



2020

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»



Татьяна Блинова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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»

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 декабря 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 системной основе 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-ПЗ6-89пр.

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 взаимосвязке 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.

