятельности ФОИВ на реализацию федеральных проектов, национальных проектов (программ), государственных программ Российской Федерации, достижение национальных целей и решение стратегических задач развития страны.

Анализ ведомственных нормативных правовых актов показал, что в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, отсутствуют:

- приказы, регламентирующие порядок разработки планов деятельности ФОИВ на 6 лет;
- методические документы, устанавливающие основания выбора показателей деятельности ФОИВ;
- методики расчета по ряду показателей деятельности ФОИВ, что отрицательно влияет на определение их промежуточных и отчетных значений, а также не позволяет осуществить оценку их фактических значений по итогам отчетного года¹¹;
- методические документы, определяющие правила и процедуры оценки ФОИВ рисков недостижения целей и плановых значений показателей деятельности, а также механизмы управления рисками;
- методические документы, определяющие правила и процедуры осуществления оценки деятельности ФОИВ в отчетном году по фактически достигнутым значениям индикаторов их деятельности;
- методические документы, определяющие правила и процедуры осуществления оценки социальной значимости полученных результатов в отчетном периоде.

11. Значительное число представленных ФОИВ методик расчета целевых показателей и индикаторов направлений деятельности нуждаются в доработке или корректировке. ФОИВ, которые являются субъектами официального статистического учета, осуществляют расчет целевых показателей деятельности посредством проведения федерального статистического наблюдения. Значительное количество таких показателей создает проблему определения их фактического достижения к моменту установленного срока подготовки годовых отчетов.

8.2. Провести анализ разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти

Разработка планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы, как документа стратегического планирования, осуществлялась в связи с утверждением Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Это было необходимо для уточнения приоритетов деятельности ФОИВ: определения новых целей, целевых показателей, задач и ключевых направлений деятельности. В установленный срок разработали свои планы деятельности на 2019–2024 годы 14 ФОИВ, с нарушением срока – 10 ФОИВ¹². Это свидетельствует о низком уровне организации планирования и низкой исполнительской дисциплине. Следует обратить внимание, что предыдущие планы деятельности ФОИВ на 2013–2018 годы и на 2016–2021 годы реализованы не были, поскольку работа по их выполнению осуществлялась только три года из шести. Это оказало отрицательное влияние на эффективность стратегического планирования деятельности ФОИВ.

Существенной особенностью разработки планов деятельности ФОИВ, которая осуществлялась как по вертикали, так и по горизонтали, является их утверждение руководителями федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. При этом в настоящее время сложилась ситуация, когда вертикаль утверждения планов деятельности ФОИВ прерывается на уровне федеральных министерств и Правительство Российской Федерации не участвует в этом процессе. Это обусловлено тем, что направление проектов планов деятельности ФОИВ на 6 лет в Правительство Российской Федерации нормативно не закреплено. В результате снижается возможность координации планирования деятельности и показателей ФОИВ со стороны Правительства Российской Федерации, что не способствует повышению эффективности государственного управления. В свою очередь, высокий уровень самостоятельности ФОИВ в определении целей, задач и показателей своей деятельности не совсем оправдан в условиях реализации федеральных и национальных проектов и достижения национальных целей. Таким образом, соотношение централизации и децентрализации в стратегическом планировании деятельности ФОИВ не оптимально и не соответствует современным требованиям, связанным с обеспечением достижения национальных целей.

Анализ показал, что управление разработкой планов деятельности ФОИВ осуществляется на низком уровне.

12. Планы деятельности Минэкономразвития России и Минтранса России утверждены только 24 и 25 сентября 2019 года соответственно.

В частности, не налажено должным образом внутриведомственное взаимодействие. В результате разработка показателей деятельности на различных уровнях управления осуществляется без должной увязки друг с другом.

Четыре федеральных министерства из девяти, у которых есть подведомственные ФОИВ, разработали планы деятельности на 2019–2024 годы без учета планов деятельности подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств.

Руководителями ФОИВ не налажен должный контроль за формированием планов деятельности. Об этом свидетельствует тот факт, что ни один из планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы в полной мере не соответствует требованиям Правил, утвержденных Постановлением № 1449, и Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68.

Планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы разработаны и утверждены в двух формах, которые существенно различаются по структуре¹³. Единый подход к разработке планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы не обеспечен. Разрозненность планов деятельности создает предпосылки к снижению возможности мониторинга их реализации и оперативного контроля за деятельностью ФОИВ со стороны Правительства Российской Федерации.

В планах деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы отсутствуют отдельные звенья цепочки управленческого процесса, которая должна включать цели, целевые показатели, задачи, направления (блоки мероприятий), индикаторы направлений (блоков мероприятий), мероприятия и индикаторы реализации мероприятий¹⁴. Чаще всего это целевые показатели и задачи. Их отсутствие оказывает отрицательное влияние на эффективность управления.

Несоблюдение установленных требований, допущенное ФОИВ в ходе разработки планов деятельности, свидетельствует о низком качестве управленческого аппарата, который зачастую не способен организовать своевременное и качественное планирование. Это формирует риски недостижения целей и значений показателей деятельности ФОИВ.

Современная архитектура документов стратегического планирования в ФОИВ не выстроена. Отсутствие стратегии деятельности ФОИВ, а также основных направлений деятельности с горизонтом планирования на 3 года не позволяет обеспечить комплексность и качество стратегического планирования. Горизонт разработки планов и показателей деятельности федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных федеральным министерствам, установлен только на 1 год.

13. Поздние сроки внесения Минэкономразвития России изменений в приложения № 1 и № 2 к Методическим рекомендациям, утвержденным Приказом № 68 (приказ Минэкономразвития России от 28 января 2019 г. № 30), которые совпали с завершением разработки ФОИВ планов их деятельности на 2019–2024 годы, повлекли утверждение планов-графиков Минздрава России, Минпросвещения России, Минспорта России, Минэнерго России и Рособнадзора без учета внесенных изменений.

14. В связи с внесенными Минэкономразвития России изменениями в форму плана-графика мероприятий по реализации документов стратегического планирования.

Это не позволяет им полноценно включиться в процесс стратегического планирования деятельности федеральных министерств. При этом 15 из 29 федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных федеральным министерствам, являются соисполнителями государственных программ Российской Федерации. Организация их деятельности по реализации документов стратегического планирования требует разработки планов деятельности для них с горизонтом планирования на 6 лет. Разработка федеральными службами и федеральными агентствами планов деятельности на 6 лет окажет положительное влияние на повышение качества стратегического планирования деятельности федеральных министерств.

Одним из структурных элементов текстовой части плана деятельности ФОИВ является публичная декларация целей и задач на очередной год¹⁵. Публичная декларация должна ежегодно обновляться и размещаться на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹⁶. Это предполагает ежегодную корректировку плана деятельности ФОИВ. Однако на практике большинство ФОИВ ежегодную корректировку не осуществляло, поскольку она не затрагивала других разделов плана деятельности. Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти¹⁷ ФОИВ должны представлять публичную декларацию на заседание итоговой коллегии ведомства в качестве отдельного документа. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос об исключении публичной декларации целей и задач на очередной год из текстовой части плана деятельности ФОИВ и определить ее в качестве отдельного документа.

Планирование деятельности ФОИВ осуществляется без учета ресурсного обеспечения. В текстовой части планов деятельности ФОИВ на 2016–2021 годы и на 2019–2024 годы отсутствует полная информация о ресурсах, которыми располагает ФОИВ для реализации документов стратегического планирования. Это свидетельствует об отсутствии должной увязки достижения установленных целей, показателей и мероприятий с их ресурсным обеспечением. Одновременно это может являться следствием недостаточного внимания руководителей ФОИВ к вопросу управления ресурсами для достижения установленных целей деятельности.

Планы деятельности ФОИВ не в полной мере соответствуют документам стратегического планирования. Остается низким уровень использования планов и показателей деятельности ФОИВ в реализации управленческих функций по выработке и корректировке государственной политики в установленной сфере ведения, а также в обеспечении социально-экономического развития страны.

15. В соответствии с пунктом 6 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

16. Подпункт «в» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68.

17. Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр.

Кроме того, стратегическое планирование не скоординировано с текущим планированием деятельности ФОИВ. Не утверждали планы деятельности на 2019 год 22 из 24 ФОИВ¹⁸. Это отрицательно влияет на организацию их деятельности по решению текущих задач и осуществлению функций в установленной сфере ведения. В настоящее время сложилась практика планирования деятельности ФОИВ посредством разработки одного «комплексного» плана деятельности с одновременным использованием подходов к стратегическому планированию и текущему планированию деятельности. Такая практика порождает целый ряд противоречий в организации деятельности ФОИВ и не способствует обеспечению эффективности их деятельности.

По результатам анализа можно сделать вывод, что в целом разработка планов деятельности ФОИВ характеризуется низким качеством, а планирование деятельности ФОИВ носит формальный характер.

Процесс корректировки планов и показателей деятельности ФОИВ значительно растянут во времени из-за отсутствия установленных сроков с момента утверждения или изменения документов стратегического планирования (включая государственные программы Российской Федерации), ответственным исполнителем или соисполнителем которых является ФОИВ. Отдельные ФОИВ осуществляют корректировку в течение года.

В 2017–2019 годах руководители 12 ФОИВ не осуществляли текущий мониторинг и оценку результатов выполнения мероприятий плана деятельности. Одна из причин – отсутствие установленного порядка отчетности о результатах проведения регулярного мониторинга. В 13 ФОИВ нет приказов об организации работы по осуществлению мониторинга реализации планов деятельности. В целом оценка результатов выполнения мероприятий плана деятельности осуществляется руководителями ФОИВ только эпизодически, что не способствует повышению результативности их реализации. Отсутствие текущего мониторинга и оценки результатов выполнения мероприятий плана деятельности свидетельствует об отсутствии внутриведомственной системы управления рисками недостижения целей и показателей деятельности ФОИВ.

Следует обратить особое внимание на то, что большинство докладов о реализации планов деятельности ФОИВ не содержат в полном объеме всех предусмотренных сведений. Результаты анализа также свидетельствуют о низком качестве докладов о результатах деятельности ФОИВ, хотя они являются основополагающим инструментом мониторинга реализации планов на ежегодной основе. Так, доклады о реализации планов деятельности ФАДН России за 2017 и 2018 годы содержали только сведения о реализации плана-графика за отчетный период и не содержали текстовую часть, доклады 4 ФОИВ за 2017 и 2018 годы не содержали сведений

18. Разработка предусмотрена Указом № 649 и Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным Постановлением № 260.

о реализации планов-графиков, в том числе: Минкультуры России (за 2017 год), Минтруда России (за 2017 и 2018 годы), Минспорта России (за 2017 и 2018 годы), Минкомсвязи России (за 2018 год). Сведения о реализации планов-графиков за 2017 и 2018 годы Минприроды России и Минстроя России не соответствовали установленной форме. В докладах ФАС России за 2017 год, Минспорта России за 2017 год и за 2018 год не содержатся сведения о достижении целей и решении задач деятельности ФОИВ в рамках реализации государственной политики (в количественных показателях и качественных характеристиках). В докладах 22 ФОИВ за 2018 год отсутствует оценка социальной значимости полученных результатов. Кроме того, в докладах о реализации планов деятельности ФОИВ нет оценки влияния недостигнутых целевых показателей на достижение целей их деятельности.

Роль докладов о результатах деятельности ФОИВ в управленческом процессе незначительна. Это обусловлено тем, что материалы докладов не рассматриваются в полном объеме на итоговой коллегии ФОИВ. Выборочный анализ итоговых докладов ФОИВ показал, что в них отсутствуют сведения о недостигнутых целях и показателях деятельности и невыполненных мероприятиях. Нет в них и анализа имеющихся проблем в управлении. Отсутствие объективной оценки деятельности ФОИВ снижает возможность выработки обоснованных управленческих решений по реализации государственной политики.

Доклады о реализации планов деятельности ФОИВ не используются в качестве инструмента, позволяющего обеспечить увязку системы управления общественными финансами с системой стратегического управления деятельностью ФОИВ. В том числе это связано с тем, что Минфин России не использует результаты анализа докладов о реализации планов деятельности ФОИВ в бюджетном планировании, включая формирование федерального бюджета с учетом достигнутых результатов деятельности ФОИВ. Порядок рассмотрения докладов о реализации планов деятельности ФОИВ и использования результатов этого анализа в бюджетном процессе в Минфине России не установлен¹⁹.

Доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ, представляемые Минэкономразвития России, не позволяют Правительству Российской Федерации осуществлять эффективный контроль за реализацией планов деятельности ФОИВ, поскольку не содержат сведений о результатах деятельности всех ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. Так, в доклад за 2018 год не были включены материалы по реализации планов деятельности Минпромторга России и Минприроды России, так как были представлены в Минэкономразвития России значительно позже установленного срока. Содержание

19. Направление в адрес Минфина России докладов о реализации планов деятельности ФОИВ предусмотрено пунктом 19 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

докладов не соответствует установленным требованиям²⁰, в них отсутствует общая оценка достижения целей и решения задач, установленных документами стратегического планирования, а также сведения о проблемных ситуациях в реализации документов стратегического планирования. Кроме того, отсутствуют сводные предложения по разработке новых или корректировке действующих документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации. Отмечается низкая информативность докладов, в них не содержится комплексная оценка достижения показателей деятельности ФОИВ, а также отсутствуют фактические значения некоторых целевых показателей и индикаторов направлений деятельности в связи с поздними сроками представления статистической информации.

Следует также отметить, что доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год не включают сведения об оценке социальной значимости полученных результатов, а также об оценке деятельности ФОИВ по фактически достигнутым значениям индикаторов²¹.

Таким образом, доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ, представленные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации, не могут быть использованы для принятия обоснованных управленческих решений, направленных на достижение целей и решение задач, установленных документами стратегического планирования.

Отсутствует управленческое взаимодействие между Правительством Российской Федерации и ФОИВ. Правительство Российской Федерации не дает своевременных поручений ФОИВ по результатам рассмотрения докладов о ходе реализации планов их деятельности. Это может свидетельствовать о недостаточности влияния Правительства Российской Федерации на устранение причин недостижения стратегических целей ФОИВ. При этом вне поля нормативного регулирования остается деятельность Правительства Российской Федерации по рассмотрению докладов о ходе реализации планов деятельности ФОИВ, что снижает ответственность должностных лиц. В числе причин низкого уровня контроля Правительства Российской Федерации за реализацией планов деятельности ФОИВ также следует назвать неурегулированность вопроса представления доклада о реализации плана деятельности федерального органа исполнительной власти за отчетный период непосредственно в Правительство Российской Федерации. Это ограничивает возможность отраслевых департаментов аппарата Правительства Российской Федерации оперативно реагировать на проблемные вопросы.

Одним из наиболее существенных факторов, оказывающих отрицательное влияние на осуществление контроля реализации планов деятельности ФОИВ, является низкая эффективность использования информационных ресурсов в управленческом процессе.

20. Пункт 20 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

21. Наличие таких сведений в структуре докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный период предусмотрено Правилами, утвержденными Постановлением № 1449.

Из-за низкой исполнительской дисциплины информация в ГАС «Управление» является неполной и неактуальной, что снижает ее значимость для принятия управленческих решений. Правительство Российской Федерации не использует технологические возможности для составления информационно-аналитических карт рисков недостижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ, что не способствует эффективности контроля за реализацией планов их деятельности.

Стратегическое управление деятельностью ФОИВ не соответствует современным требованиям, поскольку оно не переориентировано на достижение национальных целей. В первую очередь это связано с отсутствием системы оценки эффективности деятельности ФОИВ во взаимосвязи с достижениями национальных целей.

Не в полной мере решена задача по внедрению в практику деятельности ФОИВ и Правительства Российской Федерации методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения достижения национальных целей и решения стратегических задач развития страны, обязательного соизмерения достигнутых ФОИВ результатов с национальными целями. Механизм сбора и анализа данных в рамках мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ не отвечает потребностям государственного управления. Информационно-технологическое обеспечение стратегического управления не обеспечивает качество формирования и достижения показателей деятельности ФОИВ.

В ходе анализа соблюдения Правил, утвержденных Постановлением № 1449, при разработке, корректировке, осуществлении мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ выявлены следующие несоответствия:

- планы деятельности Минобрнауки России на 2016–2021 годы и на 2019–2024 годы не включают в себя текстовую часть, а план деятельности Минпромторга России до 2024 года – план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования. Это не соответствует пункту 5 указанных Правил;
- в докладе о реализации плана деятельности Минэкономразвития России на 2016–2021 годы за 2018 год отсутствуют сведения о результатах деятельности подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств. Это не соответствует абзацу 2 пункта 16 Правил;
- в докладах о реализации планов деятельности 5 ФОИВ за 2017 год и 4 ФОИВ за 2018 год не содержатся сведения о выполненных мероприятиях. Это не соответствует подпункту «б» пункта 17 Правил;
- в докладах о реализации планов деятельности 13 ФОИВ за 2017 и 2018 годы нет сведений о невыполненных за отчетный период мероприятиях, причинах невыполнения и принимаемых мерах по их выполнению. Это не соответствует подпункту «в» пункта 17 Правил;
- в докладах о реализации планов деятельности 12 ФОИВ за 2017 год и 13 ФОИВ за 2018 год не содержатся сведения о предложениях по разработке новых

или корректировке действующих документов стратегического планирования. Это не соответствует подпункту «г» пункта 17 Правил;

- в докладах о реализации планов деятельности 16 ФОИВ за 2017 год и 18 ФОИВ за 2018 год не содержатся сведения об оценке деятельности ФОИВ в отчетном году, определенной по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности. Это не соответствует подпункту «д» пункта 17 Правил;
- в федеральной информационной системе стратегического планирования не размещены планы деятельности на 2016–2021 годы 8 ФОИВ, доклады о реализации плана деятельности за 2017 год 9 ФОИВ, доклады о реализации плана деятельности за 2018 год 17 ФОИВ, планы деятельности на 2019–2024 годы 11 ФОИВ. Это не соответствует пункту 21 Правил.

8.3. Определить качественные и количественные характеристики показателей деятельности ФОИВ, а также их динамику по годам реализации планов деятельности

Планы деятельности ФОИВ на 2016–2021 годы содержали 894 показателя, на 2019–2024 годы – 1 532 показателя, или на 638 показателей больше. Проведенный анализ выявил две основные группы проблем, связанных с формированием показателей деятельности ФОИВ: формальные и качественные. Формальные проблемы связаны с несоответствием показателей установленным требованиям. Качественные проблемы выражаются в опосредованной связи показателей с целями деятельности ФОИВ и их явной недостаточностью. При этом формальные проблемы обусловлены как недостатками методического обеспечения, так и недостаточным вниманием ФОИВ к формированию своих показателей.

Структура показателей планов деятельности ФОИВ на 2016–2021 годы включала 373 целевых показателя и 521 индикатор направлений (блоков мероприятий). В структуре показателей планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы содержится 117 целевых показателей, 478 индикаторов направлений (блоков мероприятий) и 937 индикаторов реализации мероприятий. При этом значительное количество целей, направлений (блоков мероприятий) и мероприятий этих планов не обеспечено соответствующими показателями и индикаторами.

Минэкономразвития России приказом от 28 января 2019 г. № 30 внесло изменения в Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68, исключив целевые показатели из планов-графиков. Это перестроило систему показателей деятельности ФОИВ: повлекло их разрозненность и несопоставимость, нарушило преемственность показателей планов деятельности ФОИВ на 2016–2021 годы и на 2019–2024 годы. Анализ разработки планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы выявил отсутствие единого подхода к формированию содержащихся в них показателей. Лишь некоторые ФОИВ (Минкавказ России, Минобрнауки России, Минтруд России, Минприроды России, Минтранс России, Минэкономразвития России) сформировали показатели

в составе своих планов деятельности на 2019–2024 годы в целом с соблюдением подходов, обозначенных в Методических рекомендациях, утвержденных Приказом № 68. При этом Минпромторгом России план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования в составе плана деятельности до 2024 года не сформирован.

В новой форме планов-графиков мероприятий по реализации документов стратегического планирования введены индикаторы реализации мероприятий. Это привело к увеличению общего количества показателей деятельности ФОИВ. Для 1 337 мероприятий, содержащихся в планах деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы, предусмотрены 937 индикаторов реализации мероприятий, из которых только 500 (53,4 % общего количества индикаторов реализации мероприятий) имеют количественные значения хотя бы на один год реализации планов.

Качество формирования показателей деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы, как и показателей деятельности на 2016–2021 годы, остается низким.

На качество формирования показателей с точки зрения их достаточности и направленности на достижение целей влияет отсутствие внешней оценки планов деятельности ФОИВ и критериев, позволяющих оценить обоснованность включения показателей деятельности ФОИВ в планы. Несмотря на то что основу показателей деятельности ФОИВ составляют показатели государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (программ), требования к которым установлены нормативными правовыми актами, значительное количество показателей сформированы при отсутствии каких-либо установленных требований.

В связи с тем что у большинства ФОИВ методически не обеспечено основание выбора показателей деятельности, отдельные показатели носят технический характер, то есть отражают подготовку различных документов (сводные доклады, отчеты), предусмотренных нормативными правовыми актами. Такие показатели, как правило, не отражают достижение заявленных целей.

Отсутствие ФОИВ в числе участников методического обеспечения разработки, корректировки и осуществления мониторинга реализации планов деятельности ФОИВ отрицательно влияет на качество формирования показателей деятельности.

В целом прослеживается незаинтересованность ФОИВ в максимальном включении в планы своей деятельности показателей документов стратегического планирования, в реализации которых они участвуют.

Проведенный анализ соотношения показателей деятельности ФОИВ с показателями государственных программ Российской Федерации, их подпрограмм, национальных проектов (программ) и федеральных проектов показал, что:

- из 1 263 показателей (индикаторов) государственных программ Российской Федерации и их подпрограмм, ответственными исполнителями которых являются ФОИВ, в планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы включены только 328 показателей, или 26 %;
- из 525 показателей национальных проектов (программ) и федеральных проектов только 289 показателей, или 55 %, включены в планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах отсутствует требование об обязательном включении всех показателей государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (программ) в планы деятельности ФОИВ. Это позволяет ФОИВ самостоятельно принимать решения о включении тех или иных показателей государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (программ) в состав показателей их деятельности. Включение в состав планов деятельности ФОИВ только отдельных показателей государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (программ) может негативно повлиять на реализацию этих программ и проектов.

Неполное отражение в планах деятельности ФОИВ показателей всех документов стратегического планирования, включая показатели государственных программ Российской Федерации, национальных проектов (программ) и отраслевых документов стратегического планирования, в реализации которых участвуют ФОИВ, снижает объективность оценки эффективности их деятельности.

В качестве источников для формирования планов-графиков мероприятий по реализации документов стратегического планирования на 2019–2024 годы использовано более 60 отраслевых документов (стратегий, концепций, планов («дорожных карт»). Вместе с тем отдельные отраслевые документы стратегического планирования в планах деятельности ФОИВ отражения не нашли.

Анализ показал, что каждый четвертый показатель планов-графиков ФОИВ на 2016–2021 годы и каждый десятый показатель в планах-графиках на 2019–2024 годы не имел динамики по годам реализации плана деятельности. Это объясняется низким качеством устанавливаемых показателей, а также значительным увеличением общего количества показателей за счет введения индикаторов реализации мероприятий. Таким образом, количество показателей, не имеющих динамики и не отражающих прогресс в достижении целей деятельности ФОИВ, по-прежнему остается значительным.

8.4. Оценить достижение показателей деятельности ФОИВ

Из 894 показателей деятельности, которые содержались в планах деятельности ФОИВ на 2016–2021 годы, плановые значения были предусмотрены по 785 показателям на 2017 год, по 759 показателям – на 2018 год. Анализ достижения плановых значений показателей деятельности показал, что в 2017 году достигнуто 454 показателя

деятельности, не достигнуто 135. При этом информация о достижении плановых значений 196 показателей отсутствовала.

Из 589 показателей, по которым осуществлялась оценка достижения плановых значений, доля недостигнутых показателей в 2017 году составила 22,9 %.

В 2018 году достигнут 481 показатель деятельности, не достигнуто 142 показателя. При этом информация о достижении плановых значений 136 показателей отсутствовала.

Из 623 показателей, по которым осуществлялась оценка достижения плановых значений, доля недостигнутых показателей в 2018 году составила 22,8 %.

Количество недостигнутых ФОИВ показателей деятельности в отчетных периодах остается значительным. При этом в 2017 и 2018 годах не были достигнуты отдельные плановые значения показателей, оказывающих влияние на экономический рост.

В 2017 и 2018 годах ни один ФОИВ не смог достичь плановых значений всех показателей деятельности. Уровень достижения плановых значений показателей деятельности, который можно охарактеризовать как высокий, в 2017 году отмечается в Минтрансе России (94,6 %), Роспотребнадзоре (89,5 %), Минсельхозе России (83,7 %); в 2018 году – в Роспотребнадзоре (94,7 %), Минфине России (84,8 %), Минкультуры России (83 %).

На уровень достижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ оказывает влияние количество показателей, а также возможность их оценки по фактическим значениям на момент направления докладов о реализации планов деятельности за отчетный период в Минэкономразвития России и представления Минэкономразвития России докладов о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год в Правительство Российской Федерации. Так, планы деятельности Минэкономразвития России и Минстроя России содержат значительное количество показателей (40,9 и 42,9 % в 2017 году, 45,5 и 44 % в 2018 году соответственно), в отношении которых невозможно провести оценку достижения плановых значений из-за отсутствия фактических данных на отчетную дату, в том числе по причине ненаступления сроков официального опубликования статистических данных Росстатом.

Представленные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за 2017 и 2018 годы (далее – Доклад за 2017 год, Доклад за 2018 год) содержат неполные и некорректные данные по значительному количеству показателей. Это повлияло на искажение содержания указанных докладов.

Кроме того, Минэкономразвития России не провело анализ достижения плановых значений 68 показателей (8,7 %), предусмотренных планами деятельности в 2017 году, и 109 показателей (14,4 %), предусмотренных планами деятельности в 2018 году. Анализ показал, что ФОИВ уклоняются от представления полной информации, предназначенной для доклада Правительству Российской Федерации,

а Минэкономразвития России, в свою очередь, не принимает должных мер по сбору полного объема данных для формирования этих докладов. Например, Минпромторг России не представил доклады о реализации плана деятельности за 2017 и 2018 годы, а Минприроды России – за 2018 год. В составе докладов о реализации планов деятельности ФОИВ, направленных в Минэкономразвития России, отсутствуют сведения о реализации планов-графиков: 3 ФОИВ за 2017 год (Минкультуры России, Минспорта России, Минтруда России) и Минтруда России за 2018 год.

В отдельных случаях информация Докладов за 2017 и 2018 годы не соответствует содержанию докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за указанные отчетные периоды. В частности, перечень недостигнутых показателей деятельности Минэкономразвития России в Докладе за 2017 год не соответствует данным Сведений о реализации плана-графика Минэкономразвития России за 2017 год: в него не включено 3 недостигнутых показателя, указанных в Сведениях.

Кроме того, в Докладе за 2017 год не отражена информация по 3 показателям планов деятельности Минвостокразвития России и по 2 показателям ФАДН России. В Докладе за 2018 год нет информации по 5 показателям Минкавказ России и 14 показателям ФАДН России.

При подготовке докладов о реализации планов деятельности ФОИВ и Докладов Минэкономразвития за 2017 и 2018 годы отсутствовал единый подход к оценке достижения одних и тех же показателей деятельности. При этом Минэкономразвития России не проводило системный анализ докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за 2017 и 2018 годы на предмет ежегодной преемственности показателей. Так, в 2018 году были оценены как достигнутые целевые показатели Минфина России «Доля главных администраторов средств федерального бюджета, имеющих индекс качества финансового менеджмента менее 40 %» и «Средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета». При этом в 2017 году достижение плановых значений указанных показателей не подлежало оценке из-за отсутствия фактической информации. ФОИВ по-разному интерпретируют результаты своей деятельности в разных отчетных периодах. Однако в Докладах за 2017 и 2018 годы это не отражено.

Информация Минэкономразвития России о достижении в полном объеме плановых значений показателей деятельности отдельными ФОИВ недостоверна. Так, в Докладе за 2018 год отсутствует информация о 5 недостигнутых показателях Минкавказом России и 2 недостигнутых показателях Минспортом России.

Анализ также выявил ряд технических ошибок в Докладах за 2017 и 2018 годы, что снижает качество представленной информации. В частности, в Докладе за 2017 год в число недостигнутых индикаторов направлений Минэнерго России ошибочно включено 13 невыполненных мероприятий по реализации документов стратегического

планирования. Технические ошибки, допущенные Минэкономразвития России, указывают на формальный подход к формированию Докладов за 2017 и 2018 годы.

Низкое качество подготовки Докладов за 2017 и 2018 годы, а также отсутствие дальнейшего взаимодействия Правительства Российской Федерации и ФОИВ по результатам их рассмотрения свидетельствует о том, что такие доклады не являются инструментом принятия управленческих решений.

В Докладе за 2017 год содержится информация о 4 неактуальных показателях, предусмотренных планами деятельности, а в Докладе за 2018 год – о 16 неактуальных показателях. Одна из причин наличия неактуальных показателей – внесение изменений в документы стратегического планирования, которые не нашли отражения в планах деятельности ФОИВ.

Отсутствие сопоставимости между плановыми значениями показателей деятельности ФОИВ и документов стратегического планирования приводит к их значительному перевыполнению или разнице в оценке их достижения. В частности, Планом деятельности Минстроя России на 2016–2021 годы предусмотрены заниженные плановые значения отдельных показателей по сравнению с плановыми значениями соотносимых показателей Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 года.

Невключение в планы деятельности полного объема показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, формирует фрагментарное представление о результатах деятельности ФОИВ и создает условия для ухода от ответственности за недостижение целей социально-экономического развития.

По результатам анализа отмечен низкий уровень достижения плановых значений целевых показателей деятельности ФОИВ, характеризующих достижение целей. В 2017 году ФОИВ не достигли 73 целевых показателей из 409 (17,8 %). Это создало риски недостижения 43 из 144 установленных целей (29,9 %). В 2018 году не достигнуто 70 целевых показателей из 398 (17,6 %). Это создало риски недостижения 37 из 143 установленных целей (25,9 %).

В 2017 году в полном объеме не достигли установленные целевые показатели 15 ФОИВ, в 2018 году – 13 ФОИВ. Недостижение целевых показателей может расцениваться как следствие допущенных ошибок в управлении, которое существенно влияет на социально-экономическое развитие страны.

В рамках выполнения планов деятельности ФОИВ недостаточно качественно осуществлялся анализ причин недостижения плановых значений показателей. Причины, указанные в докладах о реализации планов деятельности ФОИВ, как правило, не отражают обстоятельств, повлиявших на недостижение результатов. При этом Минэкономразвития России не проводило самостоятельный анализ. Причины недостижения показателей, указанные в Докладах Минэкономразвития России за 2017 и 2018 годы, аналогичны причинам, отраженным в докладах ФОИВ.

Один из факторов, повлиявших на недостижение плановых значений показателей деятельности ФОИВ, – отсутствие системы управления рисками. Так, в планах-графиках на 2016–2021 годы сведения о рисках и проблемных ситуациях, которые могут негативно повлиять на достижение целевых показателей и индикаторов направлений (блоков мероприятий), отражались только Минэкономразвития России. В связи с изменениями, внесенными Приказом № 30 в Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68, форма плана-графика мероприятий по реализации документов стратегического планирования не предусматривает описание рисков и проблемных ситуаций. В связи с этим соответствующая информация в планах-графиках ФОИВ на 2019–2024 годы отсутствует, принятие мер по управлению рисками не предусматривается.

Отдельными ФОИВ не проведена оценка рисков, связанных с реализацией национальных проектов (программ) и федеральных проектов. Так, согласно информации, представленной в отчетах 7 ФОИВ о ходе реализации 6 национальных проектов и 25 федеральных проектов, по состоянию на 1 июля 2019 года проблем и рисков не выявлено. При этом данные ФОИВ нарушали сроки реализации мероприятий.

8.5. Оценить системность действий федеральных органов исполнительной власти по реализации принципов открытости в ходе формирования и оценки достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти

К числу важных факторов, оказывающих прямое воздействие на эффективность деятельности ФОИВ, относится их открытость. Результаты анализа свидетельствуют, что разработка планов деятельности ФОИВ на 6 лет не обеспечила выполнение управленческой функции по информированию гражданского общества о целях, задачах и результатах деятельности ФОИВ по реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения.

С принятием Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти²² (далее – Концепция открытости ФОИВ) работа ФОИВ в этом направлении активизировалась. Вместе с тем после упразднения Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства в 2018 и 2019 годах активность снизилась. Переход от проектного подхода к обеспечению открытости ФОИВ к процессному подходу, который позволяет осуществлять эту деятельность на постоянной основе, в настоящее время не осуществлен. В положениях о ФОИВ отсутствует полномочие по обеспечению открытости их деятельности.

Системности действий по повышению открытости ФОИВ способствует ежегодная разработка ведомственных планов реализации принципов открытости. Однако в большинстве этих планов отсутствуют конкретные целевые показатели

22. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р.

эффективности мероприятий, направленных на совершенствование механизмов открытости. Это существенно снижает их значимость как инструмента повышения открытости деятельности ФОИВ и не позволяет оценивать динамику открытости. Кроме того, из года в год ФОИВ нарушают сроки утверждения ведомственных планов реализации принципов открытости, а также не соблюдают требование об их размещении в информационных системах. Так, по состоянию на 1 ноября 2019 года из 24 ФОИВ только 12 ФОИВ, или 52,2 %, разместили на официальных сайтах ведомственные планы реализации принципов открытости на 2019 год.

Одним из наиболее значимых и результативных инструментов обеспечения открытости ФОИВ является размещение Публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти на очередной год и отчета о реализации данной декларации в информационных системах. Из 24 ФОИВ публичные декларации целей и задач на 2017 год разместили в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 21 ФОИВ, на 2018 год – 22 ФОИВ, на 2019 год – 21 ФОИВ. При этом отчеты о реализации публичных деклараций целей и задач за 2018 год по состоянию на 1 ноября 2019 года разместили на официальных сайтах только 7 ФОИВ, а отчеты за первое полугодие 2019 года – только 8 ФОИВ.

В условиях отсутствия полной, достоверной и актуализированной информации о деятельности ФОИВ снижается возможность ведения конструктивного диалога по повышению эффективности этой деятельности. Остается незначительным количество обращений к сайтам ФОИВ за данной информацией, что свидетельствует об их низкой информативности.

Пунктом 1.4 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти²³ установлено, что выполнение ведомственного плана реализации принципов открытости может быть организовано проектным методом. Однако результаты анализа свидетельствуют о том, что ФОИВ не применяли проектный метод при реализации своих ведомственных планов. В 2017–2019 годах ФОИВ не реализовывали ведомственные проекты, направленные на повышение открытости их деятельности, за исключением Минэкономразвития России.

Ключевую роль в обеспечении открытости играет взаимодействие ФОИВ с общественными советами. Оно осуществляется на системном уровне и в целом способствует открытости информации о целях и задачах деятельности ФОИВ. Вместе с тем отмечается ряд проблемных вопросов, связанных с организацией деятельности общественных советов, в том числе отсутствие должного мотивирования членов совета. Работа общественных советов при ФОИВ зачастую носит формальный характер. Институт общественных советов не в полной мере ориентирован на повышение объективности информации о результатах деятельности ФОИВ.

23. Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр.

Не в полной мере для реализации принципов открытости используется потенциал итогового доклада, который рассматривается на заседании итоговой коллегии ФОИВ. Как правило, в нем отсутствует оценка недостигнутых целевых показателей и рисков недостижения целей, что снижает объективность оценки эффективности деятельности ФОИВ и создает предпосылки совершения ошибок в управленческом процессе. Кроме того, нивелирование ситуации является существенным источником роста недоверия к органам государственной власти.

Функционирование системы экспертных и общественных обсуждений планов и показателей деятельности ФОИВ позволило лишь частично решить проблему обеспечения их публичной открытости. Не отработан канал получения и учета предложений граждан и экспертов при формировании планов и показателей деятельности. Не в полной мере произошло вовлечение гражданского общества в процесс реализации планов деятельности ФОИВ и оценки их выполнения. Таким образом, формирование понятного, оперативного и открытого для общества механизма реализации ФОИВ стратегических и тактических решений не завершено. Это не способствует укреплению доверия и выстраиванию конструктивного диалога между обществом и властью.

Не обеспечен положительный эффект от реализации открытого диалога ФОИВ с общественностью. Существующие механизмы его реализации носят в значительной мере формальный характер. Не сформирована система мониторинга и оценки открытости ФОИВ в части проведения социологических исследований, направленных на изучение удовлетворенности граждан и референтных групп уровнем открытости ФОИВ. Отсутствие должной обратной связи не способствует повышению качества управления.

Таким образом, уровень открытости ФОИВ не отвечает современным требованиям и запросам общества, не способствует установлению прочной связи государства с гражданами и организациями. Требуется принятие мер системного характера по обеспечению открытости ФОИВ.

9. Выводы

9.1. Цели государственного управления на этапах планирования, корректировки планов, мониторинга, контроля и оценки промежуточных и конечных общественно значимых результатов по сферам деятельности ФОИВ не достигаются.

9.2. Нормативные правовые акты, регламентирующие формирование и оценку достижения показателей деятельности ФОИВ, не актуализированы с учетом Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Они не способствуют достижению национальных целей и решению стратегических задач развития страны.

9.3. Отсутствие координации при разработке и реализации стратегических планов деятельности ФОИВ привело к низкому качеству данных планов и не способствовало повышению эффективности деятельности ФОИВ по реализации документов стратегического планирования.

9.4. Ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы не соответствует требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

9.5. Горизонты планирования в федеральных министерствах и в подведомственных им федеральных службах и федеральных агентствах не совпадают, отсутствует увязка между стратегическим и текущим планированием. При утверждении ежегодных и стратегических планов деятельности ФОИВ нарушаются основополагающие принципы планирования.

9.6. Не реализован системный подход к взаимоувязке целей, задач и показателей деятельности ФОИВ и их ресурсного обеспечения. В целом это отрицательно влияет на достижение результатов.

9.7. Показатели деятельности ФОИВ часто не связаны с показателями федеральных проектов, национальных проектов и государственных программ Российской Федерации. В планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы включено только 26 % показателей государственных программ Российской Федерации и 55 % показателей федеральных проектов и национальных проектов. Это не обеспечивает направленность на решение стратегических задач развития страны.

9.8. Отсутствие стратегии деятельности ФОИВ не позволяет повысить эффективность их деятельности, направленной на достижение национальных целей.

9.9. Система показателей, отражающих достижение целей устойчивого социально-экономического развития, включая национальные цели, и позволяющих оценить вклад ФОИВ в их достижение, не сформирована. При этом отмечается рост показателей, отражающих промежуточные результаты деятельности ФОИВ, и сокращение показателей, отражающих достижение конечных результатов их деятельности.

9.10. Доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год носят формальный характер. Они не содержат оценку и анализ причин недостижения целей и показателей и не могут быть использованы в качестве инструмента принятия управленческих решений.

9.11. Отмечается высокий уровень ежегодного недостижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ. В 2017 году ФОИВ не достигнуто 22,9 % показателей, по которым осуществлялась оценка достижения плановых значений,

в 2018 году – 22,8 % показателей. Среди недостигнутых показателей значительное количество целевых показателей: 73 целевых показателя (17,8 %) в 2017 году, 70 целевых показателей (17,6 %) в 2018 году. Недостижение целевых показателей создало существенные риски недостижения целей.

9.12. Контроль Правительства Российской Федерации за реализацией планов деятельности ФОИВ на основе их докладов не приводит к повышению качества управления. Отсутствие обратной связи по результатам рассмотрения данных докладов не способствует принятию мер по решению проблемных вопросов.

9.13. Низкий уровень применения информационных технологий снижает эффективность системы стратегического управления деятельностью ФОИВ.

9.14. Транспарентность не стала основным принципом деятельности ФОИВ. В сфере обеспечения открытости остается значительное пространство для совершенствования.

9.15. В 2017 и 2018 годах не осуществлялась оценка деятельности ФОИВ по фактически достигнутым значениям показателей деятельности, а также оценка социальной значимости полученных результатов. В совокупности с отсутствием оценки влияния деятельности ФОИВ на решение социально-экономических задач развития страны это негативно влияет на достижение национальных целей.

10. Предложения

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

10.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации.

Позиция аудитора

Татьяна Блинова рассказала о пробелах в госуправлении. Министерства не включали значительное количество показателей нацпроектов в свои планы, а правительство не контролировало выполнение планов министерствами, показал анализ Счетной палаты. Эту систему нужно менять, чтобы достичь национальных целей, считает аудитор. Выводами проверки сможет воспользоваться новое правительство.



Татьяна Блинова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Счетная палата выявила слабые звенья в госуправлении

Татьяна Викторовна, когда обновлялся состав правительства, выводы Счетной палаты еще не были известны. Тем не менее их наверняка будут сопоставлять с произошедшими кадровыми изменениями. Какие министерства, по вашим данным, хуже других выполняли свои планы?

Татьяна Блинова: Мы анализировали 17 министерств и те федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет правительство. Старались выявить, как ведомства планируют свою деятельность и достигают ли запланированных показателей.

Сразу поясню, мы не ставили перед собой задачу оценить эффективность работы органов власти и, тем более, составить их рейтинг. Деятельность федеральных министерств и ведомств не сопоставима в единой системе координат, у каждого свои задачи, своя специфика. Но мы выяснили, что самый низкий уровень достижения показателей в 2017 году отмечается у Минприроды, Минвостокразвития, Минстроя. В 2018 году – у Минстроя, Минэнерго и Минпросвещения.

А кто в числе лучших?

Татьяна Блинова: В 2017 году высокий уровень достижения плановых показателей был у Минтранса (94,6 %), Минсельхоза (83,7 %), Роспотребнадзора (89,5 %). В 2018 году самые высокие показатели также у Роспотребнадзора (94,7 %), Минфина (84,4 %) и Минтранса (78,4 %).

Предшествующий состав правительства был сформирован только в мае 2018 года. Выводы по этому году министры, сохранившие свои посты, как и вновь пришедшие, возьмут себе на заметку. Почему многие министерства не выполняли то, что сами запланировали?

Татьяна Блинова: Есть определенные риски. Вот сейчас начнем ругать Минстрой, который два года подряд является самым низкодостигающим. Но, может быть, они поставили перед собой наиболее амбициозные задачи, поэтому и не достигли их: не хватило ресурсов, были какие-то ошибки планирования, негативно повлияли внешние факторы. Тут важен общий вывод. Дела в системе госуправления обстоят не так уж хорошо, что свидетельствует о необходимости изменений.

Что не так в действующей системе?

Татьяна Блинова: Если мы хотим в целом изменить систему государственного управления, а мы получили в Послании Президента именно такое задание, то неизбежно должны совершенствовать планирование деятельности и оценку результатов.

Есть две части проблемы. Во-первых, мы проанализировали все, что связано с самими планами, процессами планирования и корректировки этих планов и мониторингом их выполнения. Выяснили, что установленные правила не выполняются. Во-вторых, поняли, что есть проблема с самим планированием как процессом. Он нормативно плохо урегулирован.

Пойдем по порядку. Планы работы федеральных органов исполнительной власти были неправильно составлены?

Татьяна Блинова: Планы госорганов не коррелируются с документами стратегического планирования и нацпроектами. В планы деятельности органов власти на 2019–2024 годы включено только 26 % показателей действующих государственных программ и 55 % показателей федеральных и национальных проектов. То есть достаточно много показателей, которых мы должны были бы достигнуть и которые характеризуют, как меняется качество жизни граждан, просто выпали из планов. Как же тогда национальные цели могут быть достигнуты?

А кто должен был это все планировать?

Татьяна Блинова: Отвечает за план деятельности тот федеральный орган исполнительной власти, который его разрабатывает. То есть если вы отвечаете за национальный проект, то и показатели из этого нацпроекта должны быть включены в план вашей деятельности. Тут сразу же всплывает проблема нормативного регулирования. У нас одно министерство может спланировать себе, например, 200 показателей, а другое – только 10. Количество показателей, которые должны отражать изменения в той или иной сфере, правительством не регламентировано.

Качество показателей можно оценить?

Татьяна Блинова: В некоторых планах есть и такие показатели, которые ведомства уже достигли, и те, что не меняются в течение всего срока выполнения госпрограммы. Например, у Минсельхоза заложено в плане потребление рыбы и рыбопродуктов в домашних хозяйствах в 2020–2024 годах на уровне 23,7 кг на душу населения. А в планах Минэкономразвития предполагается, что из года в год уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг будет составлять 90 %. Или Минобрнауки планировало, что из года в год будет 20 % высших учебных заведений, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья. Все это «спящие» показатели, которые никак не влияют на ситуацию.

Но ведь часто важно сохранить какой-то достигнутый уровень, чтобы он не снижался?

Татьяна Блинова: Если вы прикладываете определенные усилия, то должна быть прогрессивная динамика. При планировании деятельности необходимо вовлекать разные ресурсы, чтобы повысить эффективность. Потому мы исходим из того, что таких линейных показателей не должно быть.

Кто должен координировать планирование в министерствах по закону?

Татьяна Блинова: Правительство. Самое удивительное в том, что по законодательству правительство не координирует работу, связанную со стратегическим планированием, то есть с шестилетними планами. Но при этом регламентами установлено, что ежегодные планы федеральных органов исполнительной власти должны утверждаться правительством. Этот пробел в законодательстве стоит устранить.

Но и годовые планы, которые должны утверждаться правительством, не утверждаются. Даже не направляются. За 2017 и 2018 годы правительством ни один план не был утвержден. Законодательство в этом плане есть, но оно не исполняется.

Зато, наверное, отчеты министерства предоставляли исправно? Красиво отчитываться у нас вроде бы умеют.

Татьяна Блинова: Здесь тоже масса пробелов. Во-первых, часть докладов в Минэкономразвития просто не поступает. А в предоставляемых докладах присутствует анализ не по всем показателям. Во-вторых, про некоторые недостигнутые показатели федеральные органы вообще ничего не пишут, хотя должны. В итоге вся совокупность этих показателей не проанализирована ни одним ведомством. То есть мы не работаем над ошибками и не принимаем мер для того, чтобы форсировать движение на провальных направлениях. Поэтому, в-третьих, нет координации между федеральными органами исполнительной власти в тех сферах, которые находятся на стыке.

Из-за этого возникают риски невыполнения госпрограмм?

Татьяна Блинова: Проблема шире. Каждый год к 1 апреля, если мы какой-то показатель государственной программы не достигли, мы приводим его к фактическому значению. А дальше выстраиваем совершенно новый ряд, отталкиваясь от фактического значения. Хотя должны были принять меры, чтобы ускоренными темпами на следующем этапе сократить отставание. Мы же не можем сказать: хотели, чтобы люди жили в два раза лучше, но так как не достигли каких-то показателей, согласны жить только в полтора раза лучше.

Кстати, социальную значимость своей деятельности министерства как-то оценивают?

Татьяна Блинова: Такая оценка предусмотрена. Но в 2017 и 2018 годах ее не проводили. Высока вероятность, что и за 2019 год ее не будет. Дело в том, что нормативными правовыми актами не определены правила и процедуры формирования таких оценок и их критерии.

Но наш отчет будет направлен в правительство. Мы искренне надеемся на положительную реакцию. Новое правительство будет придавать особое значение реализации национальных проектов. Потому и оценка социальной значимости полученных результатов деятельности министерств и ведомств приобретает особое звучание.

Простой пример. Казначейство мониторит приобретение музыкальных инструментов по нацпроекту «Культура». Инструменты приобретены, Казначейство подтверждает, что средства направлены целевым образом, потрачены эффективно и условия госконтракта выполнены. А для нас-то гораздо интереснее другое. Дети получили возможность обучаться игре на этих музыкальных инструментах, обучаются ли они? Может быть, мы закупили эти инструменты, а в это время в музыкальной школе течет крыша. Или школа вообще закрыта, и возможность реализовать потребность в обучении игре на этих инструментах отсутствует.

Значит, нужны правильные критерии эффективности?

Татьяна Блинова: Да, мы должны оценивать, удовлетворена ли конкретная потребность, как меняется качество жизни. Счетная палата как раз и работает над тем, чтобы создать такую систему показателей, которая позволяла бы оценить вклад каждого национального проекта в достижение национальных целей. Точно так же в здравоохранении. Мы можем построить ФАПы, но если нет врачей, потребность людей в медицинских услугах не будет удовлетворена. Или, например, в планах Минфина записано снижение разницы между объемом потребления алкоголя на душу населения и объемом легальных розничных продаж до 2,2 литра в 2018 году. Снизили только до 3,2 литра. Но ведь эта проблема шире, чем просто борьба с контрафактом. Нужна координация действий различных ведомств. Это вопрос государственного управления, насколько мы сопоставили одни задачи с другими.

Может быть, система пока отрабатывается? Число пробелов из года в год сокращается?


Татьяна Блинова: К сожалению, наоборот. Мы проанализировали, по сути, три циклических шестилетних плана. Когда начинается очередной цикл, выполняется только три года из него, а затем делается новый план. Циклы не завершаются, наслаиваются, смешиваются. По идее, мы должны были бы выполнить этот план, подвести какие-то итоги, и потом выйти на новый этап.

Что с этим делать?

Татьяна Блинова: Нужно менять законодательство и добиваться исполнения тех регламентов, которые уже существуют. В том числе, мне кажется, без участия общества очень сложно этого будет достичь. Мы должны размещать эту информацию, делать ее открытой. Тогда общественные организации и институты гражданского общества будут иметь возможность знакомиться с информацией. Но нужен также механизм влияния, какие-то инструменты воздействия.

Министерства готовы меняться?

Татьяна Блинова: Я полагаю, что новый состав правительства к этому готов. Результаты нашего экспертно-аналитического мероприятия должны стимулировать министерства изменить ту ситуацию, которая сложилась в прошлые периоды.



Экспертное мнение



Мария Шклярук

генеральный директор «Центра перспективных управленческих решений», академический директор Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, заместитель председателя экспертно-консультативного Совета Счетной палаты Российской Федерации

Результаты анализа одного из ключевых этапов госуправления – планирования – приводят нас к неутешительным выводам: система стратегического планирования деятельности ФОИВ неэффективна. Планы ФОИВ расходятся с национальными целями, национальными проектами и госпрограммами, а деятельность ФОИВ направлена в основном на решение текущих задач. Однако нельзя категорично противопоставлять национальные цели и текущие задачи органов исполнительной власти. Национальные цели скорее уточняют вектор усилий по решению текущих задач. Правильнее было бы выяснить, как проектная и процессная деятельность ФОИВ способствует достижению национальных целей. Но четкого ответа на этот вопрос нет, поскольку не налажен цикл обратной связи. Нам нужно знать, как конкретное мероприятие нацпроекта повлияло на качество жизни людей, на демографическую ситуацию, на уровень технологического развития. В этом и состоит основная проблема реализации нацпроектов, которая может быть решена через цифровую трансформацию. Предстоит создать цикл быстрой обратной связи: планирование – реализация – данные – актуализация плана. И он должен быть рассчитан не на год, а ежемесячно и поквартально.

В кибернетике есть такой закон: сложность управляющей системы должна быть не ниже, чем сложность той системы, которой она управляет. В нашем случае это означает, что либо у каждого российского чиновника должна быть инструкция на каждый случай (что невозможно), либо он должен иметь полномочия генерировать новые решения.

Сегодня система государственного управления не поощряет «творчество» чиновников. Более того, ни контрольно-надзорная система, ни сами управленческие кадры к этому не готовы.

Выходом может стать комплексная реформа государственного управления, опирающаяся на цифровую трансформацию. Последняя должна повысить прозрачность и гибкость управляющей системы. Помимо этого, нужна систематическая переподготовка и обновление кадров в федеральных органах исполнительной власти, это позволит решить проблему некомпетентности и злоупотреблений. Переподготовкой кадров мы с коллегами занимаемся в Центре подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС.

Что касается одного из важнейших показателей эффективности деятельности ФОИВ – их открытости, то тут важно понимать, что сама по себе информационная открытость не упрощает, а усложняет текущую работу ФОИВ. Да, можно допустить, что есть желание скрыть от общества ошибки и непопулярные решения конкретных чиновников. Наряду с этим остается возможность превратной трактовки опубликованных данных. В современной информационной среде это легко может поставить под удар личную и корпоративную репутацию.

Однако для повышения качества государственного управления и оздоровления отношений общества и государства стратегические плюсы информационной открытости очевидны, поэтому у ФОИВ нет иного пути, кроме ее повышения. Риски могут быть компенсированы средствами проактивной и грамотной коммуникационной политики.

Еще одна серьезная проблема госуправления, отмеченная в отчете, – слабое использование информационных технологий. Сохранение бумажного документооборота объясняется не только инертностью, отсутствием цифровой грамотности и другими негативными факторами, которые постепенно преодолеваются. Дело еще и в том, что сегодня не у всех граждан есть равный доступ к цифровым государственным сервисам, не сложилась соответствующая культура, не сформировались привычки. В данной ситуации государство должно обеспечить людям альтернативу, то есть возможность выбирать, как именно получить ту или иную услугу или сервис – у оператора за стойкой или с помощью платформы. В противном случае велик риск того, что замена «традиционного» государства на «цифровое» будет способствовать усилению уже существующей дискриминации отдельных групп граждан, например жителей удаленных регионов, пенсионеров, людей с ограниченным доступом к цифровым технологиям. Сохранение альтернативы позволит существенно снизить этот риск.

Цифровые технологии делают повседневную жизнь более комфортной и постепенно меняют процессы, которые раньше занимали много времени и требовали затрат других ресурсов. Однако с их развитием появляются новые проблемы. Так, сегодня широко обсуждается тема охраны персональных данных граждан. При этом сами граждане все еще по привычке подписывают практически любые соглашения об использовании персональных данных, не читая их, и таким образом позволяют сервисам, приложениям и стоящим за ним корпорациям использовать эти данные любым возможным образом. Вопрос этики при работе с данными уже сегодня стоит очень остро и фактически представляет собой целую группу проблем.

Центр подготовки руководителей цифровой трансформации в январе опубликовал доклад «Этика и “цифра”: этические проблемы цифровых технологий». В этом документе мы разбираем основные этические вызовы, существующие и потенциальные риски, уязвимость отдельных социальных групп, связанные с переходом «в цифру» как государственного управления, так и общества в целом. Доклад доступен онлайн по [ссылке](#). Мы надеемся, что он будет интересен не только тем, чья деятельность непосредственно связана с реализацией цифровых проектов, но и более широкому кругу граждан.



Михаил Дмитриев

главный научный сотрудник
Центра публичной политики
и государственного управления
Института общественных наук
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ

Представленный отчет по сути затрагивает вопросы стратегического планирования, которые регулируются Федеральным законом № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В результате принятия Указа Президента № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в этой сфере возникли правовые коллизии, которые до сих пор не урегулированы.

И главная проблема, которая затронута в отчете, но недостаточно глубоко раскрыта, состоит в том, что в нынешней ситуации правовые условия для нормального функционирования системы стратегического планирования в том виде, в каком она предусмотрена законом, отсутствуют. Эта проблема порождает неразбериху с планами работы федеральных органов исполнительной власти.

В основе системы стратегического планирования, по Федеральному закону № 172-ФЗ, лежит Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Согласно букве закона документы стратегического планирования менее высокого уровня – отраслевые документы стратегического планирования, ведомственные планы и госпрограммы – должны вытекать из целеполагания и задач, сформулированных этой Стратегией. Но таковой документ теперь фактически заменен Указом № 204 и вытекающими из него национальными проектами, которые Федеральный закон № 172-ФЗ в нынешнем виде не регулирует. По сути, хотя это официально нигде не заявлялось, Президент принял решение отказаться от разработки новой стратегии. Поэтому вся система стратегического планирования повисает в воздухе – Федеральный закон № 172-ФЗ не может выполняться по определению. И это как раз создает сложности с планированием деятельности министерств и ведомств. С другой стороны, разработаны национальные проекты, регламентированные Указом № 204, и под них выстроена новая система управления и планирования, основанная на проектных принципах, но никак не соотносящаяся с законом о стратегическом планировании. Более того, в законе даже слово «проектное управление» не упоминается, там речь идет о программно-целевых принципах, которые к современному принятому сейчас в России проектному управлению имеют очень отдаленное отношение. Так что фактически мы имеем некий правовой вакуум,

который ставит ведомства, да и правительство, в довольно сложное положение. К сожалению, в отчете эти проблемы недостаточно детально раскрыты, и это затрудняет интерпретацию полученных результатов. Хотя в принципе я согласен с изложенным. Ведомства действительно не могут в такой ситуации планировать свою деятельность в соответствии с законодательством.

При этом Президент в Указе № 204 сделал по сути то, что рекомендовали эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР) в рамках разработанных предложений по реформе государственного управления. То есть он пошел по пути отказа от Стратегии как всеобъемлющего комплексного документа, поскольку, как указывали эксперты, в ней очень трудно сосредоточиться на наиболее важных проблемах развития, которыми можно управлять с самого верха административной вертикали. Стратегия слишком сильно распыляет приоритеты и усилия центральных органов власти, потому что за всеми этими второстепенными вопросами уследить с самого верха просто невозможно, да и не нужно. ЦСР рекомендовал как раз перейти к управлению по приоритетам, сформулированным в национальных проектах на проектной основе. И Указ № 204 эти приоритеты сформулировал, они действительно реализуются как наиболее важные: контроль за ними ведется с самого верха, которому подчинена деятельность всех органов исполнительной власти.

Национальные проекты, разумеется, не являются Стратегией, то есть комплексным, сводным документом, как ее определяет Федеральный закон № 172-ФЗ.

Но, к сожалению, официальных решений по приведению устаревших положений закона о стратегическом планировании в соответствие с новыми практиками принято не было. Отсюда и вся эта проблема. И ведомства тоже не знают, что им теперь делать, потому что, с одной стороны, они должны готовить планы в соответствии с Указом № 204, а с другой стороны, по логике Федерального закона № 172-ФЗ, в них должны попадать и все другие аспекты деятельности, ряд которых теоретически должен быть предварительно отражен в отсутствующей Стратегии. И кроме того, повисает в воздухе вопрос о том, в какой степени ведомства самостоятельны в планировании мероприятий, не предусмотренных Указом № 204, который содержит узкий набор приоритетов, не исчерпывающих всей ведомственной деятельности.

Вполне естественно, что в деятельность органов исполнительной власти попадает масса вопросов, которые не относятся ни к компетенции Президента, ни к компетенции правительства, – например, осуществление Министерством просвещения финансовой поддержки мероприятий по развитию сети образовательных учреждений, включая приобретение оборудования, капитальный ремонт и т. д. Это решения, которые в том числе в соответствии с логикой закона о стратегическом планировании ведомства должны принимать самостоятельно. Там есть такое положение, которое как раз дает ведомствам самостоятельность в соответствии с их полномочиями разрабатывать подобные мероприятия и включать их в свои планы. Но поскольку нигде в законе не сказано, кто в конечном счете принимает решение, получается, что эти планы должно утверждать правительство, хотя они содержат не только предписания, выпущенные Президентом или Председателем правительства, но и то, что не относится к компетенции Председателя правительства, и то, что

ведомства должны делать самостоятельно. То есть возникает проблема – стоит ли вообще утверждать эти планы на уровне правительства. Что правительство тут может добавить? Оно уже установило стратегические приоритеты, они ведомствам спущены в виде нацпроектов, госпрограмм, отраслевых документов стратегического планирования. А то, что в них не отражено, – это собственная компетенция ведомств, и нет необходимости опекать их с этими мелкими вопросами. Так что в результате мы получаем очень неурегулированную и неустойчивую конструкцию, которая называется планы органов исполнительной власти, и непонятно, как их утверждать. Строго говоря, это документ, который должен самостоятельно разрабатываться и утверждаться ведомствами с учетом документов стратегического планирования, утвержденных Президентом и правительством. Может быть, должен происходить некий процесс межведомственного согласования по предметам смешанной компетенции – там, где пересекаются полномочия разных ведомственных структур. Но нет необходимости утверждать ни его, ни отчет об исполнении, скорее эти отчеты должны быть только предметом контроля, как и написано в законе о стратегическом планировании. Закон упоминает некий, конкретно не названный, контрольный орган, который должен анализировать результаты выполнения планов, а затем выпускать рекомендации по тому, как улучшить деятельность по планированию, выполнению планов и т. д. По сути, Счетная палата в своем отчете сделала именно это, но, по моему мнению, были недостаточно детально раскрыты причины системных сбоев в работе по планированию ведомственной деятельности. Они, на мой взгляд, носят фундаментальный характер в силу серьезной правовой коллизии и правовой неурегулированности, возникшей с 2018 года.

Предложения по выходу из этой ситуации были разработаны в ЦСР, когда его председателем был Алексей Кудрин. Их смысл состоял в том, чтобы перестроить Федеральный закон № 172-ФЗ и всю систему стратегического планирования под узкие приоритеты, то есть те приоритеты верхнего уровня, которые попали в Указ № 204 и за которыми следит и Президент, и правительство с помощью специально созданных подразделений проектного управления. А дальше возникают менее приоритетные задачи, которые ведомства могут разрабатывать и реализовывать самостоятельно в рамках планов своей деятельности. Соответственно, должна быть закреплена большая самостоятельность ведомств в планировании и реализации задач в соответствии с их полномочиями. Иными словами, нужно привести законодательство о стратегическом планировании в соответствие с новой практикой, отраженной в Указе № 204, который де факто устраняет некоторые избыточные документы, в том числе Стратегию.



Алексей Конов

директор Антикоррупционного
центра НИУ ВШЭ

Отчет выполнен на высоком методологическом уровне и содержит множество интересных наблюдений и данных, позволяющих сделать обоснованные выводы как о нарушениях, допущенных отдельными ФОИВ, так и о значительно более важных системных недостатках применяемых подходов к государственному стратегическому планированию.

Российской системе стратегического планирования до сих пор свойственна высокая степень внутренней несогласованности. Несмотря на наличие рамочного закона – Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ – и принятие в его развитие множества подзаконных нормативных правовых актов, не решен ряд фундаментальных вопросов, в том числе:

- не определена необходимая степень централизации / децентрализации процесса стратегического планирования: недостаточно четко распределены роли между Правительством Российской Федерации и ФОИВ, при этом наблюдается определенный перекос в сторону планирования на уровне ФОИВ при одновременном сокращении координирующих функций Правительства Российской Федерации. Так, по сути основной документ стратегического планирования для ФОИВ – план деятельности на 6 лет – разрабатывается ФОИВ исключительно самостоятельно, а механизмы, которые позволили бы Правительству Российской Федерации знакомиться с проектами планов и координировать их разработку, не применяются;
- не выстроена система горизонтов планирования, не определены принципы соотношения краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного планирования. В результате наблюдается целый ряд недостатков: планы деятельности ФОИВ на 6 лет, являющиеся по сути документами среднесрочного планирования, не получают развития в документах краткосрочного планирования (планах на 1–3 года); в ряде случаев документы долгосрочного планирования принимаются на нижестоящих уровнях государственного управления; горизонты планирования федеральных министерств не совпадают с горизонтами планирования подведомственных им служб и агентств;
- нуждается в совершенствовании методология формирования целевых показателей деятельности ФОИВ: в настоящее время не проводится единообразный содержательный и логико-форматный анализ целевых показателей и индикаторов; далеко не всегда учитывается степень возможного влияния ФОИВ на достижение его целевых показателей; показатели деятельности каждого ФОИВ зачастую формируются без соотнесения их с показателями других государственных органов; отсутствует стройная система декомпозиции целевых показателей и индикаторов.

Существующая система стратегического планирования является недостаточно гибкой: в частности, отсутствует порядок внесения изменений в планы деятельности ФОИВ при принятии новых документов, являющихся по своей сути документами стратегического планирования. Так, показатели национальных проектов и государственных программ зачастую не включены в планы деятельности ФОИВ просто потому, что национальные проекты и государственные программы были запущены после принятия планов деятельности.

В сфере стратегического планирования недостаточно используется потенциал информационных технологий: формирование планов деятельности ФОИВ и отчетов об их реализации, а также их сбор и обобщение осуществляются в «бумажном» формате, что существенно увеличивает трудозатраты на качественную подготовку документов стратегического планирования, снижает качество направляемых в рамках отчетности данных, затрудняет их анализ и систематизацию.

Существующий порядок контроля реализации стратегических документов во многом стимулирует сугубо формальное отношение к ним: причины неисполнения ФОИВ планов, недостижения целевых показателей и индикаторов не анализируются на систематической основе; недостижение ФОИВ целевых показателей не влечет для них каких-либо значимых последствий, отсутствуют и меры реальной индивидуальной ответственности за неисполнение документов стратегического планирования.

Пока не налажена система дополнительного профессионального образования по вопросам стратегического планирования в сфере государственного управления: значительная часть государственных служащих, ответственных за формирование и контроль исполнения планов деятельности ФОИВ, а также за методическое обеспечение стратегического планирования, не проходит регулярного профильного повышения квалификации.

То, что недостатки российской системы стратегического планирования носят весьма существенный характер, не означает необходимости кардинального пересмотра базовых подходов и перестройки системы стратегического планирования «с чистого листа». Скорее требуется масштабная последовательная работа по доработке и корректировке системы, сформированной Федеральным законом № 172-ФЗ.

В отчете приведен целый ряд заслуживающих внимания предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы. На наш взгляд, предлагаемые решения должны быть дополнены и более общими мерами. В частности, полезным может быть:

- проведение отдельного ЭАМ или стратегического аудита в сфере стратегического планирования на региональном уровне – без понимания ситуации в субъектах РФ выводы о состоянии системы стратегического планирования будут носить ограниченный характер;

- изучение корпоративного опыта стратегического планирования и отбор лучших практик, которые могут быть применены в государственном управлении;
- детальное изучение возможностей применения информационных технологий в сфере стратегического планирования и формирования показателей и индикаторов деятельности, в том числе возможностей конкретных существующих программных продуктов;
- формирование и артикуляция в той или иной форме фундаментальных характеристик выстраиваемой системы стратегического планирования, в том числе степени ее централизации, горизонтов планирования, подходов к обеспечению открытости.



Андрей Репников

директор Центра реформ
государственного и муниципального
управления РАНХиГС

Хочу отметить качество и глубину проведенного исследования. По сути, в отчете идет речь об аудите системы стратегического управления деятельностью федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим хотелось бы заострить внимание на нескольких принципиальных моментах, требующих скорейшего решения.

Действующая система стратегического управления деятельностью ФОИВ не является полнофункциональной и не соответствует лучшим мировым практикам. Можно выделить следующие ключевые недостатки:

- отсутствует увязка стратегического оперативного планирования;
- процессы планирования показателей деятельности федеральных органов не скоординированы с планированием показателей национальных целей, национальных и федеральных проектов, а также с бюджетным планированием;
- отсутствует ключевой элемент любой системы планирования и управления, а именно система стратегического контроллинга. Контроль реализации планов федеральными органами исполнительной власти носит формальный характер. Причины недостижения ФОИВ целей показателей деятельности не анализируются, отсутствует система принятия объективных управленческих решений по результатам анализа. Не существует методической базы, позволяющей контролировать реализацию планов.

Для устранения этих недостатков предлагается:

- выстроить контур стратегического управления деятельностью ФОИВ, ответственного за реализацию единой методологии планирования и контроллинга, в том числе – план-фактного и факторного анализа причин отклонений запланированных и фактических показателей и индикаторов ФОИВ, выработку решений по корректировке траекторий достижения целевых показателей;
- реализовать принципы процессного подхода к обеспечению открытости деятельности ФОИВ для общества, в т. ч. путем создания системы рейтингования ФОИВ с учетом получения обратной связи от референтных групп;
- создать единую цифровую платформу, позволяющую автоматизировать и стандартизировать процесс подготовки планов и отчетов всех ФОИВ, существенно повысить оперативность планово-отчетной деятельности.



Иван Бегтин

заместитель директора ФКУ «ЦЭАТ СП РФ»,
куратор проекта «Открытые данные»
Счетной палаты

«Гигиеническая» открытость

Актуальность темы открытости государства и его данных стала очевидной задолго до появления в России системы Открытого правительства. С момента ее упразднения прошло полтора года. Появились ли за это время новые инструменты реализации открытости, в том числе в работе каждого ФОИВ?

Открытое правительство являлось российской калькой большого международного движения по открытости государств – Open government, которое также возникло не на пустом месте. Фактически оно было естественным развитием движений по открытости общества, таких как open source, open data, open access (открытый код, открытые данные, открытый доступ к научным знаниям) и многие другие.

В самом деле, если существует Википедия, доступная под свободными лицензиями, то почему сайты органов власти не должны быть такими же? Если программисты могут подключиться к экосистеме крупнейших корпораций – Google, Microsoft, Amazon и других, то и разработчикам нужно взаимодействовать с системами госуслуг или иными государственными системами через их API (специальный интерфейс интеграции «Система – Система»).

В современном мире открытость государства превратилась в соблюдение правил приличий. В сознании граждан государства конкурируют с крупнейшими корпорациями – местными и международными. И эта конкуренция за удобство – не прямая; это конкуренция соответствия окружающей действительности. Открытое правительство в России не могло создать ничего нового с нуля – его основной, но невыполненной задачей было объединить множество разрозненных инициатив и привести их к единой концепции.

Еще до появления Открытого правительства были законы и иные нормативные правовые документы, регулирующие раскрытие деклараций чиновников и сведений о госконтрактах, публикацию данных естественными монополиями, обязательное раскрытие данных органами власти и многое другое, что впоследствии приписывали Открытому правительству, а фактически все это существовало до него и осталось после.

Главная особенность Открытого правительства – политическая декларация открытости как ценности для граждан, бизнеса и государства. Но, как часто бывает, декларации так и остались декларациями и не стали реальными инструментами и стандартами в работе госведомств.

В отчете Счетной палаты о достижении показателей деятельности ФОИВ отражено многое, что необходимо было сделать и не поздно сделать сейчас для того, чтобы концепция открытости соответствовала современным реалиям.

Органам исполнительной власти и вообще всем государственным структурам необходимо перейти в режим полной открытости.

Во-первых, нужно перейти от понятия «Открытого правительства» к «Открытости государственного управления». В России международный термин Open government транслировали как открытость именно исполнительной власти, но открытость государства — это еще и открытость судебной власти, парламентов, законотворческого процесса и многих других сфер государственного устройства.

Во-вторых, в положениях большинства органов власти до сих пор нет явного указания на необходимость обеспечения открытости их деятельности. В своем отчете Счетная палата отмечает, что работа по открытости должна проводиться не в проектной, а в процессной логике, то есть в постоянном текущем режиме.

В-третьих, сама организационная модель обеспечения открытости сейчас фактически отсутствует. Нет ни органа власти, ни института уполномоченного по открытости, ни координационного или совещательного органа при правительстве или Президенте РФ, который бы определял основные принципы открытости государственного управления.

Открытость всего, что создается на деньги налогоплательщиков, – открытость кода, открытость данных, свобода доступа к информации – это базовые, минимальные, я бы даже сказал «гигиенические» правила приличия.

Исследования по теме

Эксперты не раз указывали на взаимосвязь работы органов исполнительной власти и государственного управления в целом с эффективным достижением национальных целей, в том числе выполнением стратегических задач. Представляем вам краткий обзор докладов по этой теме.

Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня

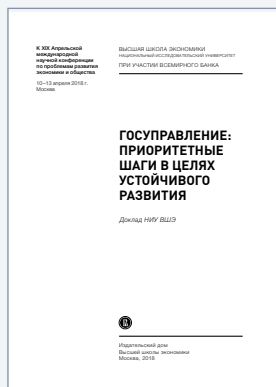


Доклад был подготовлен в 2016 году ЦСР. Одной из задач документа было выяснить, почему одни меры выполняются полностью, а другие остаются на бумаге или выполняются формально.

В результате специалисты пришли к выводу, что это происходило по трем причинам. Во-первых, из-за идейных разногласий в экспертном сообществе (велась разработка нескольких альтернативных версий программы развития). Во-вторых, из-за противодействия групп влияния: сопротивление со стороны лоббистских групп, неучет текущей институциональной среды, низкая эффективность институтов общественного участия и каналов обратной связи. В-третьих, эксперты указали на административные причины: инертность госаппарата, трудности координации деятельности федеральных министерств, короткий горизонт планирования ведомств исполнительной власти, слабые стимулы к развитию из-за высоких цен на нефть, ограниченный потенциал ручного управления, а также загруженность текущими делами, препятствующая решению стратегических вопросов.

Эксперты подготовили рекомендации, выполнение которых приведет к эффективной реализации стратегических документов. С этими рекомендациями можно подробнее ознакомиться в [докладе](#).

Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития



В докладе, подготовленном НИУ ВШЭ, отмечается, что выполнение задач по ускоренному экономическому росту подразумевает глубокие изменения в системе государственного управления. С этой целью прежде всего следует создать методическую базу и инструментарий интеграционной регуляторной политики, основанной на доказательном подходе и использующей весь спектр информационных источников, в том числе большие данные.

Авторы считают, что должны быть внедрены механизмы ответственности и стимулирования реализации стратегий, при этом одной лишь административной ответственности, основанной на мониторинге достижения формальных показателей эффективности, недостаточно. Необходимо задействовать финансовые стимулы для госслужащих и организаций. Также, по наблюдению экспертов, на российской государственной и муниципальной службе не предусмотрен механизм понятной и прогнозируемой увязки размера оплаты с изменениями на рынке труда и не созданы гарантии долгосрочной устойчивости дохода.

В качестве актуальной задачи составители документа выделяют создание аналитических систем с использованием технологий обработки больших данных и внедрение искусственного интеллекта. Подробнее с предложениями НИУ ВШЭ можно ознакомиться [здесь](#).

Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество

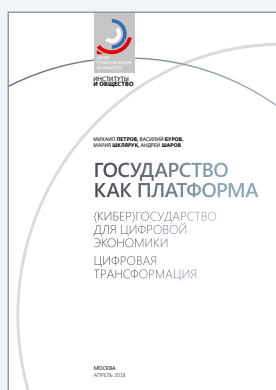


Этот аналитический обзор подготовлен ЦСР совместно с РАНХиГС. Его авторы акцентируют внимание на основных направлениях реформы системы государственного управления, а именно на внедрении концепции регулярного менеджмента в систему стратегического управления, пересмотре принципов и механизмов кадровой политики госведомств и реализации концепции «государства-платформы».

В документе отмечается, что концепция должна основываться на сборе и анализе данных и создании стандартизованных интерфейсов взаимодействия с конечными пользователями и другими информационными системами.

Госуправление рассматривается как многопользовательская система, в центре которой находятся три основные группы: граждане, бизнес и сами госслужащие. При этом критерием качества госуправления, по мнению авторов, должна стать степень удовлетворения требований различных групп пользователей. Подробнее с предложениями авторов обзора можно ознакомиться [здесь](#).

Государство как платформа



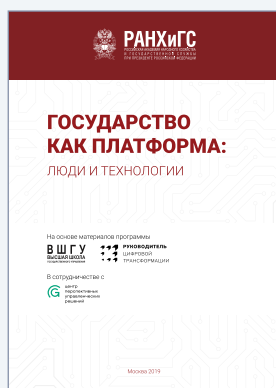
Доклад посвящен более подробному рассмотрению одноименной концепции и демонстрации ключевой идеи того, как должна создаваться государственная платформа.

В частности, указывается, что целевой функцией реализации идеи «Государство как платформа» является благополучие граждан и содействие экономическому росту, основанному на внедрении технологий. При этом создание платформы позволит государству снизить уровень затрат на общегосударственные расходы на 0,3 % ВВП к 2024 году, увеличит скорость процессов, число индикаторов экономического состояния в реальном времени, а также даст возможность установить дистанционный контроль за объектами контроля и надзора.

Свои плюсы также получит бизнес. Так, должно произойти снижение административных издержек на контрольно-надзорную деятельность и уменьшение нагрузки по представлению отчетности. В свою очередь, уровень удовлетворенности граждан должен повыситься в результате значительного улучшения качества и увеличения скорости предоставления государственных и муниципальных услуг.

Концепция подразумевает, что система государственного управления должна действовать как передовая IT-корпорация. Подробнее об этом читайте в [докладе](#).

Государство как платформа: люди и технологии



Этот доклад — практическое пособие, подготовленное РАНХиГС и ЦПУР с использованием материалов программы «Руководитель цифровой трансформации» ВШГУ РАНХиГС.

Доклад развивает идеи предыдущего доклада ЦСР «Государство как платформа» и отвечает на вопросы, кто и как может осуществлять цифровую трансформацию, прежде всего государственного управления. В том числе авторы предлагают конкретные рекомендации по формированию IT-команды цифровой трансформации, описывают компетенции, необходимые участникам команды.

Подробнее о необходимых компетенциях и технологиях — в [докладе](#).

Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении



Центр подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС при участии Минкомсвязи РФ разработал методические рекомендации по применению гибких (Agile) подходов в проектом управлении органов государственной власти.

За последние 5–10 лет гибкие подходы получили широкое распространение и в ряде случаев фактически стали стандартами в западной практике государственного управления. Издание позволяет сформировать единое понимание области применения Agile и гибких подходов для управления проектами цифровизации, дает практические рекомендации по применению Agile-подходов при управлении проектами цифровизации в федеральных и региональных органах исполнительной власти. Также издание знакомит читателя с западным опытом применения Agile-подходов в государственном секторе и ограничениями применения этих подходов в современной практике госуправления в РФ.

Подробнее читайте [в докладе](#)

Этика и «цифра»: этические проблемы цифровых технологий



В издании рассматриваются этические проблемы, возникающие в связи с применением цифровых технологий в различных сферах, где велика роль государства.

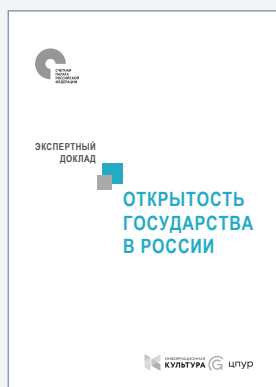
Особое внимание обращено на три ключевые технологии: сбор и обработку цифровых данных, искусственный интеллект, интернет вещей. Их масштабное применение, с одной стороны, необходимо для повышения эффективности госуправления и развития экономики в целом, а с другой — способно вызвать целый ряд этических коллизий, включая нарушение приватности граждан, дискриминацию отдельных категорий людей, «цифровое неравенство» и т. д.

Отдельно в докладе описаны этические проблемы в тех сферах и отраслях, которые особенно сильно могут трансформироваться в связи с переходом в «цифру»: медицина, образование, социальные услуги и пр.

Доклад будет полезен всем категориям госслужащих, специалистам, участвующим в разработке цифровых продуктов и услуг, а также читателям, интересующимся темой цифровой трансформации государства.

[Полная версия доклада в веб-версии](#)

Рейтинг открытости государства



Концепция открытости государства базируется на идее подотчетности избираемых представителей власти и назначенных ими чиновников. Эта идея требует наличия универсального инструмента, который позволял бы измерять степень открытости тех или иных госорганов, видеть динамику в этом процессе. Таким инструментом может стать первый в России рейтинг открытости.

В 2019 году Счетная палата Российской Федерации начала работу по мониторингу открытости федеральных ведомств. Поскольку деятельность высших органов аудита является одним из примеров применения идеи подотчетности на практике, открытость для Счетной палаты – это не только ценность, но и инструмент работы. С его помощью ведется в том числе контроль эффективности государственных трат. Составленный авторами доклада «Открытость государства в России» рейтинг органов власти позволяет также оценить управленческие решения, которые должны быть прозрачны и понятны каждому гражданину.

С полным текстом доклада и рейтингом ведомств можно ознакомиться по [ССЫЛКЕ](#).

Международная практика

Стратегический аудит в контексте международной дискуссии о стратегическом подходе к внешнему государственному аудиту на XXIII Конгрессе ИНТОСАИ



Одним из ключевых событий для всего международного аудиторского сообщества в сентябре минувшего года стал прошедший в Москве XXIII конгресс Международной организации высших органов аудита – ИНТОСАИ. Счетная палата Российской Федерации стала президентом этой организации на ближайшие три года.

В рамках недельного мероприятия состоялось много дискуссий, посвященных усилению роли аудита при принятии государственных решений.

Так, в последние годы социально-экономические, технологические и политические изменения сильно влияют на систему государственного управления, заставляя ее меняться в соответствии с текущей ситуацией. Это вынуждает правительства искать новые подходы, чтобы успевать за глобальными изменениями и отвечать вызовам современности. Помочь в этом, по мнению участников дискуссии «Роль высших органов аудита в достижении национальных приоритетов и целей», сможет стратегический аудит.

Счетная палата последовательно наращивает его долю в портфеле деятельности ведомства. При этом уровень сложности предмета и методов стратегического аудита не позволяет мыслить в парадигме «единой методологии» или «шаблона» мероприятия. Для качественных выводов и системных рекомендаций требуются навыки дизайна исследований и оценки, когда в рамках общепринятых принципов аудита методология оценки разрабатывается для каждого конкретного мероприятия на подготовительном этапе. Необходимы тщательная работа с поиском и анализом данных (как количественных, так и качественных), навыки построения и проверки сложных гипотез, реконструкции логики проектов, коммуникаций с сообществами и экспертами, работа с математическими инструментами, статистическими пакетами, научной литературой. Впервые системная формализация практики стратегического аудита была проведена Счетной палатой в 2019 году в рамках подготовки дискуссионного документа по теме «Роль высших органов аудита в достижении национальных целей XXIII Конгресса ИНТОСАИ». Его ключевые положения легли в основу принятой в сентябре 2019 года Московской декларации государственного аудита ИНТОСАИ.

О стратегическом подходе к аудиту и его важности для системы государственного управления – в позициях представителей высших органов аудита разных стран, высказанных на Конгрессе ИНТОСАИ

Юджин Додаро
генеральный ревизор,
начальник Главного бюджетно-контрольного
управления США

Сегодня мы обсуждаем обеспечение ВОА соответствующих функций для решения наиболее важных национальных вопросов, а также достижения национальных приоритетов, которые присутствуют в каждой стране.

Как многие из вас, мы также имеем 5-летний план стратегического развития и «гиды», которые сохраняют фокус нашей деятельности на важных вопросах для Соединенных Штатов Америки. Наш настоящий план на 2018–2023 годы исследует тенденции и выделяет национальные вопросы, которые наиболее актуальны для Конгресса и граждан Америки на ближайшие годы.

Планы, стратегические цели, задачи и ключевые усилия указывают на приоритеты для Счетной палаты США – снижение неопределенности и реагирование на современные тенденции.

Существует высокая степень взаимосвязи (соответствия) между нашим стратегическим планом и ЦУР. Например, ЦУР предусматривают обеспечение инклюзивного и доступного для всех качественного образования, а также расширение возможностей непрерывного обучения всех граждан. В США и других странах высшее образование, включая программы профессиональной подготовки выпускников, играет значительную роль, обеспечивая экономический успех как для самих индивидов, так

и для нации в целом. В целях увеличения доступа к высшему образованию государственные (федеральные) программы США ежегодно выделяют миллиарды долларов. В рамках стратегической цели непрерывного обучения мы составили большое количество отчетов по годам, а также предоставили многочисленные рекомендации по улучшению надзора и подотчетности федеральных студенческих программ. Отчеты усиливают функционирование программ.

Цель 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» в области устойчивого развития заключается в содействии мирному и инклюзивному обществу в интересах устойчивого развития: обеспечить доступ к правосудию и равноправие для всех подотчетных и инклюзивных учреждений на всех уровнях.

Работа Счетной палаты США в соответствии с этой стратегической целью проводится следующим образом. Например, работая над разнообразием рабочей силы в государственных органах, мы изучили стратегии участия и вовлеченности граждан в государственную деятельность. Мы часто рассматриваем наши государственные программы на предмет уязвимости групп населения и стремимся к повышению прозрачности и подотчетности системы государственного управления в целом. Наша программа по рискам и годовые отчеты по другим государственным программам, связанным с фрагментацией (пробелами), параллелизмом и дублированием функций, а также возможности для экономии расходов и увеличения доходов являются инициативами Счетной палаты США, которые направлены непосредственно на решение наиболее важных национальных проблем США.

Программа высокого риска с начала 1990-х годов ориентирована на государственные операции с большой уязвимостью мошенничества, откатов, злоупотреблений, неэффективного управления, но с течением времени мы постоянно добавляем новые области высокого риска с целью проведения широкомасштабной трансформации, которая, в свою очередь, повышает экономичность, эффективность и результативность работы органов государственной власти. Данные запросы представляют собой современную модернизацию правительства в целях достижения национальных задач и приоритетов. Каждые два года мы сообщаем о решении проблем, связанных с повышенным риском, а также актуализируем перечень таких рисков. В нашем последнем докладе, опубликованном в марте этого года, рассмотрены 35 областей, наиболее актуальных для нашего федерального правительства. Они охватывают весь спектр государственных операций, включая федеральное стратегическое управление человеческим капиталом, смягчение системы финансового регулирования в США и ограничение государственного фискального «взрыва» путем более эффективного управления рисками изменения климата, информационными технологиями, улучшения защиты сферы здравоохранения, а также обеспечения соблюдения налоговых законов.

При ежегодных затратах в миллиарды долларов программа по высоким рискам внесла большой вклад в решение национальных проблем. Финансовые выгоды для федерального правительства благодаря прогрессу в области решения вопросов высокого риска за последние 13 лет составили 350 миллиардов долларов (27 миллиардов долларов в год).

Ежегодно с 2011 года публикуются доклады, содержащие в общей сложности 900 рекомендаций для Конгресса и нашей исполнительной власти, которые направлены на улучшение управления и на достижение экономии расходов и увеличения доходов. При этом мы не рассматриваем программы изолированно, а исследуем коллективные усилия кросс-программ и органов государственной власти, которые способствуют достижению национальных целей.

Эта комплексная или, как ее часто называют, перспективная деятельность правительства приносит существенные выгоды. В целом, по данным Счетной палаты США, около половины из рекомендованных 900 мер были полностью осуществлены Конгрессом и исполнительными органами. Такие меры позволили сэкономить 262 миллиарда долларов с 2011 года, однако еще многое предстоит сделать. Один из вопросов, которые еще необходимо рассмотреть, – безопасность пищевых продуктов. Данный аспект актуален не только для США, но и для других стран. Каждый год в США заболевают около 47 миллионов человек, 3000 человек умирают от болезней, связанных с пищевыми отравлениями. За безопасность пищевой промышленности отвечают 16 органов власти США, коллективно управляющие по меньшей мере 30 законами, связанными с продовольствием. Общая система обеспечения безопасности пищевых продуктов является фрагментированной и страдает от отсутствия координации и слаженности.

Новые подходы к государственному управлению, новые возможности и опции для наших национальных правительств обеспечивают достижение национальных задач, а также целей устойчивого развития. Разработка правительствами новых наборов методов, создание институциональных механизмов позволят повысить эффективность государственного управления на основе межсекторальных национальных результатов.

В последние годы большинство областей, вошедшие в список самых рискованных, включают в себя несколько ведомств, которые должны кооперироваться и работать вместе для решения сложных национальных проблем. Необходима ориентация всех правительств на принятие решений, распределение ресурсов, инклюзивность, подотчетность и согласованность политики.

Урок для всех нас, представителей сообщества аудита, заключается в том, что мы должны обеспечить непрерывное развитие нашей практики работы с учетом сложности подходов и структур управления, используемых для решения национальных задач.

Общегосударственный подход может позволить достичь национальных приоритетов и целей и тем самым обеспечить большую ценность выгод для заинтересованных сторон и граждан.

Тембекиле Кими Маквету
Генеральный аудитор
Южно-Африканской Республики

Прошло почти десятилетие с тех пор, как ИНТОСАИ впервые рассмотрел идею о ценности и преимуществах ВОА. Эта концепция известна в виде ISSAI-P 12. Сегодняшнее событие представляет собой идеальную возможность для размышления о широких принципах ISSAI-P 12 в текущем и будущем контексте наших высших органов аудита.

Использование термина «стратегический аудит», безусловно, стало прорывным моментом в сообществе аудиторов государственного сектора. Термин «стратегический аудит» хорошо известен в дискуссиях о целях устойчивого развития. Мы все стремимся к стратегической значимости для наших правительств и граждан.

Работа по наделению правительств полномочиями предоставлять гражданам услуги, которые они желают и заслуживают, – это благородное дело, близкое всем нам. Укрепление форм подотчетности является ключевой задачей в нашей работе высших органов финансового контроля и в ИНТОСАИ в целом. Основываясь на нашем опыте в ЮАР, мы полагаем, что ВОА следует сосредоточить внимание на следующих четырех важнейших элементах для укрепления подотчетности.

Во-первых, это достаточно широкий и расширяющий полномочия мандат, который позволяет проводить полноценный государственный аудит с соблюдением международных стандартов, наличием компетентных специалистов и надежной системы управления качеством, что и составляет фундамент доверия к ВОА. Во-вторых, правильное общение с гражданами и их представителями в парламенте, в простых, ясных и актуальных посланиях, которые вдохновляют на перемены. И, наконец, механизмы контроля, которые обеспечивают быстрое принятие превентивных мер и ликвидируют последствия неверных шагов.

Стратегия нашей организации основана на анализе актуальности с точки зрения ISSAI-P 12 и четком понимании потребностей заинтересованных сторон.

Мы официально представляем это парламенту в стратегическом плане и бюджете, а также подробно анализируем его выполнение в нашем интегрированном годовом отчете.

Наш мандат на ежегодный аудит создает мощную интеграцию трех элементов: два из них объединяются в общий концепт, который рассматривает вопросы финансового и комплаенс-аудита. Третий элемент немного более уникален: это требование о том, что мы на ежегодной основе должны обеспечивать качество, надежность и полезность отчетов правительству о своей деятельности. Эти три элемента служат основой

для того, чтобы мы могли говорить об аудите, который является показателем стратегического позиционирования государственного органа и его способности управлять рисками и возможностями, связанными со стратегией, а также создает прочную основу для предоставления услуг гражданам ЮАР.

Еще одной уникальной особенностью наших стратегических услуг является то, что мы интегрируем области аудита эффективности и экологического аудита в наши ежегодные мероприятия. Это позволяет нам регулярно отчитываться по этим стратегически выбранным направлениям. Хотя мы рассматриваем эти вопросы в аудиторских отчетах отдельных организаций, мы также готовим отдельные отраслевые отчеты и так называемый Отчет о состоянии дел в стране, который позволяет нам объединить результаты аудита, первопричины и рекомендации в мощный анализ тенденций, охватывающий всю сферу государственного управления. Мы строим эти отчеты в соответствии с концепцией подотчетности, идентификации прогресса в реализации запланированных результатов.

Среди первопричин обнаруженных проблем можно назвать медленное реагирование на наши отчеты и рекомендации, а также нестабильность руководства и низкий уровень компетенций в большинстве ведомств.

В последние месяцы наш парламент принял поправки к закону «О государственном аудите» в соответствии с первыми четырьмя принципами ISSAI-P 12:

- защита независимости ВОА;
- осуществление аудита для обеспечения подотчетности правительственных и государственных учреждений при управлении и использовании государственных ресурсов;
- наделение полномочиями органов, которые управляют государственным сектором, иметь право и обязанность реагировать на результаты аудита и учитывать рекомендации ВОА, а также осуществлять корректирующие мероприятия;
- предоставление отчетов о результатах аудита, на основании которых общественность имеет возможность требовать отчетности от правительственных и государственных учреждений.

В частности, данные поправки определяют понятие нематериального нарушения, под которым понимается несоблюдение или нарушение законодательства, мошенничество, хищение, нарушение законодательных актов и которое может привести к финансовым потерям в государственной сфере.

Этими поправками было введено понятие «несущественные нарушения» в аудите, что дает нам как ведомству три категории полномочий:

- передавать эти несущественные нарушения в другие органы, которые имеют больше возможностей для решения этих вопросов путем детального расследования;
- принимать обязательные меры по исправлению положения, с тем чтобы ответственные сотрудники были обязаны по закону принимать решительные меры в отношении наших расследований;

- в отдельных случаях, выдавать представление о задолженности на поддающуюся количественной оценке сумму на имя ответственного лица, который пренебрег выполнением своих установленным законом задач.

Концепция общегосударственного аудита или аудита управления государственными финансами была причиной многих дебатов, исследований и разработок в ВОА. Например, ВОА Ганы и Кении уже осуществили экспериментальные проекты в этой области. Если мы говорим о нашей роли в концепции текущих программ развития или о наших взглядах на то, как мы должны функционировать в эпоху разрушительных

Тутти Юли Виикари
Генеральный аудитор
Финляндской Республики

технологий, то весь государственный аудит со стороны ВОА будет иметь решающее значение. Наша способность вдохновлять и укреплять подотчетность правительства является главным показателем нашего успеха и влияния в качестве ВОА.

Говоря об экспериментальном мышлении, а также о наших способностях развиваться в сфере нашей аудиторской деятельности в целом, стоит отметить необходимость не только совершенствования технических навыков, но и улучшения функционирования принципов независимости и прозрачности в нашей работе, а также использования креативного подхода.

В окружающем мире постоянно появляются новые технологии, бросающие нам вызовы. Мы наблюдаем такие тенденции современности, как фейковые новости, изменения в геополитике, появление ложной информации в социальных сетях.

Аудиторам необходимо приобретать новые качества для того, чтобы оставаться релевантными и полезными в новой изменяющейся среде.

Диалог по возникающим проблемам (Emergence Issues Dialogue) подразумевает работу с новыми, сложными вопросами, которые непредсказуемы и неожиданны, однако мы обладаем соответствующими компетенциями и опытом для решения внезапно возникших трудностей – навыками риск-менеджмента (управления рисками). В целях сохранения нашей востребованности необходимо развитие управления изменениями, внедрения инноваций и новых механизмов в государственное управление.

Цифровизация и технологические изменения являются постоянной основой многих наших повесток, однако мы также рассматриваем и анализируем национальные задачи и приоритеты, насущные вопросы государства в целом, где наша помощь и присутствие необходимы. Нам нужно понимать связь между трансформацией общества и изменениями в нашей работе, и для этого требуется системный подход. Соответственно, необходимо развивать инновационное мышление, но это достаточно долгий процесс, поскольку нам, аудиторам, важна определенность, точность, наличие доказательной базы – мы хотим знать, что нас ждет в будущем.

Новая норма в современных реалиях – ежедневное обучение. В процессе познания новых вещей необходимо делиться приобретенными знаниями с коллегами – и тогда возможно присоединение к новым профессиональным группам, расширение слабых связей (возникновение «мостов связи»), которые, в свою очередь, позволяют решать сложные вопросы, требующие кооперации. Как мы можем этого достичь?

Прежде всего следует определить потребности в наращивании потенциала со стороны высших органов аудита. Мы должны обладать соответствующими способностями для нахождения механизмов «подталкивания» правительств к развитию, прогрессу. Это не произойдет, пока мы не изменим подход к нашей работе, а также способ коммуникации по поводу новшеств, разработок и рекомендаций.

Таким образом, нужно предоставлять больше пространства и свободы аудиторам для проведения исследований, обеспечивать их большими полномочиями при принятии решений, давать возможность самостоятельного поиска решений, а также применения экспериментированного подхода: сотрудники должны понимать, что обладают правом на ошибку в случае, если готовы извлекать из нее урок и обучаться.

В нашем высшем органе аудита действует программа подготовки молодых профессионалов. Участники проекта имеют право экспериментировать, внедряя искусственный интеллект в аудиторскую деятельность. Сотрудники, использующие креативный подход к решению задач, самостоятельно исследуют возможность решения тех или иных задач, коммуницируют с профессионалами в рамках организации и за ее пределами и находят возможный вариант достижения цели в установленные сроки. Таким образом, для внедрения инноваций в деятельность и развития инновационного мышления необходимо предоставлять специалистам больше свободы и полномочий.

ИНТОСАИ должно возглавить процесс внедрения изменений, так как мы собираемся здесь для того, чтобы делиться опытом, который, в свою очередь, может ускорять процесс трансформации и совершенствования деятельности высших органов аудита. Один из аспектов, с которым ИНТОСАИ уже справляется очень хорошо, заключается в обмене опытом, объединении профессионалов, создании соответствующих платформ для тех, кто уже начал воплощать изменения, разрабатывать новшества и внедрять инновации.

Кроме того, ИНТОСАИ может улучшить процесс коммуникаций со стейкхолдерами, привлекая специалистов из других дисциплин и сфер, которые оказывают влияние на государственные структуры, – такие специалисты смогут объяснить свои методы и способы реагирования на вызовы современности. Большинство вызовов являются глобальными, то есть происходят во всем мире, но с разными временными промежутками. Мы, в свою очередь, могли бы учиться у стейкхолдеров на основе их опыта решения задач, экспериментирования на общих международных площадках для обмена новшествами, исследованиями и рекомендациями. Процесс обмена опытом, как мы знаем, хорошо осуществляется ИНТОСАИ.

Результаты голосования

Какие навыки вы считаете наиболее важными для аудитора в будущем?

- Стратегическое мышление, стратегическое прогнозирование (25,5 %)
- Навыки применения качественных методов анализа (13 %)
- Умение применять инструменты качественных методов анализа и визуализации данных (23 %)
- Лидерские качества (8,7 %)
- Развитые коммуникативные навыки, эмоциональный интеллект (управление эмоциональной составляющей) (16,1 %)
- Умение строить доверительные отношения на основе профессионализма (13,7 %)

Аршана Ширшат

заместитель генерального директора
Инициативы развития ИНТОСАИ (IDI)

Говоря о ценностях и преимуществах ВОА, мы заявляем о нашем влиянии на жизнь граждан, способности ее изменить. Однако большинство тех, кого мы называем гражданами, – это люди, которые «остались позади».

Собираемся ли мы это менять и что мы можем сделать? Литература по теме «Не оставляй никого позади» находится в центре повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Вот ее девиз: «Когда мы вступаем на этот великий коллективный путь, мы обещаем, что никто не останется позади, признавая достоинство человеческой личности как основополагающее. Мы хотим, чтобы цели и задачи были достигнуты для всех наций и народов, а также для всех слоев общества, и мы будем стремиться к тому, чтобы сначала достичь самых отдаленных результатов». Очень вдохновляющие слова, но это возлагает большую ответственность на всех нас.

Существует дискуссионный документ ПРООН, в котором говорится о различных аспектах исключения: вследствие дискриминации, географических расстояний, социального экономического статуса, стихийных бедствий. Интересно, что во многих случаях человек, исключенный из одного измерения, сталкивается с исключением и в других измерениях. В этом проявляется взаимосвязанность повесток дня.

В результате стихийных бедствий больше всего страдают самые бедные люди в мире, а они состоят из женщин и детей. Когда их исключают, это еще больше усугубляет круговорот нищеты, ведет к другим исключениям, с которыми им приходится

сталкиваться. Это путь порочного круга, и в связи с этим возникает вопрос: что будут делать правительства, чтобы изменить существующее положение? Почему это должно иметь для нас значение? Потому что у нас есть не только обязательство в ISSAI-P 12, а именно – оставаться актуальными, но и возможность изменить к лучшему жизни граждан.

Однако дискуссии, которые идут также в Организации Объединенных Наций, подтверждают серьезные риски недостижения этих целей, и одним из них является риск неравенства. Мы, возможно, окажемся на задворках, если продолжим работать как обычно. Это должно иметь значение для нас не только потому, что цели могут быть не достигнуты, но и потому, что исключение людей или отсутствие включения – это вопрос прав человека.

И еще одна важная причина заключается в том, что страны с большим неравенством более склонны к конфликтам, а это оказывает пагубное влияние на прогресс и развитие общества.

При планировании мероприятий можно учитывать вопросы инклюзивности. Ряд вопросов, которые мы могли бы задать правительствам, вытекает из добровольных национальных обзоров, и мы могли бы включить их в проводимые нами аудиторские проверки.

Мы находимся на пороге создания нового стратегического плана и можем согласовать конкретные действия для продвижения или поощрения инклюзивности.

Первым шагом для всех нас как для аудиторской организации, так и для каждого отдельного человека, является осознание глубины вопроса. Махатма Ганди сказал, что «истинная мера любого общества может быть найдена в том, как оно относится к своим наиболее уязвимым членам». Вопрос будет заключаться в том, какого рода сообщество мы хотим видеть.

Марта Акоста

Генеральный аудитор Коста-Рики

Для обеспечения реализации национальных целей требуется разработать системное, стратегическое и гибкое планирование. Стоит обратить внимание на то, что ВОА необходимо понимать, интерпретировать, а также анализировать волатильную среду, в которой мы функционируем. Постоянно происходят изменения как на локальном, так и на глобальном уровне: демографические изменения, трансформации в энергетической сфере. Цели устойчивого развития ориентируют нас на наиболее актуальные проблемы общества.

Экономические, социальные, фискальные условия страны влияют на нашу работу. В то же время мы должны учитывать ожидания нашего населения, которое хочет изменений только в лучшую сторону. Необходимо помнить о роли нашей организации и других стейкхолдеров в нашей деятельности; требований к нам много, и мы многое должны сделать, чтобы реализовать национальные приоритеты. Мы должны быть

сфокусированы на самом процессе: быть гибкими, чтобы адаптироваться в изменяющихся условиях для достижения целей, обеспечивать эффективность государственной политики, чтобы она отражала потребности и запросы людей, поскольку главное – это удовлетворенность граждан работой государственных органов.

В отношении ЦУР мы должны выявить те цели, которые будут иметь критически важное значение для наших граждан.

Следовательно, когда мы занимаемся гибким стратегическим риск-ориентированным планированием, мы должны рассматривать его в контексте целей устойчивого развития.

Коста-риканские счетные органы, изменив структуру управления, работают с Министерством национального планирования, другими министерствами и стейкхолдерами в целях развития и обеспечения прогресса. Коста-Рика также участвует в проведении координированных аудитов по таким вопросам, как гендерное равенство, производство и сбыт продуктов питания, влияние климатических изменений на экономику нашей страны. Каждая страна имеет свой национальный подход, и мы также имеем наши национальные политики, например по вопросу равенства.

Мы таргетировали наш аудит на поддержание здоровья, что отвечает ЦУР №3 «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» и представляет собой очень уязвимый вопрос в нашей стране, а следовательно, становится приоритетом в осуществлении нашей деятельности. При реализации программы мы оценивали эффективность государственных услуг в более широком аспекте, например, анализировали доступ к чистой воде в сельских, отдаленных районах (уязвимых группах населения), а также в местах проживания крупных общин мигрантов, у которых ограничен доступ к ресурсам. Все это необходимо делать, чтобы выполнить наши обязательства по достижению целей устойчивого развития.

Мы боремся с бедностью путем решения вопросов в сферах образования и здравоохранения, поскольку политика борьбы с бедностью является многоаспектной. Мы вовлекаем наиболее уязвимые слои населения в нашу деятельность, чтобы получать предложения и инициативы от самих граждан. Таким образом, мы пытаемся увеличить сопричастность представителей уязвимых групп общества к нашей аудиторской работе, что значительно обогащает ее и делает специфической, более информативной не только для самих граждан, но и для государственных органов, непосредственно занимающихся реализацией политик.

Также у нас есть группы экспертов, с которыми мы работаем на сквозной горизонтальной основе, так как считаем, что для проведения экспертизы необходимо иметь разнообразных специалистов: экспертов-антропологов, социологов, а также традиционных аудиторов.

Мы решили переосмыслить наш общий подход к осуществлению работы, а именно то, как мы информируем общественность о целях и задачах государства, приоритетах для всей страны, как мы сообщаем гражданам о путях совершенствования услуг для них. Мы должны объяснить людям, что мы работаем для них. Это оказывает большое влияние на население не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. Таким образом, вовлекая граждан, мы увеличиваем обмен информацией, улучшаем обратную связь: получаем их мнения и идеи по поводу реализации той или иной политики.

Коста-Рика не имеет устойчивой, стабильной инфраструктуры, поскольку подвержена большому количеству стихийных бедствий – ураганам, наводнениям. Соответственно, нам необходимо инвестировать много ресурсов в обеспечение «иммунитета» к природным катаклизмам. У нас есть соответствующая фискальная политика, которая предоставляет нам возможности смягчения последствий изменения климата, однако противодействие экологическим изменениям остается затратным мероприятием. Но мы все равно должны сообщать людям о происходящих событиях и изменениях окружающей среды, на которую выделяются дополнительные финансовые ресурсы.

Возможно, в Европе изменения в подходах к реализации политик начались давно, но для нас они неожиданны и сложны. Люди не могут быть уверены в будущем, в том, какие у них будут пенсии, какие в принципе произойдут изменения в рамках здравоохранения других изменений. Поэтому нам необходимо объяснять населению ситуацию в стране, предоставлять доклады общественности не раз в год, а на постоянной основе – мы должны повышать собственную предусмотрительность и инициативность, не ожидая поступления запроса. Только так мы сможем улучшить результаты нашей деятельности.

Мы достаточно преуспеваем у себя в стране, однако необходимо проводить больше опросов, привлекая людей к нашей работе. Вовлеченность населения в аудиторскую деятельность, их информированность окупится, качество политик и программ повысится, а также усилится поддержка граждан. Мы должны объяснять им, что мы защищаем их интересы и ждем их личного вклада в деятельность нашей организации. Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что наша страна невелика и рассмотрение отчета на национальном уровне не представляет большой проблемы. Однако для крупных стран данный кейс немного теряет целесообразность именно в силу географических причин.

Мы разработали большое количество индексов, измеряемых параметров, которые отражают развитие различных сфер внутри страны, характеризуют внутренние процессы в рамках государства. Эти индексы были одобрены всеми заинтересованными сторонами. В этом году Комиссия ООН по Латинской Америке подготовила специальный доклад о демографических изменениях, который был рассмотрен не только на местном и национальном, но также на глобальном уровне.

Таким образом, основная идея заключается в том, что мы обладаем подходами, которые способствуют улучшению жизни граждан. Работая в соответствии

с принципом открытости для общественности, мы усиливаем наше позитивное влияние на население, повышаем качество нашей деятельности, обеспечиваем прозрачность аудита. Мы должны учитывать все факторы, которые влияют на развитие страны в целом. В будущем изменения будут еще более значительными и частыми, что требует постоянного адаптирования к волатильной среде, однако стоит помнить, что мы всегда действуем на благо людей.

Результаты голосования

Взаимодействие с какими заинтересованными сторонами, по мнению вашего ВOA, следует налаживать прежде всего?

- Законодательные/судебные органы власти (23,8 %)
- Исполнительные органы власти (16,4 %)
- Объекты аудиторских проверок (22,9 %)
- Граждане/гражданское общество (26,2 %)
- Профессиональные объединения и научные организации (4,7 %)
- Партнеры/источники финансирования (6,1 %)

VOA Италии

Сосредоточимся на таких словах, как изменение, стратегия, воздействие, устойчивость. Изменение – это очень сложный процесс, это концепция. Изменение – это то слово, которое мы повторяем чаще всего и размышления о том, куда мы идем, представляют для нас отправную точку серьезной дискуссии. Глобализация, цифровизация и институциональные изменения являются не вызовами, с которыми мы должны столкнуться, а контекстом, в который мы должны вписаться. Адаптация к изменениям означает прежде всего адаптацию к технологическим изменениям.

Мы должны научиться эффективно использовать новый инструментарий, который в последние десятилетия постоянно развивается. Мы должны быть осведомлены об изменениях в финансах, торговле, промышленном производстве, связи и образовании, вызванных цифровизацией, и иметь возможность в полной мере представить себе эти изменения, чтобы провести аудит государственного сектора.

Мы должны не следовать цифровым технологиям, а овладевать ими, чтобы внести свой вклад в направления развития эволюционной институциональной структуры.

Это связано со вторым ключевым словом – стратегией. Стратегический подход к аудиту не означает, что мы должны следовать нашим собственным планам, не анализируя новых правительственных действий с целью выбора наилучшего варианта политики.

Стратегический подход означает для ВОА, что мы должны видеть, что наша работа по оценке государственной политики является значительным вкладом в общее благо. Мы живем в эпоху, когда устойчивость рассматривается как один из главных вызовов.

ВОА Финляндии

Замкнутость в узких проблемах и темах зачастую приводит к тому, что общая картина упускается из виду. Одна из сильных сторон ВОА как института заключается в том, чтобы инициировать и поддерживать изменения и вносить свой вклад в их реализацию. Мы часто говорим о новых навыках, новых компетенциях. Это не обязательно означает, что у нас просто появятся новые люди. Это должно означать, что мы понимаем потенциал персонала, который у нас есть, и пытаемся использовать его в контексте междисциплинарных команд, новых возможностей, способных стимулировать и вносить вклад в изменения и новые диалоги.

В Финляндии правительство поставило экспериментирование в качестве одного из своих главных приоритетов, потому что они хотели инновировать процесс разработки политики. Мы подошли к министерствам и сказали: «Послушайте, мы понимаем, что вы можете видеть нас как барьер между новым способом делать работу и старыми консервативными подходами». Мы вступили в диалог, и это означало, что некоторые из наших инспекторов по финансовому аудиту должны были приобрести новые навыки, они должны были пойти и разговаривать с людьми, разрабатывать новые способы работы. В прошлом эти люди могли бы просто сказать: «мы независимы, мы не собираемся вести диалог, потом мы придем и увидим, что вы сделали не так». Это больше не работает, поэтому нам нужно повысить квалификацию персонала, нужна интеграция новых навыков, новых подходов, работа с партнерами.

Стратегический подход к аудиту рассматривает государственную политику в отношении рынка труда в будущем (Концепция 2030). И мы уже на этапе планирования осознаем, что все страны различаются не только способами разработки политик, но и в принципе деятельностью ВОА, практиками в этом вопросе. Поэтому на этапе планирования совместного аудита необходимо рассмотреть различные сценарии с самого начала: понимание подхода наших коллег к работе, а также поиск тех элементов, которые принесут максимальную выгоду от совместного аудита. Таким образом, предоставляя свободу ВОА для внесения своего вклада в соответствии с национальным контекстом, необходимо все равно кооперироваться для разработки аудиторского продукта, который будет не просто совместным отчетом, а чем-то большим, чтобы выделить вопросы, касающиеся всего общества,

представляющие полезность при реализации государствами функций разработки политик для всех европейских государств на длительный период.

В Финляндии парламент не хочет, чтобы мы оценивали процессы «ex-post». Они нацелены на то, чтобы мы присутствовали непосредственно в настоящий момент и использовали базу знаний для решения проблем, связанных с волатильной окружающей средой, поскольку им нужен наш опыт, компетенции, видение государственной политики по конкретным специфическим темам, однако нельзя упускать из виду независимость: мы не политический инструмент, а инструмент укрепления политики (мы работаем на улучшение принятия политических решений). Мы поддерживаем разработку политик, а также проверяем администрацию на предмет использования широких знаний и навыков.

Аудит качества базовой информации – это не политический акт, а акт предоставления доказательств эффективности и качества управления. Это то, что мы можем осуществлять в режиме реального времени, разясняя свою роль и ведя диалог как с законодательной ветвью власти, так и с исполнительной.

Доверие как фактор влияния на госуправление

Доверие – термин, который пришел из психологии и социологии и прочно закрепился среди факторов роста ВВП. Отечественные и зарубежные эксперты сходятся во мнении, что чем больше этот показатель, тем сильнее экономика. Но насколько доверие влияет на экономическое и социальное развитие страны и достижение национальных целей в современном мире? И может ли государство добиться успеха, устойчивого развития и быть конкурентным, если оно не пользуется доверием? Эти вопросы в рамках Гайдаровского форума 2020 года обсудили эксперты на сессии Счетной палаты Российской Федерации «Доверие как фактор и инструмент экономического развития».

Формируя свою политику, правительства учитывают прежде всего повестку в области долгосрочного устойчивого развития и работают на перспективу в отношении основных бенефициаров-граждан и бизнеса. Чтобы такого рода подход работал, необходим постоянный обмен актуальной информацией, открытость между всеми участниками процесса трансформации.

Отсутствие реформ и изменений в системе госуправления приводит к стагнации и утрате доверия граждан к правительству и государству в целом. Реформы не приведут к экономическому прорыву без доверия к государственным институтам.

Алексей Кудрин дал свое подтверждение этому: *«Даже самые правильные реформы обречены на провал без доверия на стартовой позиции. Потому что всегда нужно предпринимать шаги, которые могут кому-то быть неудобны. Общество должно быть уверено, что в конечном счете выиграют все: общество будет быстрее развиваться, жизненный уровень – быстрее расти».*

Согласно опубликованной на прошлой неделе аналитике американской исследовательской компании Edelman, по общему уровню доверия к институтам Россия вновь заняла последнее место с индексом 30 из 100. В 2019 году падение было только по одному показателю – доверию к правительству – минус 1 пункт, по всем остальным (доверие к неправительственным организациям, бизнесу и СМИ) прирост составил 1-2 пункта. Меньше всего оптимизма у россиян по поводу улучшения условий жизни и дальнейших перспектив. Этот показатель составил 34 %, понизившись на 6 пунктов по сравнению с прошлым годом.

Глава Счетной палаты также обозначил ключевые шаги на пути к большему доверию власти. Они одинаково действенны для предпринимателей и общества в целом. Для бизнеса, особенно инновационного, важно обеспечить свободу. Иначе новаторы будут искать новые юрисдикции, где больше свобод для творчества и экспериментов.

Также необходимо улучшить судебную систему, вести стратегическое планирование и повысить степень открытости государства. Счетная палата прописала принципы прозрачности в своей Стратегии. Кроме того, контрольное ведомство запустило новый сервис «[Госрасходы](#)», где в два клика можно увидеть любой контракт любой организации и через специальный механизм сравнить контракты разных учреждений в схожих областях. *«Открытость – фундаментальное правило для повышения доверия. И, конечно, стратегическое планирование. Если вы договорились о том, что это важный приоритет, то важно этим заниматься»*, – заключил Алексей Кудрин.

Работающие законы и суды как один из гарантов доверия также назвал Александр Аузан, декан экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова. По его мнению, этот фактор оказывает большое влияние на уровень доверия в таких странах, как Швеция и США, в то время как в Китае и Египте отношения выстраиваются в большей мере с учетом особенностей культуры. В России же запустить процесс по повышению доверия возможно благодаря росту образованности населения и сопутствующим ценностным установкам, распространению цифровых платформ, коллегиальному контролю силовых органов и повышению роли налогоплательщиков в распределении бюджета.

Не стоит забывать и о таких вещах, как репутация и социальный капитал. Так, ведущий специалист Всемирного банка по социальным вопросам Майкл Вулкок отметил, что сила современной экономики заключается именно в людях, в человеческом капитале и кадрах. Их доверие – одна из ключевых характеристик страны, которая является зрелой с точки зрения социального капитала. Согласно приведенной статистике, вклад доверия в национальное благосостояние в России только около 20 % (для сравнения: в Дании и Швеции он составляет более 50 %).

По мнению Вулкока, узнать уровень доверия можно оценив восприятие качества государственных услуг людьми, которые ежедневно сталкиваются с ними. Важно понять, довольны люди или нет. *«Длинные очереди в больницах, некачественные дороги. Если вы хотите повысить уровень доверия – нужно улучшать эти услуги. Насколько вы повысите уровень доверия, настолько богаче вы станете»*, – подытожил эксперт.

Однако зачастую вопросы разницы между словами и действиями увязаны с вопросами корпоративной, организационной культуры. Основатель и председатель компании IMAGINE, в прошлом глава компании Unilever Пол Полман считает, что очень важно наладить взаимодействие с частным сектором, с гражданским обществом. Это позволит не только повысить эффективность проводимых правительством мероприятий, но и снять определенные политические риски. Главное – выстроить необходимую инфраструктуру для партнерства, а это как раз и требует доверия, которое зарабатывается порядочным поведением. *«Нужно больше правильных лидеров. Обращаться с другими людьми так, как нам хотелось, чтобы они обращались с нами. Будет здорово, если этими принципами будут руководствоваться те, кто управляет странами или отдельными компаниями. Это поможет существенно повысить уровень доверия»*, – уверен эксперт.


«Лидеры – искренние носители тех ценностей, которые они пропагандируют», – поддержал коллегу президент ПАО Сбербанк Герман Греф. По его мнению, ключевым фактором успеха в корпоративной культуре является доверие клиента и доверие внутри команды. Внутренняя дезинтеграция при отсутствии доверия никогда не приведет к эффективно построенной системе управления.

Говоря о системе госуправления, Герман Греф отметил проблему недоверия среди населения: *«Наша политика зачастую приводит к недоверию, потому что постоянно играем с нулевой суммой. При этом оптимальность не достигается никогда. Мы все время ожидаем новых перераспределительных инициатив. Счастье все время за чей-то счет».*

Однако порой эффективные реформы могут быть непопулярны. Что делать в этом случае и как с этим работать, рассказал бывший премьер-министр Финляндии Эско Ахо. Он выделил три важных решения, которые помогли стране добиться высокого уровня доверия к правительству среди населения: *«Мы построили свое будущее в условиях верховенства права, приняли решение открыть больше возможностей для социальных изменений (земельная, образовательная и другие реформы) и социальных лифтов, а также повысили веру в значимость социальных институтов».*

В России сегодня тоже есть примеры положительного опыта в рамках повышения доверия и вовлечения граждан в эту работу. В ходе дискуссии одним из них поделился губернатор Новгородской области Андрей Никитин. В 2019 году порядка 30 местных проектов было поддержано гражданами, вовлечение которых в работу было на уровне 80-90%. Такие понятия, как партисипаторное бюджетирование, общественный контроль, большие данные и образование, позволят добиваться подобных результатов.

И все-таки для того, чтобы по-настоящему изменить российскую систему госуправления и повысить уровень доверия граждан к решениям правительства, стоит ответить на важный вопрос: во взаимоотношениях с гражданами мы работаем на краткосрочную или долгосрочную перспективу?



Интервью и выступления



Алексей Кудрин: ущерб от коррупции в России можно измерять триллионами

К 25-летию Счетной палаты РИА Новости взяли интервью у Алексея Кудрина. Глава ведомства рассказал о том, какие изменения ожидают Счетную палату, что мешает российской экономике совершить прорыв, а также о выполнении нацпроектов, связанных с качеством управления.

«Что касается системы управления нацпроектами, я считаю, она очень забюрократизирована. Смотрите, мероприятия и деньги нацпроектов погружены в госпрограммы, у которых есть еще и другие задачи и цели. Получается, что у министерства или вице-преьера, который отвечает за госпрограммы, больше задач, чем только по нацпроектам. Фокус размывается», — сказал Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)



Как госоргану выработать правильную стратегию с учетом короткого срока службы чиновников

О стратегическом управлении в бизнесе сказано очень много, но стратегическое планирование в государственных органах имеет несколько важных отличий, заявила директор Департамента стратегического развития Счетной палаты Анастасия Пермякова. Среди этих отличий — законодательно установленный срок полномочий руководителей, многогранность целеполагания и влияние бюрократической культуры.

[Полная версия публикации](#)



Алексей Кудрин о неуклюжем госуправлении, больших задачах и новых вызовах

У главы Счетной палаты спросили, какие шаги нужны для того, чтобы вывести народ из бедности. В своем ответе Алексей Кудрин объяснил, что для роста благосостояния и экономики необходимо внедрение новых технологий, инновационных решений, а для этого требуются высокообразованные и квалифицированные люди, в том числе находящиеся на государственных постах. Но на их переобучение необходимо выделять достаточный объем ресурсов.

«Но, опять же, что этому должно способствовать? Государственное управление, которое своевременно это все видит и своевременно на это реагирует. То неуклюжее государственное управление, которое есть сегодня, не способно решить эти проблемы. Я это уже говорю два-три года, касаясь новой стратегии и нацпроектов. В нынешнем виде государственное управление, скорее всего, не справится с этими задачами <...> Мне кажется, что еще годик-два, и это понимание придет, но время будет потеряно, и мы снова будем плестись в хвосте у других стран», – сказал Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)



«Российские политики не работают на долгосрочную перспективу», – заявил Кудрин

В ходе конференции ИНТОСАИ глава Счетной палаты Алексей Кудрин отметил, что текущая модель государственного управления в России отстает от тех вызовов, которые стоят перед страной. Например, чиновники привыкли работать не системно, а по поручениям вышестоящей власти.

«У политических лиц почти нет стимула работать на стратегические задачи, поэтому часто ориентируются на эффект, который даст меры в электоральном цикле, но не заглядывают на 10 и больше лет вперед. Поэтому мы попадаем, я бы уже назвал ее, в «ловушку быстрых достижений», когда нужно что-то показать», – сказал он в ходе конференции ИНТОСАИ.

[Полная версия публикации](#)



Греф предрек первую революцию госуправления

Глава Сбербанка Герман Греф на конгрессе ИНТОСАИ заявил, что мир находится «на пороге необходимости проведения первой революции государственного управления». По его словам, всем государствам придется меняться из-за новых технологий.

«Проблема госуправления в том, что при всех четырех промышленных революциях оно оставалось и остается тем же самым. У него гигантский процессный менеджмент, почти нет проектного менеджмента и полностью отсутствуют инновации. Нужно все переводить на информационные технологии и переезжать в «цифру», а потом ломать ту модель управления, которая у нас складывается», — сказал Герман Греф.

[Полная версия публикации](#)



Программа «Познер»

Журналист Владимир Познер, обсуждая ситуацию в российской экономике, где «средний годовой рост порядка 1 %», спросил у главы Счетной палаты Алексея Кудрина, понимает ли он, почему это происходит.

«Ну, волею судьбы я занимался анализом стратегий разных стран и России. У меня сегодня есть это понимание, это видение. Часто произносят такие привычные фразы, как «необходимость структурной институциональной реформы» <...> Но некоторые фундаментальные реформы, которые бы вывели нас из этой ложной устойчивости, все-таки не проводятся. И в первую очередь, если говорить о таких институтах или таких решениях, это качество государственного управления. Мы неправильно, может быть, выбираем наши главные фокусы, не умеем проводить даже те стратегии, те цели, которые мы заявили...», — сказал Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)



Греф назвал главной проблемой России отсутствие эффективной системы госуправления

Отсутствие эффективной системы госуправления является главной проблемой России, заявил глава Сбербанка Герман Греф в ответ на просьбу одного из участников конкурса «Лидеры России» назвать три главных проблемы страны.

«Если эта проблема будет решена, все остальные будут преодолены автоматически», — отметил Герман Греф.

[Полная версия публикации](#)



Госуправления без «цифры» больше нет

В феврале на базе Высшей школы государственного управления (ВШГУ) РАНХиГС и под эгидой Минкомсвязи открылся центр подготовки руководителей цифровой трансформации (Chief Digital Transformation Officer, CDTO). Какими навыками будет обладать цифровой чиновник нового типа и как выглядит будущее госуправления, рассказала научный руководитель курса, вице-президент Центра стратегических разработок Мария Шклярчук.

«Не должно быть чиновников, которые совсем не обладают цифровыми навыками. Госуправления без «цифры» больше нет: или ты «цифровой», или тебя отодвигают», — сказала Мария Шклярчук.

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

[Полная версия публикации](#)

● Президент России поздравил Счетную палату с 25-летием

Президент России Владимир Путин провел встречу с Председателем Счетной палаты Российской Федерации Алексеем Кудриным. В ходе нее глава государства поздравил контрольное ведомство с юбилеем.

[Полная версия публикации](#)

● 25 лет на страже рационального расходования бюджетных средств

В свой юбилей Счетная палата провела расширенную Коллегию, на которой принимала поздравления и делилась своими успехами. Главный из них – трансформация из классического аудитора в помощника и советника, который указывает на недостатки и дает свои рекомендации по их устранению.

[Полная версия публикации](#)

● Первые результаты реализации нацпроектов

Мониторинг национальных проектов – один из приоритетов Счетной палаты. Контрольное ведомство проанализировало ход исполнения нацпроектов и выявило основные недостатки.

● Счетная палата оценила эффективность финрынка России

Контрольное ведомство провело анализ двух документов Центробанка — Основных направлений развития финансового рынка на 2016–2018 и на 2019–2021 годы.

Несмотря на практически полное выполнение плана мероприятий на прошлую трехлетку (97,8%), добиться ожидаемых результатов в основном не удалось. Не достигнуты целевые значения по 8 из 13 ключевых показателей эффективности, которые были установлены в Основных направлениях на 2016–2018 годы. Из 7 показателей развития секторов финансового рынка достигнут только один — по величине активов страховых организаций.

Резюмируя итоги проверки, Председатель Счетной палаты отметил, что сложившую ситуацию нужно оценивать в широком контексте. «Выводы понятны и правильны. Но надо понимать, что причины проблем финансового рынка страны кроются в общем состоянии инвестиционного климата и геополитической ситуации», — заявил Алексей Кудрин.

● Счетная палата опубликовала отчет по итогам проверки вузов

Счетная палата опубликовала отчет по итогам проверки двух региональных вузов — опорного Владимирского государственного университета им. Столетовых и классического Ивановского государственного университета.

Эти вузы стали первыми объектами проверки в рамках комплексного анализа деятельности высших учебных заведений, который Счетная палата начала в конце 2019 года и продолжит в 2020 году.

● Счетная палата опубликовала отчеты по итогам проверок эффективности использования лесных ресурсов

Проверки выявили отсутствие достоверной информации об объеме заготовки, оборота и экспорта лесоматериалов в стране. Данные сведения разнятся в субъектах Российской Федерации, Рослесхозе и Росстате. Эффективному планированию использования лесов мешает отсутствие актуальной информации о лесных ресурсах.

В настоящее время Счетная палата разрабатывает комплекс мер по преодолению проблем в лесной отрасли. Предложения будут направлены Президенту России.

● Счетная палата приняла участие в Гайдаровском форуме

Бюрократия и вмешательство государства в экономику, работу компаний — ключевые проблемы современной России, которые обозначил Алексей Кудрин на экспертной дискуссии Гайдаровского форума «Долгое время: 10 лет памяти Е.Т.Гайдара».

«Одним из приоритетов Счетной палаты на ближайшие годы будет изучение эффективности госкомпаний. С завтрашнего дня мы приступим к их оценке. И будем оценивать не просто эффективность использования бюджетных средств, а качество стратегий развития таких государственных корпораций, как «Газпром», «Ростех» и так далее», — сообщил в рамках форума Алексей Кудрин.

Счетная палата *Российской Федерации*
Москва, ул. Зубовская, 2