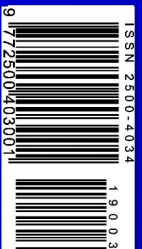


ВЕСТНИК

ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
БУХГАЛТЕРА



№ 7-9
июль -
сентябрь
2019



Научно-практическая деятельность НИПБ

Национальный институт профессиональных бухгалтеров, финансовых менеджеров и экономистов (НИПБ)

При поддержке
Самарской Губернской Думы

проводит

международную научно-практическую конференцию
«Социально-экономическое развитие стран и регионов через кластеры»

посвященную 25-летию НИПБ

Даты проведения: 20-21 мая 2020

Место проведения: Самарская губернская Дума

Участие в конференции бесплатное.

Официальные языки: русский и английский
(последовательный перевод).

Регламент для презентации - до 20 минут.

Тезисы и статьи принимаются к публикации до 28 февраля 2020 года.

Объем издания - до 6 страниц. Шрифт Times New Roman 12 (для иностранных участников размер публикации не ограничен).

Участие в конференции только по предварительной регистрации.

Просим Вас отправить заявки на участие в конференции до 8 мая 2020 года по электронной почте NIPB - satma@yandex.ru

Дополнительную информацию можно получить в офисе NIPB:

443041, г. Самара, ул. Рабочая, 21А, офис 2.

Тел. +7 (846) 2217066

**The National Institute of Professional Accountants,
Financial Managers and Economists**

Supported by
Samara Regional Duma (Parliament)

holds

**International Scientific and Practical Conference
«Social and Economic Development of
Countries and Regions through Clusters»**

dedicated to the 25th anniversary of NIPB

Date: May 20-21, 2020

Venue: Samara Regional Duma (Parliament)

Participation in the conference is free.

Official languages of the conference: Russian, English.

Max time for presentation - up to 20 minutes.

Abstracts and papers for publication are accepted until February 28th, 2020.

Publication size - up to 6 pages. Times New Roman 12 font (for foreign participants the publication size is not limited).

Participation in the conference only by pre-registration.

We kindly ask you to send applications for participation in the conference by May 8th, 2020 via email to NIPB - satma@yandex.ru

Additional information can be obtained at the NIPB office:

443041, Samara, Rabochaya str., 21A, office 2.

Tel. +7 (846) 2217066

Журнал «Вестник профессионального бухгалтера»

№ 7-9 (226-228), 2019 г.
июль - сентябрь

Зарегистрирован Министерством
РФ по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-15828 от 04.07.2003 г.

«The Messenger of
Professional Accountants»
Issue 7-9 (226-228),
July - September 2019

The official magazine of the National
Institutes of Professional Accountants
(NIPA).

Учредитель и издатель:

Некоммерческое
партнерство
«Национальный институт
профессиональных
бухгалтеров, финансовых
менеджеров
и экономистов»

Адрес учредителя и издателя:

443041, г. Самара,
ул. Рабочая, д. 21а, оф. 2
E-mail: cafma@yandex.ru
Web-site: <http://stipb.org>

Телефон/факс:

(846) 2217066

Адрес редакции:

443041,
ул. Рабочая, д. 21а, оф. 2

Телефон/факс:

(846) 2217066

Редактор В.В. Хомутов

Номер подписан в печать
30.09.2019 г.

Тираж 3000 экз.

Авторские материалы
не редактируются

и не рецензируются.

Перепечатка материалов
без согласия НП «НИПБ»

преследуется по закону.

Цена договорная

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

Председатель редакционного Совета -

Яковенко Дмитрий Анатольевич, д.н., проф.
(Москва, Россия)

Члены Совета:

Аронин Вячеслав Александрович, к.э.н.
(Хабаровск, Россия)

Бодров Юрий Александрович
(Саратов, Россия)

Кривцов Артем Игоревич, д.э.н.
(Самара, Россия)

Голов Сергей Федорович, д.э.н.
(Украина)

Лёгкая Валентина Григорьевна
(Украина)

Ляшенко Нина Хакимовна, к.э.н.
(Волгоград, Россия)

Новрузов Вахид Таптыг оглы, д.э.н., проф.
(Азербайджан)

Нурсеитов Эреуль Оразымбетович, к.э.н.
(Казахстан)

Рябов Валентин Михайлович, д.э.н., проф.
(Самара, Россия)

Сушкевич Анатолий Николаевич, к.э.н.
(Белоруссия)

Шелару Марина Федоровна
(Молдова)

СОДЕРЖАНИЕ

Научно-практическая деятельность НИПБ

Д.А. Яковенко

Мониторинг и анализ нормативно-правовой базы, регулирующей современные требования по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) как основного инструмента в переходе на управление, ориентированного на результат и формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) (на примере Минвостокразвития России и Минкавказ России), в 2017-2019 годах **3**

Мониторинг и анализ нормативно-правовой базы, регулирующей современные требования по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) как основного инструмента в переходе на управление, ориентированного на результат и формирование и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) (на примере Минвостокразвития России и Минкавказа России), в 2017-2019 годах

*Яковенко Д.А., проф.,
заместитель директора
Департамента правового обеспечения и контроля
Министерства Российской Федерации
по развитию Дальнего Востока и Арктики,
внутренний аудитор Министерства*

Деятельность федеральных органов исполнительной власти (далее - ФОИВ) направлена на социально-экономическое развитие страны. От эффективности их деятельности напрямую зависит достижение национальных целей, определенных Президентом Российской Федерации.

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);

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах разви-

тия 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).

Участие ФОИВ в разработке документов стратегического планирования регламентируется также нормативными правовыми актами, регулирующими порядок разработки соответствующих документов стратегического планирования. К ним относятся в том числе:

Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789 (далее - Правила, утвержденные Постановлением № 789),

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее - Порядок, утвержденный Постановлением № 588),

Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903 (далее - Правила, утвержденные Постановлением № 903).

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.

В соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ Правительство Российской Федерации обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования.

В соответствии с пунктом 1 части 7 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ федеральные органы исполнительной власти осуществляют методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления.

Участие ФОИВ в разработке документов стратегического пла-

нирования также регламентируется нормативными правовыми актами. К ним, в том числе, относятся:

Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации¹ (далее - Правила, утвержденные Постановлением №789),

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации² (далее - Порядок, утвержденный Постановлением № 588),

Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации³ (далее - Правила, утвержденные Постановлением № 903),

Правила, утвержденные Постановлением № 1449.

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 в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, по которым этот федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем.

Вместе с тем, следует отметить, что в Правилах, утвержденных Постановлением № 1449, отсутствуют положения, определяющие план деятельности ФОИВ, который разрабатывается на 6 лет, как стратегический план деятельности, что создает неопределенность его вида и соотношения с текущими планами и показателями деятельности ФОИВ, разработка и утверждение которых регламентируется нормативными правовыми актами, изданными до Постановления № 1449.

Важнейшим документом, определяющим направления социально-экономического развития страны, а также новые подходы к обеспечению их достижения, является Указ № 204. Его выполнение объек-

¹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789.

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

³ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903.

тивно требует актуализации законодательства, в том числе Федерального закона № 172-ФЗ. Это с,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,вязано с тем, что в перечне разрабатываемых на федеральном уровне документов стратегического планирования, установленного статьей 11 данного федерального закона, отсутствуют национальные проекты (программы) и федеральные проекты. Вместе с тем, по существу, исходя из определений стратегического планирования и документа стратегического планирования, содержащихся в статье 3 данного федерального закона, национальные и федеральные проекты также относятся к таковым, поскольку их разработка осуществляется 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 Федерации. По нашему мнению, поскольку Указ № 204 предусматривает достижение национальных целей в срок до 2024 года, целесообразно в качестве документа стратегического планирования предусмотреть следующий документ: «указы Президента Российской Федерации, определяющие национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации».

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.

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

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 так-

же задач деятельности ФОИВ в рамках 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 год⁴, 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;

⁴ Разрабатывается и представляется в соответствии с пунктом 20 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

- 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 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 рекомендации⁵ (далее Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68). Но Приказ № 68 не прошел государственную регистрацию в Минюсте Российской Федерации, следовательно, он не обязателен 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 задач⁶, которые должны содержаться в текстовой части плана.

Кроме того, в них не установлен порядок проведения анализа причин недостижения плановых значений показателей деятельно-

⁵ 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».

⁶ Сведения о задачах должны предусматриваться в соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

сти, а также отражения его результатов в плане-графике о реализации документов стратегического планирования.

Имеются 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 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 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.

Результаты анализа свидетельствуют о том, что актуализация нормативных правовых документов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих разработку, корректировку, осуществление мониторинга и

контроля реализации планов их деятельности, с учетом Указа № 204 в полной мере не осуществлена.

Постановление № 1449, регламенты федеральных органов исполнительной власти, иные нормативные правовые документы, регламентирующие порядок разработки, корректировки, осуществление мониторинга и контроля реализации планов деятельности, не актуализированы и не отражают задачи по планированию их деятельности с учетом необходимости достижения национальных целей, обозначенных в Указе № 204.

Нормативные правовые акты не в полной мере регулируют все аспекты деятельности, связанные с разработкой, корректировкой, осуществлением мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 17 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, федеральные министерства организуют свою работу в соответствии с утверждаемыми Правительством Российской Федерации планами и показателями деятельности указанных органов. Порядок и сроки представления указанными органами проектов планов работы на очередной год и прогнозных значений основных показателей своей деятельности, а также представления отчетов об их исполнении определяются Правительством Российской Федерации. Вместе с тем такой порядок Правительством Российской Федерации не определен, в связи с чем, проекты планов федеральных органов исполнительной власти 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 не представлялись.

Согласно пункту 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, доклад о реализации плана деятельности федерального органа исполнительной власти должен содержать оценку его деятельности в отчетном году. Вместе с тем требование о содержании информации об оценке деятельности ФОИВ в отчетном году по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности федерального органа исполнительной власти, а также информации об оценке социальной значимости полученных результатов деятельности ФОИВ в отчетном периоде в докладе о ходе реализации

планов деятельности за отчетный год, который в соответствии с пунктом 20 Правил Минэкономразвития России представляет в Правительство Российской Федерации на основании сведений, представленных федеральными органами исполнительной власти, отсутствует. Кроме того, не установлены правила формирования данного годового доклада и порядок рассмотрения его Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 14 и 19 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и доклады об их реализации направляются в Минфин России. Вместе с тем указанные Правила не содержат положений, определяющих порядок рассмотрения Минфином России докладов о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, и использования результатов их рассмотрения в деятельности Минфина России. В результате Минфин России не находит им применения в своей деятельности.

Типовым регламентом внутренней организации, утвержденным Постановлением № 452, не определен порядок ведомственного мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти в части подготовки докладов об их реализации.

В обследуемых федеральных министерствах отсутствуют приказы, регламентирующие формирование планов их деятельности на шестилетний период.

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 установлены. 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.

Анализ ведомственных нормативных правовых актов Минвостокразвития России и Минкавказ России показал, что в этих федеральных министерствах отсутствуют:

- приказы, регламентирующие порядок разработки планов деятельности ФОИВ на долгосрочную перспективу;

- 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 года;
- 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 достигнутому значению индикаторов их деятельности;
- методические документы, определяющие правила и процедуры осуществления оценки социальной значимости полученных результатов в отчетном периоде.

Проведенный анализ показал, что существенной особенностью формирования и реализации планов деятельности ФОИВ является использование программно-целевого метода бюджетного планирования и механизма проектной деятельности. При этом программно-целевой метод бюджетного планирования в настоящее время осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации. Разработка планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и формирование показателей их деятельности осуществляется с учетом показателей (индикаторов) государственных программ и входящих в них подпрограмм.

Использование при формировании и реализации планов деятельности ФОИВ программно-целевого метода бюджетного планирования регламентировано Типовым регламентом внутренней организации, утвержденным Постановлением № 452, в соответствии с пунктом 2.2 которого формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти осуществляется преимущественно на основе программно-целевого метода бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Соответствующие положения содержатся в большинстве разделов, по-

священных формированию планов и показателей деятельности, регламентов федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, пунктом 3.2 Типового регламента взаимодействия, утвержденного Постановлением № 30, установлено, что планирование показателей деятельности ФОИВ осуществляется с учетом взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Также установлено, что в процессе планирования предусматриваются подготовка планов и показателей деятельности на планируемый период, включая показатели федеральных и ведомственных целевых программ, участие в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, в подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год с учетом указанных документов. В то же время в требованиях к содержанию доклада о реализации планов деятельности ФОИВ, определенных пунктом 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, отсутствует требование о включении в доклады информации о кассовых расходах федерального бюджета, осуществленных ФОИВ в ходе реализации плана деятельности за отчетный период, что не способствует осуществлению оценки взаимосвязи между достигнутыми фактическими результатами и использованными для их достижения средствами. Таким образом, вопросы применения программно-целевого метода бюджетного планирования при формировании планов деятельности ФОИВ в настоящее время не урегулированы.

В целях достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года Указом № 204 предусмотрена разработка национальных проектов (программ). В связи с этим Правительством Российской Федерации принято решение об организации проектной деятельности по реализации национальных проектов.

Механизм осуществления проектной деятельности ФОИВ регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее - Постановление № 1288) и Методическими рекомендациями по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утвержденными распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ.

Анализ нормативных правовых актов показал, что в настоящее время механизмы проектной деятельности при формировании планов деятельности ФОИВ в полной мере не используется. Основной причиной этого является отсутствие увязки проектной деятельности Правительства Российской Федерации и ФОИВ со стратегическим планированием.

Правила, утвержденные Постановлением № 1449, не содержат положений, предусматривающих необходимость или возможность использования механизмов проектной деятельности при формировании планов деятельности ФОИВ. В свою очередь, Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденное Постановлением № 1288, также не содержит положений, направленных на возможность использования механизма проектной деятельности при формировании планов деятельности ФОИВ.

Анализ полноты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ФОИВ по стратегическому планированию, исходя из сложившейся практики формирования и реализации документов стратегического планирования в государственных органах власти показал, что ФОИВ не издавались отдельные приказы, регулирующие их деятельность по стратегическому планированию. При разработке планов деятельности на 6-летний период федеральные органы исполнительной власти руководствовались Правилами, утвержденными Постановлением № 1449.

Пунктом 2 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, установлено, что планы деятельности федеральных министерств разрабатываются на 6 лет. Согласно пункту 10 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, федеральные министерства разрабатывают планы деятельности. Вместе с тем утверждение планов деятельности указанных органов на 6 лет не предусмотрено. В настоящее время согласно пункту 3.1 Типового регламента взаимодействия, утвержденного Постановлением № 30, федеральный министр должен утверждать ежегодный план.

Важным структурным элементом системы стратегического планирования являются основные направления деятельности организации на трехлетний период, совпадающий с плановым бюджетным циклом, с более конкретной детализацией показателей деятельности на предстоящий год. Вместе с тем разработка основных

направлений деятельности федеральными органами исполнительной власти нормативными правовыми актами не предусмотрена.

Для повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти существенное значение имеют нормативные правовые акты, регламентирующие оценку эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти. При этом результаты анализа свидетельствуют, что в целях повышения эффективности функционирования системы федеральных органов исполнительной власти приняты определенные меры нормативно-правового характера по совершенствованию оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти и Правительства Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

В рамках сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, подготавливаемого на основе сведений ответственных исполнителей государственных программ, которые представляются в установленном порядке по итогам реализации государственных программ за отчетный год согласно пункту 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного Постановлением № 588, Минэкономразвития России осуществляет оценку деятельности ответственных исполнителей государственных программ. Такой подход является обоснованным, поскольку от эффективности деятельности ответственных исполнителей и их взаимодействия с соисполнителями (участниками) государственных программ зависит достижение показателей государственных программ, а также конечных результатов их реализации. Вместе с тем оценка деятельности ответственных исполнителей государственных программ отражает лишь часть деятельности ФОИВ, хотя и весьма значительную, и не может отождествляться с оценкой деятельности федерального органа исполнительной власти в целом. Данная оценка может выступать в

качестве определяющего критерия в совокупности критериев оценки эффективности деятельности ФОИВ.

В соответствии с пунктом 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, доклад о реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный период должен содержать, в том числе, сведения об оценке деятельности ФОИВ в отчетном году, определенной по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности ФОИВ. При этом отсутствует методика такой оценки, в результате чего оценка, как правило, сводится к перечислению достигнутых или недостигнутых значений целевых показателей и индикаторов направлений деятельности и не содержит интегральной оценки деятельности федерального органа исполнительной власти.

В Постановлении № 1449 и приказе Минэкономразвития России № 68 отсутствуют положения, регламентирующие оценку эффективности реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный период, в том числе посредством соотнесения фактических расходов федерального бюджета с достигнутыми результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти, определяемых с учетом совокупности критериев по оценке достижения показателей деятельности и оценке эффективности реализации основных мероприятий, а также отражение ее результатов в докладах ФОИВ о реализации планов деятельности.

Таким образом, в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление комплексной оценки деятельности ФОИВ. Не сформирована система интегральной оценки эффективности деятельности ФОИВ на основе критериев, показателей и весовых коэффициентов. Не завершен процесс формирования ведомственных документов, позволяющих провести оценку эффективности деятельности ФОИВ, а также оценку ресурсоемкости конечных результатов деятельности.

Необходимо отметить, что оценка эффективности деятельности ФОИВ, включая оценку эффективности использования бюджетных средств, не в полной мере включена в бюджетный процесс. В законодательных актах, регулирующих бюджетный процесс, отсутствуют конкретные критерии оценки эффективности использования бюджетных средств.

Несоответствие отдельных положений нормативных правовых актов друг другу, их несвоевременная актуализация, а также нали-

чие определенного рода пробелов оказывает отрицательное влияние на качество планирования деятельности ФОИВ.

Анализ методических документов, устанавливающих правила и процедуры формирования и оценки достижения показателей деятельности ФОИВ показал следующее.

В соответствии с пунктом 4 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, методическое обеспечение разработки, корректировки и осуществления мониторинга реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляет Минэкономразвития России с участием Минфина России, Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации и автономной некоммерческой организации «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».

Тем самым в данной части Правила, утвержденные Постановлением № 1449, не соответствуют Федеральному закону № 172-ФЗ.

Приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 г. № 68 утверждены Методические рекомендации по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации планов деятельности ФОИВ (далее - Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68). Данные Методические рекомендации призваны обеспечить единый подход к разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации планов деятельности ФОИВ. При этом они не содержат правил и процедур формирования и оценки достижения показателей деятельности ФОИВ.

Методические рекомендации, утвержденные Приказом № 68, не содержат рекомендаций по формированию задач, сведения о которых в соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, должны содержаться в текстовой части плана деятельности. Представляется целесообразным подпункт «б» пункта 5 данных Методических рекомендаций дополнить следующими требованиями к выделению задач: «достижение цели деятельности ФОИВ обеспечивается за счет решения поставленных задач». Решение задач должно обеспечиваться результатами реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели деятельности ФОИВ. Для обеспечения системности деятельности ФОИВ необходимо определять задачи для каждой цели. При этом

сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Следует отметить, что методическое обеспечение, осуществляемое Минэкономразвития России, не распространяется на этап осуществления контроля реализации планов деятельности ФОИВ. Это стало существенной предпосылкой отсутствия единого подхода к формированию ФОИВ докладов о реализации планов деятельности за отчетный период, которые являются основным инструментом контроля реализации планов деятельности. Кроме того, остались методически необеспеченными вопросы рассмотрения данных докладов Минэкономразвития России и Минфином России, а также подготовки Минэкономразвития России доклада о ходе реализации планов деятельности за отчетный год, представляемого в Правительство Российской Федерации. При этом необходимо подчеркнуть, что в пункте 12 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, указано, что представление вышеуказанных докладов в Правительство Российской Федерации осуществляется в целях контроля реализации планов деятельности ФОИВ.

Минфином России совместно с Минэкономразвития России не разработаны методические документы, определяющие правила и процедуры формирования планов и показателей деятельности ФОИВ во взаимосвязи с формированием расходов федерального бюджета.

Исходя из пункта 4 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, методическое обеспечение возложено на Минэкономразвития России, без участия в этом процессе самих ФОИВ. Вместе с тем разработку планов деятельности осуществляют федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, самостоятельно без предварительного согласования проектов данных планов с Минэкономразвития России, что требует соответствующего методического обеспечения.

Результаты анализа показывают, что в обследуемых ФОИВ отсутствуют методические документы, устанавливающие основания выбора целевых показателей и индикаторов направлений деятельности ФОИВ.

С учетом того, что в планы деятельности, в том числе в планы-графики по реализации документов стратегического планирования ФОИВ в качестве целевых показателей и индикаторов (блоков

мероприятий) входят в значительной части соответствующие целевые показатели (индикаторы) государственных программ Российской Федерации, в качестве методических документов выбора показателей деятельности ФОИВ могут рассматриваться Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 582. Данными методическими указаниями установлено, что значения показателей (индикаторов) государственной программы должны формироваться с учетом параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период от трех до шести лет (среднесрочный период) и от шести и более лет (долгосрочный период). Кроме того, используемая система показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы) должна позволять оценивать прогресс в достижении всех целей и решении всех задач государственной программы (подпрограммы). Однако данные указания не вполне применимы к формированию всех показателей деятельности ФОИВ, поскольку цели и задачи по реализации функций в установленной сфере деятельности и обозначенные в планах их деятельности, как правило, значительно шире целей и задач государственных программ Российской Федерации. При этом подпунктом «б» пункта 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, предусмотрено, что сведения о целях и задачах деятельности ФОИВ в рамках реализации государственной политики в закреплённой сфере ведения в планируемый период представляются в количественных показателях и качественных характеристиках, что требует методического сопровождения.

Кроме того, пунктом 6 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, рекомендовано по каждому направлению (блоку мероприятий) устанавливать свои индикаторы на основе документов стратегического планирования. Вместе с тем обследуемые ФОИВ не имеют утвержденные ведомственные методические документы, устанавливающие основания выбора целевых показателей и индикаторов направлений деятельности.

Таким образом, методическое сопровождение порядка определения всей совокупности показателей деятельности, которые включены в план деятельности ФОИВ, отсутствует.

Остается незавершенным процесс разработки методик расчета целевых показателей деятельности и индикаторов направлений (блоков мероприятий) ФОИВ. В качестве методик расчета целевых показателей деятельности и индикаторов направлений (блоков мероприятий) ФОИВ в основном представлены методики расчета соответствующих показателей (индикаторов) государственных программ Российской Федерации. В отдельных случаях методики расчета целевых показателей деятельности ФОИВ содержатся в приказах об утверждении детальных план-графиков реализации госпрограмм. Данные приказы в целом соответствуют требованиям приказа Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

В соответствии с подпунктом «б» пункта 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, доклад о реализации плана деятельности ФОИВ за отчетный период должен содержать сведения о выполненных мероприятиях, полученных результатах и оценке их социальной значимости. Данными Правилами и Методическими рекомендациями, утвержденными Приказом № 68, порядок проведения такой оценки не установлен. В свою очередь, методические документы, определяющие правила и процедуры осуществления оценки социальной значимости полученных результатов, в большинстве федеральных органов исполнительной власти также не разработаны.

Не разработанными остаются методические документы по установлению взаимосвязи достижения отдельных показателей деятельности ФОИВ в отчетном периоде с полученным макроэкономическим эффектом.

Пунктом 2.1.4 Положения о Департаменте бюджетного планирования и государственных программ Минэкономразвития России, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 21 июня 2016 г. № 383, установлено, что данный департамент обеспечивает проведение оценки макроэкономического эффекта от реализации государственных программ Российской Федерации. Вместе с тем утвержденные методические документы по проведению такой оценки отсутствуют. Требования пункта 21 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, в соответствии с которыми для целей макроэкономи-

ческой оценки государственной программы приводятся сведения о затратах на закупку импортных товаров и услуг в рамках реализации государственной программы и сведения о затратах на закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции в рамках реализации государственной программы, не позволяют в полной мере дать оценку макроэкономического эффекта от реализации государственной программы.

Пунктом 3 раздела IV Протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов от 29 января 2019 г. № 1 Минэкономразвития России было поручено представить предложения о ФОИВ, предлагаемых к участию в выработке в 2019 году подходов к оценке затрат и выгод, а также направлениях соответствующей оценки. Во исполнение указанного поручения Минэкономразвития России предложены три направления работы в рамках выработки подходов к оценке затрат и выгод: оценка затрат в части влияния расходов государственных программ и их структурных элементов на формирование вклада в показатели системы национальных счетов, в том числе в валовой внутренний продукт; оценка затрат и выгод, связанных со сбережениями жизни и времени; оценка выгод от достижения показателей.

В настоящее время методологические подходы, необходимые для проведения оценки макроэкономических эффектов от реализации государственных программ, не определены. При этом принимаемые Минэкономразвития России меры по внедрению оценки общественно-экономической эффективности государственных программ с применением метода затрат и выгод не адаптированы и не применяются для оценки эффективности реализации планов и показателей деятельности ФОИВ.

Данные факты свидетельствуют об отсутствии системной методической проработки процессов формирования и оценки достижения показателей деятельности ФОИВ и негативно сказываются на качестве планирования их деятельности.

Помимо этого, существенное отрицательное влияние на качество формирования и обеспечение достижения показателей деятельности оказывает отсутствие внутренней согласованности нормативной правовой и методической базы формирования показателей деятельности ФОИВ и оценки их достижения. Прежде всего,

это касается использования таких терминов и понятий как «целевой показатель» и «индикатор». При этом целевой показатель - это количественный показатель, отражающий степень достижения цели. Категория «целевые показатели» используются в Указе № 204, в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, в Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ), утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6. В частности, пунктом 3 данных Методических указаний определено, что планирование значений целевых показателей, определенных в Указе № 204, осуществляется по годам реализации национального проекта (в случае отсутствия целевых показателей - определение соответствующих целевых показателей). При этом достижение целевых показателей характеризует достижение целей. Отход от такой методологии отрывает цели от целевых показателей.

Одновременно с этим в пункте 2 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, установлено, что план деятельности ФОИВ содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности ФОИВ, что позволяет допускать отсутствие в его содержании целевых показателей. Вместе с тем в пункте 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, отмечено, что достижение целей деятельности и значений целевых показателей, указанных в плане деятельности, обеспечивается за счет выполнения мероприятий плана деятельности. В плане-графике мероприятий по реализации документов стратегического планирования, в соответствии с приложением № 1 к данным Методическим рекомендациям, предусматривалось отражение целевых показателей. Такой подход нашел отражение в планах деятельности ФОИВ на 2016 - 2021 годы. Вместе с тем в соответствии с внесенными изменениями в данное приложение, в плане-графике мероприятий по реализации документов стратегического планирования не отражаются целевые показатели.

Таким образом, существует терминологическая неопределенность и свободное использование терминов, что создает предпосылки снижения качества планирования и нарушает логику управленческого процесса. Внесение изменений в приложение № 1 к Методическим рекомендациям, утвержденным Приказом № 68, в

части исключения из плана-графика мероприятий по реализации документов стратегического планирования графы «целевой показатель» является недостаточно обоснованным.

Существует определенного рода разрыв между нормативно-правовой базой, регулирующей формирование планов и показателей деятельности ФОИВ и методического обеспечения данного процесса. Остается незначительной роль методологии в обеспечении оптимизации процедур разработки, корректировки и осуществления мониторинга реализации планов деятельности, а также в повышении эффективности использования предусмотренных инструментов.

На качество формирования планов и показателей деятельности ФОИВ оказывает существенное влияние бюджетное требование о приведении госпрограмм в соответствие с законом о бюджете.

Планы деятельности ФОИВ разрабатываются в целях организации их деятельности и реализации законодательно установленных задач и функций. В том числе стратегические планы деятельности разрабатываются в целях организации деятельности ФОИВ по реализации документов стратегического планирования, ответственным исполнителем или соисполнителем которых является данный ФОИВ.

Стратегическое планирование деятельности ФОИВ является одним из видов внутриведомственного планирования. В связи с этим планы деятельности ФОИВ на 6-летний период разрабатываются в том числе с целью повышения эффективности внутриведомственного планирования, результативности бюджетных расходов и открытости деятельности ФОИВ, а также повышения ответственности руководителей ФОИВ за достижение установленных значений показателей и достижение запланированных целей.

Важной особенностью планирования деятельности ФОИВ на 2017 год, на 2018 год и на 2019 год являлось то обстоятельство, что оно осуществлялось в рамках разработки планов деятельности на 2013 - 2018 годы, на 2016 - 2021 годы и на 2019 - 2024 годы. В качестве отрицательных последствий следует отметить, что в связи с тем, что не была обеспечена в полной мере преемственность данных планов деятельности в части 2017, 2018 и 2019 годов, создавались предпосылки к нарушению принципа осуществления деятельности ФОИВ на плановой основе. Кроме того, поскольку в

рамках двух предыдущих планов деятельности работа осуществлялась только 3 года из 6, данные планы с горизонтом планирования 6 лет не были реализованы, что оказало отрицательное влияние на эффективность стратегического управления деятельностью ФОИВ.

Планы деятельности в основном разрабатывались ФОИВ самостоятельно, без согласования с заинтересованными ФОИВ. При этом необходимо отметить, что Правилами, утвержденными Постановлением № 1449, согласование планов деятельности с заинтересованными ФОИВ не предусмотрено.

Взаимодействие ФОИВ при формировании планов и показателей деятельности с Минфином России и Минэкономразвития России осуществлялось в рамках требований пункта 14 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, в соответствии с которым планы деятельности в 10-дневный срок после их утверждения направляются ФОИВ в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

При этом следует отметить отсутствие установленных положений, регламентирующих порядок рассмотрения Минэкономразвития России и Минфином России представленных им утвержденных планов деятельности и использования результатов рассмотрения для принятия управленческих решений и использования в бюджетном процессе. Это снижает роль данного инструмента в обеспечении соотношения приоритетов деятельности ФОИВ с целеполаганием в сфере социально-экономического развития страны.

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении. Тем самым координация разработки и реализации планов деятельности ФОИВ возложена на Правительство Российской Федерации.

Аппаратом Правительства Российской Федерации 22 января 2019 года в адрес ФОИВ в рамках предупредительного контроля была направлена информация о том, что в связи с утверждением 29 сентября 2018 года Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года в соответствии Правилами разработки, корректировки, осуществления

мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449, ФОИВ необходимо в 4-х месячный срок (до 29 января 2019 года) разработать соответствующие планы деятельности и в 10-дневный срок (до 8 февраля 2019 года) после их утверждения направить в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России.

Поскольку Правилами, утвержденными Постановлением № 1449, не предусмотрены требования о представлении проектов планов деятельности ФОИВ в Правительство Российской Федерации, взаимодействие между ФОИВ и Правительством Российской Федерации на этапе формирования планов их деятельности не фактически осуществлялось.

Планы деятельности на 2019 - 2024 годы в 2019 году должны были регистрироваться в Реестре документов стратегического планирования с присвоением соответствующих регистрационных номеров. Вместе с тем в данном реестре по состоянию на 1 октября 2019 года не были зарегистрированы планы деятельности на 2019 - 2024 годы Минвостокразвития России и Минкавказа России.

Вышеуказанные факты могут свидетельствовать о недостаточно высоком уровне методического обеспечения разработки планов деятельности ФОИВ, которое осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации.

Для исключения неоднозначности толкования статуса плана деятельности, разработанного на 6 лет, как некоего комплексного плана, исключающего необходимость формирования ежегодного плана деятельности, возможно было бы в Правилах, утвержденные Постановлением № 1449, включить положения, определяющие, что в отношении ежегодных планов деятельности ФОИВ и показателей деятельности ФОИВ, утверждаемых Правительством Российской Федерации, настоящие правила не распространяются.

Отсутствие ежегодных планов и показателей деятельности федеральных министерств оказывает отрицательное воздействие на организацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по решению текущих задач и осуществлению функций в установленной сфере ведения. Кроме того, ежегодные планы могут

являться действенным инструментом обеспечения реализации стратегических планов деятельности.

Подпунктом «в» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, установлено, что публичная декларация должна ежегодно обновляться и размещаться на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Это предполагает необходимость ежегодной корректировки плана деятельности ФОИВ. Вместе с тем на практике ежегодная корректировка плана деятельности ФОИВ для обновления публичной декларации целей и задач на очередной год не осуществляется, поскольку данная корректировка не затрагивает других разделов плана деятельности ФОИВ. Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости в ФОИВ, утвержденными протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр, ФОИВ представляют публичную декларацию на заседание итоговой коллегии ФОИВ в качестве отдельного документа. В связи с этим полагаем целесообразным рассмотреть вопрос об исключении публичной декларацией целей и задач на очередной год из структуры текстовой части плана деятельности ФОИВ и ее включении в структуру документов стратегического планирования в качестве отдельного документа.

Реалистичность и выполняемость планов деятельности ФОИВ во многом определяется их подкреплением адекватными ресурсами, включая средства федерального бюджета. В связи с этим одним из важных принципов планирования деятельности ФОИВ является принцип ресурсной обеспеченности. В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 172-ФЗ принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 6 Правил, утвержденных постановлением № 1449, текстовая часть планов деятельности ФОИВ содержит краткую характеристику сил и средств, которыми

располагает ФОИВ для реализации документов стратегического планирования. Согласно подпункта «д» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России № 68, в данном разделе указываются исполнители и соисполнители (подведомственные ФОИВ, учреждения, привлекаемые организации) и ресурсы, в том числе источники финансирования (государственные программы, федеральные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа и др.), за счет использования которых будут достигнуты поставленные цели и решены задачи.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 7 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, план-график содержит сведения о планируемых мероприятиях, этапах, сроках и планируемых результатах (промежуточных и окончательных) их реализации. Формой плана-графика предусмотрена графа «ожидаемые результаты». Такие ожидаемые результаты определены для целей и для направлений (блоков мероприятий) у Минвостокразвития России.

План-график Минвостокразвития России на 2016 - 2021 годы включает только одно мероприятие - «Обеспечение функционирования и эффективной деятельности института привлечения инвестиций АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта».

Разнородность формирования планов-графиков ФОИВ на 2019 - 2024 годы отмечается при определении ФОИВ предусмотренных новой формой плана-графика числовых значений и отчетных кварталов для индикаторов направлений и индикаторов реализации мероприятий. Только Минкавказ России указал отчетный квартал для индикаторов направлений (блоков мероприятий). В планах-графиках на 2019 - 2024 годы Минвостокразвития России не указан отчетный квартал для мероприятий, на 2019 - 2024 годы для мероприятий предусмотрены только числовые значения индикаторов их реализации. В целом, с учетом формирования по новой форме, соблюдения логики структуры, установленной формой плана-графика с учетом внесенных изменений, проработки индикаторов направлений (блоков мероприятий) и индикаторов реализации мероприятий, отвечает установленным требованиям план-график на 2019 - 2024 годы Минкавказа России. В целом соответствуют структуре формы план-график Минвостокразвития России.

В соответствии с пунктом 8 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, мероприятия по реализации отдельных поручений и планов, ответственность за исполнение (соисполнение) которых закреплена решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации за ФОИВ, оформляются отдельным приложением к плану-графику и не требуют дополнительного утверждения руководителем ФОИВ. По информации Минвостокразвития России мероприятия по реализации отдельных поручений и планов, ответственность за исполнение (соисполнение) которых закреплена решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации за Минвостокразвития России, планируется оформлять отдельными приложениями к плану-графику.

Анализ целей деятельности обследуемых ФОИВ, содержащихся в текстовых частях из планов деятельности и планов-графиков мероприятий по реализации документов стратегического планирования, показал следующее.

Произошли следующие изменения в количестве целей, содержащихся в текстовых частях планов деятельности обследуемых ФОИВ: уменьшилось количество целей у Минкавказ России (с 7 до 6 целей), увеличилось количество целей у Минвостокразвития России.

В большинстве случаев цели, представленные в текстовых частях планов деятельности ФОИВ, нашли свое отражение в их планах-графиках мероприятий по реализации документов стратегического планирования. Так, цели текстовой части полностью совпадают с планом-графиком, либо полностью отражены в плане-графике на 2019 - 2024 годы у Минкавказ России.

Цели текстовой части частично совпадают с планом-графиком на 2016 - 2021 годы у Минкавказ России (7 из 8 целей текстовой части отражены в плане-графике), на 2019 - 2024 годы у Минвостокразвития России.

Цели текстовой части не совпадают с планом-графиком (другие формулировки, раскрыты иным образом) на 2016-2021 годы у Минвостокразвития России.

Сведения о количестве целей на 2017, 2018 и 2019 годы ФОИВ, содержащихся в текстовых частях их планов деятельности и планах-графиках, представлены в следующей таблице.

Наименование ФОИВ	2017		2018		2019	
	Текст. часть	План- график	Текст. часть	План- график	Текст. часть	План- график
Минвостокразвития России	1	4	1	4	3	4
Минкавказ России	8	7	8	7	6	6

Возросло количество задач деятельности в планах деятельности на 2019 - 2024 годы по сравнению с планами деятельности на 2016 - 2021 годы у Минвостокразвития России (с 4 до 5 единиц).

В планы деятельности включены сведения по мероприятиям ФОИВ, связанным с управлением и контролем реализации госпрограмм. Количество мероприятий, связанных с управлением и контролем реализации госпрограмм, увеличилось в планах-графиках Минвостокразвития России и Минкавказа России.

Увеличение в планах-графиках ФОИВ количества мероприятий, связанных с управлением и контролем реализации госпрограмм, свидетельствует о более тщательной подготовке ФОИВ мероприятий планов-графиков и их взаимосвязи с показателями соответствующих госпрограмм.

Одним из структурных элементов плана-графика, предусмотренным формой, является направление (блок мероприятий). Планами-графиками как на 2016-2021 годы, так и на 2019-2024 годы Минкавказом России предусмотрено достаточно большое количество направлений (блоков мероприятий) (30 и 28 соответственно).

Следует отметить, что в соответствии с подпунктом «б» пункта 6 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, текстовая часть плана деятельности ФОИВ включает в себя сведения о целях и задачах его деятельности. В соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, достижение целей деятельности и значений целевых показателей, указанных в плане деятельности ФОИВ, обеспечивается за счет выполнения мероприятий плана деятельности. В соответствии с пунктом 6 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, структура плана - графика мероприятий по реализации документов стратегического планирования, как правило, должна отражать цели деятельности, направления (блоки мероприятий), мероприятия, индикаторы деятельности ФОИВ и их плановые значения. Формой плана-графика предусмотрены индикаторы направлений (блоков мероприятий) и индикаторы реализации мероприятий.

Таким образом, план деятельности ФОИВ должен включать в себя следующие семь элементов, которые образуют цепочку управленческого процесса в ФОИВ:

- цели,
- целевые показатели,
- задачи,
- направления (блоки мероприятий),
- индикаторы направлений (блоков мероприятий),
- мероприятия,
- индикаторы реализации мероприятий.

Отсутствие какого-либо из указанных элементов приводит к нарушению логики управленческого процесса и снижению его эффективности.

В соответствии с установленным Президентом Российской Федерации сроком до 1 октября 2018 года утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (далее - ОНДП 2024). Их значимость определяется тем, что они по своей сути становятся «дорожной картой» по реализации Указа № 204.

Утверждение ОНДП 2024, направленных на реализацию положений Указа № 204 и определяющих цели, основные задачи и приоритеты деятельности Правительства Российской Федерации по осуществлению прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, обусловило необходимость определенного уточнения приоритетов деятельности ФОИВ, посредством определения новых целей и ключевых направлений деятельности, их раскрытия через совокупность мероприятий и индикаторов направлений (блоков мероприятий) и индикаторов реализации мероприятий. Обследуемые ФОИВ, в соответствии с требованиями пункта 2 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, разработали планы деятельности на 2019 - 2024 годы в основном с учетом ОНДП 2024.

Сравнительный анализ изменения приоритетов деятельности ФОИВ в связи с утверждением ОНДП 2024 показал, что планы деятельности федеральных органов исполнительной власти ориентированы на достижение целей, задач и показателей, содержащихся в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации. Приоритеты деятельности ФОИВ определены

целями, содержащимися в текстовых частях планов их деятельности и планах-графиках мероприятий по реализации документов стратегического планирования, а также раскрыты более детально в направлениях деятельности (блоках мероприятий). При этом значительная часть ключевых направлений деятельности обследуемых ФОИВ, содержащихся в их планах деятельности на 2016-2021 годы, нашла свое отражение в планах деятельности обследуемых ФОИВ на 2019-2024 годы, что свидетельствует об их преемственности. Изменения приоритетов деятельности обследуемых ФОИВ выразились в некоторой переработке сведений о целях и задачах ФОИВ в рамках реализации государственной политики в закреплённой сфере деятельности, содержащихся в текстовых частях планов деятельности ФОИВ, а также в корректировке наполнения планов-графиков мероприятий по реализации документов стратегического планирования направлениями (блоками мероприятий), индикаторами и мероприятиями с учетом положений ОНДП 2024. Изменения целей деятельности, содержащихся как в текстовых частях, так и в планах-графиках мероприятий по реализации документов стратегического планирования (далее - план-график) в основном не носили кардинального характера, поскольку цели деятельности отражают всю деятельность ФОИВ по реализации государственной политики в закреплённых сферах ведения, и в целом значительный объем деятельности, осуществляемой ФОИВ, остался без изменений.

Изменения приоритетов деятельности федеральных министерств регионального блока (Минкавказ России, Минвостокразвития России) связаны с повышением качества жизни населения, проживающего на Дальнем Востоке, реализацией дополнительных функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере Арктической зоны Российской Федерации, а также с усилением инвестиционной составляющей деятельности, наращиванием объемов экспорта, а также активизацией международного взаимодействия.

Согласно пункту 2.1. Типового регламента внутренней организации ФОИВ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452, планирование работы ФОИВ по основным направлениям деятельности осуществляется, в том числе на основе Послания Президента Российской Феде-

рации. В свою очередь, пунктом 7 Методических рекомендаций, утвержденных приказом № 68, установлено, что при корректировке плана деятельности учитываются положения ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Проведенный анализ планов деятельности обследуемых ФОИВ на 2016 - 2021 годы и на 2019 - 2024 годы показал, что планы деятельности ФОИВ на 2016 - 2021 годы в основном сформированы и скорректированы с учетом положений посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года и от 1 марта 2018 года. Планы деятельности ФОИВ на 2019 - 2024 годы сформированы с учетом Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, в которых были учтены национальные и федеральные проекты, разработанные в соответствии с Указом № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», разработанного, в свою очередь, в рамках реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 марта 2018 г. № Пр-436, по реализации указанного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. При этом большинством ФОИВ планы деятельности на 2019 - 2024 годы разработаны без учета Послания Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года по причине утверждения указанных планов до указанной даты. Дальнейшая корректировка планов деятельности ФОИВ на 2019 - 2024 годы в целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года осуществлялась ФОИВ, в том числе по мере утверждения новых редакций государственных программ Российской Федерации, по которым они являются ответственными исполнителями или соисполнителями, а также в ходе выполнения поручений Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № ДМ-П13-1511.

Следует отметить, что для корректировки планов деятельности важным является также внесение изменений в иные документы стратегического планирования, ответственными исполнителями или соисполнителями которых является ФОИВ, включая госпрограммы.

Вследствие отсутствия установленных сроков корректировки с момента утверждения или изменения данных документов, процесс корректировки значительно растянут во времени и отдельными ФОИВ осуществляется в течение года.

Для обеспечения достижения показателей деятельности ФОИВ существенное значение имеет проведение внутриведомственного мониторинга. В соответствии с пунктом 10 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, текущий мониторинг и оценку результатов выполнения мероприятий плана деятельности осуществляет руководитель ФОИВ в рамках системы ведомственного контроля исполнения поручений. Результаты проведенного анализа показывают, что в ФОИВ отсутствуют приказы об организации работы по мониторингу реализации планов деятельности ФОИВ, определяющие ответственные структурные подразделения, обеспечивающие организацию работ, координацию и взаимодействие структурных подразделений, подведомственных федеральных служб и агентств в реализации мероприятий по мониторингу реализации планов деятельности, а также подготовку доклада руководителю ФОИВ о состоянии их реализации.

Обследуемыми ФОИВ не осуществлялся на системной основе текущий мониторинг выполнения мероприятий планов деятельности, в том числе по причине отсутствия установленного порядка отчетности о результатах проведения регулярного мониторинга. При этом следует отметить, что в целях проведения мониторинга и контроля планов деятельности ФОИВ Правительством Российской Федерации совместно с Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в 2013 году были подготовлены Методические указания по составлению соответствующих квартальных и годовых отчетов о ходе исполнения планов деятельности ФОИВ, а также порядку внесения изменений в планы деятельности ФОИВ, которыми предусматривалось составление квартальных отчетов о ходе исполнения планов деятельности ФОИВ на 2013 - 2018 годы.

Согласно пункту 9 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, мониторинг реализации планов деятельности проводится на ежегодной основе. В свою очередь, согласно пункту 11 Методических рекомендаций в целях проведения мониторинга реализации планов деятельности ФОИВ по итогам предшествующе-

го календарного года формируют доклады о ходе реализации планов деятельности за отчетный период и в соответствии с пунктом 19 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, направляют их в Минэкономразвития России и Минфин России до 1 марта текущего года.

Доклады о реализации планов деятельности за 2017 год были сформированы и направлены в Минэкономразвития России и Минфин России Минвостокразвития России, Минкавказом России с нарушением установленного срока.

Согласно пункту 11 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, доклады о ходе реализации планов деятельности за отчетный период должны содержать текстовую часть, соответствующую требованиям пункта 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, а также сведения о реализации плана-графика за отчетный период согласно рекомендуемому образцу приложения № 2 к Методическим рекомендациям, утвержденным Приказом № 68.

Согласно пункту 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, Доклад о реализации планов деятельности должен содержать следующие сведения:

- а) о достижении целей и решении задач деятельности федерального органа исполнительной власти в рамках реализации государственной политики (в количественных показателях и качественных характеристиках);
- б) о выполненных мероприятиях, полученных результатах и об оценке их социальной значимости;
- в) о наличии невыполненных за отчетный период мероприятий, причинах невыполнения и принимаемых мерах по их выполнению;
- г) о предложениях по разработке новых или корректировке действующих документов стратегического планирования;
- д) об оценке деятельности федерального органа исполнительной власти в отчетном году, определенной по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности федерального органа исполнительной власти.

В нарушение подпункта «б» пункта 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, в докладах 2017 и 2018 годы у Минкавказа России не содержатся сведения о выполненных мероприятиях, об оценке социальной значимости полученных результатов. В нарушение подпункта «в» пункта 17 Правил, утвержденных Постанов-

лением № 1449, в докладах у Минкавказ России не содержатся сведения о наличии невыполненных за отчетный период мероприятий, причинах невыполнения и принимаемых мерах по их выполнению за 2017 и 2018 годы.

В нарушение подпункта «д» пункта 17 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, в докладах не содержатся сведения об оценке деятельности федерального органа исполнительной власти в отчетном году, определенной по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности ФОИВ за 2017 год у Минкавказ России, за 2018 год - у Минвостокразвития России и Минкавказ России.

Оценка деятельности Минвостокразвития России в Докладе о реализации «Плана деятельности Минвостокразвития России на период 2016 - 2021 гг.» за отчетный период 2017 года, определена по фактически достигнутым значениям индикаторов деятельности при отсутствии методики. Однако Минвостокразвития России удалось достичь большинства целей за отчетный год, а также реализовать мероприятия, запланированные планом деятельности.

Необходимо также отметить, что в отсутствие установленных требований по отражению в докладах ФОИВ сведений о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией их планов деятельности, затруднено осуществление оценки объема бюджетных ассигнований, использованных для реализации плана деятельности ФОИВ.

Пунктом 161 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н, предусмотрена форма отчетности «Сведения о результатах деятельности» (ф. 0503162), в соответствии с которой до 2015 года предоставлялась информация об обобщенных за отчетный период данных о результатах деятельности субъекта бюджетной отчетности в разрезе плановых и фактических показателей в натуральном и стоимостном выражении. В данной форме отчетности увязывались запланированные (израсходованные) бюджетные средства, направленные на достижение целей деятельности субъекта бюджетной отчетности, с показателями результатов деятельности в натуральном выражении, фактически достигнутыми на отчетную дату.

Вместе с тем в данный приказ были внесены изменения в части заполнения указанной формы отчетности, и в настоящее время форма содержит информацию об обобщенных за отчетный период данных о результатах деятельности субъекта бюджетной отчетности при исполнении им государственного задания. Форма составляется казенными учреждениями, в отношении которых в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, сформировано государственное задание.

Таким образом, в настоящее время ни в одной форме отчетности фактические расходы не увязаны с достигнутыми результатами ФОИВ, что не позволяет оценить эффективность использования средств федерального бюджета на выполнение планов деятельности ФОИВ.

Существенное значение в управленческом процессе имеет статус доклада о реализации планов деятельности ФОИВ. В соответствии с пунктом 19 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, материалы доклада о реализации плана деятельности рассматриваются на итоговой коллегии ФОИВ. При этом в Методических рекомендациях, утвержденных Приказом № 68, отсутствуют положения, определяющие содержание таких материалов. Это создает предпосылки к тому, что в итоговых докладах ФОИВ, которые рассматриваются на итоговых коллегиях, могут не содержаться в полной мере сведения, которые содержатся в докладе о реализации планов деятельности, в том числе о достижении целей и решении задач деятельности ФОИВ в рамках реализации государственной политики.

Полагаем необходимым законодательно установить формат доклада о деятельности ФОИВ, представляемого на заседании итоговой коллегии, а также определить сроки и порядок его подготовки по единым принципам⁷.

Контроль реализации планов деятельности ФОИВ осуществлялся в соответствии с пунктом 12 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, которым установлено, что в целях осуще-

⁷ Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2015 г. № 320 отменен доклад о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти.

ствления контроля реализации планов деятельности Минэкономразвития России на основании докладов, сформированных ФОИВ, представляет до 30 марта текущего года в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год.

Минэкономразвития России сформировало Доклады о ходе реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти за 2017 и 2018 годы и направило их в Правительство Российской Федерации 30 марта 2018 года и 29 марта 2019 года (письмами № 8306-АТ/Д20и и № 9528-ГС/Д20и).

Вместе с тем данные доклады по своему содержанию не в полной мере соответствуют пункту 20 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, которым установлено, что Минэкономразвития России должно представить в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации планов деятельности за отчетный год, который должен включать:

а) оценку достижения целей и решения задач, установленных документами стратегического планирования, за отчетный период;

б) сведения о проблемных ситуациях в реализации документов стратегического планирования, а также о принимаемых мерах по их преодолению;

в) сводные предложения по разработке новых или корректировке действующих документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Полагаем, что доклад о ходе реализации планов деятельности ФОИВ, который направляется в Правительство Российской Федерации, должен формироваться для принятия управленческих решений на основе представленных в его рамках полных и достоверных данных. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос об утверждении Правил формирования доклада о ходе реализации планов деятельности ФОИВ. Данные Правила должны устанавливать порядок формирования доклада и осуществления оценки эффективности реализации планов деятельности ФОИВ. При этом оценка эффективности реализации планов деятельности должна осуществляться на основе интегральных оценок достижения целей, плановых значений показателей, а также

сведений о выполнении расходных обязательств, связанных с реализацией планов деятельности. Кроме того, данные Правила могут содержать положения, определяющие порядок подготовки Минэкономразвития России проектов поручений Правительства Российской Федерации ФОИВ по вопросам реализации планов их деятельности.

В соответствии с пунктом 21 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, планы деятельности ФОИВ и доклады о реализации планов деятельности ФОИВ в 10-дневный срок со дня их утверждения размещаются в федеральной информационной системе стратегического планирования.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление» федеральная информационная система стратегического планирования создана посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее - ГАС «Управление»). Фактически она является информационным ресурсом, представленным в разделе «система стратегического планирования» портала ГАС «Управление», и включает пять информационных панелей: «документы, реестр», «мониторинг и контроль документов», «мониторинг и контроль (статус по данным)», «общественное обсуждение проектов» и «библиотека НПА».

В информационной системе стратегического планирования (ГАС «Управление») Минвостокразвития России и Минкавказ России не разместили планы деятельности на 2016 - 2021 годы, доклады о реализации своих планов деятельности за 2017 и 2018 годы. Информация о датах размещения планов деятельности ФОИВ на 2019 - 2024 годы в федеральной информационной системе стратегического планирования (ГАС «Управление») представлена в следующей таблице.

Наименование ФОИВ	План деятельности ФОИВ на 2019 –2024
Минвостокразвития России	01.10.2019
Минкавказ России	21.02.2019

В информационной системе стратегического планирования (ГАС «Управление») Минвостокразвития России и Минкавказ России планы деятельности на 2019 - 2024 годы не разместили.

В нарушение пункта 21 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449, в федеральной информационной системе стратегического планирования (ГАС «Управление») Минвостокразвития России и Минкавказ России не разместили: планы деятельности на 2016 - 2021 годы, доклады о реализации плана деятельности за 2017 год, доклады о реализации плана деятельности за 2018 год, планы деятельности на 2019 - 2024 годы.

Ответственность должностных лиц ФОИВ за неразмещение (несвоевременное размещение) документов в указанной информационной системе Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрена. В настоящее время для стимулирования размещения ФОИВ документов в ГАС «Управление» отображается рейтинг предоставления данных. Однако данный инструмент не обеспечивает решение задачи наполнения ГАС «Управление» необходимыми документами. Среди факторов, оказывающих отрицательное влияние на осуществление мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, существенное значение имеет отсутствие достаточных данных, которые должны размещаться ФОИВ в ГАС «Управление» и отсутствие полномочий у Федерального казначейства как оператора ГАС «Управление» для осуществления контроля за размещением ФОИВ документов в данной информационной системе.

Результаты анализа свидетельствуют о низкой эффективности использования информационных ресурсов в управленческом процессе. Не разрабатываются информационно-аналитические карты рисков недостижения плановых значений показателей деятельности анализируемых ФОИВ. Для повышения эффективности функционирования системы стратегического управления деятельностью ФОИВ не используется программное обеспечение.

Необходимость соблюдения принципа достаточности показателей деятельности ФОИВ в ходе их формирования объективно определяется полнотой охвата соответствующей сферы деятельнос-

ти ФОИВ. Показатели деятельности должны количественно характеризовать решение задач и достижение целей деятельности, а также отражать специфику проблем, на решение которых направлена реализация плана деятельности.

Оценка достаточности показателей деятельности ФОИВ показала, что имеет место разноплановость подходов к наполнению показателями различных структурных элементов планов деятельности. В 2016 - 2021 годах формой плана-графика были предусмотрены целевые показатели и индикаторы направлений (блоков мероприятий). В 2019 - 2024 годах с учетом новой формы плана-графика целевые показатели не предусмотрены, но предусмотрены индикаторы направлений (блоков мероприятий) и индикаторы реализации мероприятий. Таким образом, новая форма плана-графика не обеспечивает осуществление оценки достижения целей посредством оценки достижения целевых показателей, но позволяет сделать более детальную оценку реализации мероприятий, поскольку предусмотрены индикаторы реализации мероприятий. При таком подходе оценка достижения целей возможна только косвенным способом, через оценку реализации направлений (блоков мероприятий), мероприятий, достижения плановых значений индикаторов направлений (блоков мероприятий) и индикаторов реализации мероприятий.

Планы-графики Минвостокразвития России и Минкавказа России содержат не обеспеченные целевыми показателями цели. Минвостокразвития России не предусмотрел целевые показатели ни для одной из целей своих планов-графиков на 2016 - 2021 годы.

Важной особенностью является то, что для значительной части целевых показателей не предусмотрены плановые значения на каждый год реализации плана деятельности. В связи с этим, даже в случае наличия целевых показателей для целей, как структурного элемента плана-графика ФОИВ, при отсутствии установленных плановых значений целевых показателей на соответствующий год реализации плана деятельности оценить достижение цели по итогам года не представляется возможным, либо такая оценка будет носить неполный, неточный характер.

Планом-графиком на 2016 - 2021 годы Минкавказа России установлены плановые значения целевых показателей на 2017 год и на 2018 год для 4 из 7 целей, для оставшихся трех целей целевые

показатели с установленными плановыми значениями не предусмотрены.

С учетом внесенных в форму плана-графика изменений, в связи с которыми целевые показатели не входят в состав его структуры, оценка достаточности показателей планов деятельности ФОИВ на 2019 - 2024 годы производилась исходя из наличия индикаторов направлений (блоков мероприятий) и индикаторов реализации мероприятий.

Большое количество направлений (блоков мероприятий), для которых не предусмотрено ни одного индикатора, содержится в планах-графиках Минкавказ России (15 из 28). С учетом общего количества направлений (блоков мероприятий), значительная их часть не обеспечена индикаторами, что затрудняет оценку реализации данных направлений (блоков мероприятий).

Сведения о количестве направлений (блоков мероприятий), для которых предусмотрен хотя бы один индикатор с установленным на 2019 год плановым значением, представлены в следующей таблице.

Наименование ФОИВ	Количество направлений	Количество направлений, для которых предусмотрен хотя бы один индикатор на 2019 г.	Доля в общем количестве направлений (%)
Минвостокразвития России	9	0	0,0
Минкавказ России	28	13	46,4

Новая форма плана-графика предусматривает индикаторы реализации мероприятий, что обуславливает увеличение общего количества индикаторов, содержащихся в планах деятельности федеральных органов исполнительной власти, поскольку, как правило, они включают значительное количество мероприятий. Фактически при общем увеличении индикаторов за счет появления в планах-графиках индикаторов реализации мероприятий, отмечается неравномерность распределения индикаторов по мероприятиям, выразившаяся в отсутствии предусмотренных индикаторов для значительной части мероприятий, отсутствии для части индикаторов реализации мероприятий плановых значений, отсутствии индикаторов реализации мероприятий в планах-графиках, составленных по старой форме, а также отдельных планах-графиках, составленных по новой форме.

Результаты анализа индикаторов реализации мероприятий, предусмотренных в планах деятельности ФОИВ на 2019 - 2024 годы, отражены в следующей таблице.

Наименование ФОИВ	Количество Запланированных мероприятий, единиц	Количество индикаторов	Соотношение с мероприятиями, в %	Количество индикаторов реализации мероприятий	Соотношение с количеством индикаторов реализации мероприятий, в %
Минвостокразвития России	39	21	53,8	39	185,7
Минкавказ России	116	173	149,1	132	76,3

У Минкавказа России большее количество индикаторов реализации мероприятий (173 по 116 мероприятиям), что свидетельствует об отсутствии сбалансированности системы индикаторов реализации мероприятий. В плане деятельности соотношение количества индикаторов реализации мероприятий к количеству запланированных мероприятий Минкавказа России составило 149,1 %. Вместе с тем, у Минкавказа России большее количество индикаторов реализации мероприятий, по которым определены значения (132). У Минкавказа России сбалансированное соотношение индикаторов реализации мероприятий, по которым установлены значения, к общему количеству индикаторов реализации мероприятий наблюдается - 76,3 %.

У Минвостокразвития России наблюдается значительное превышение соотношения индикаторов реализации мероприятий, по которым установлены значения, к общему количеству индикаторов реализации мероприятий - 185,7 %, что обусловлено тем, что в плане деятельности Минвостокразвития России («План-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования на территории Дальневосточного федерального округа») в блоке мероприятий «Реализация комплексного плана развития города Комсомольск-на-Амуре» не определены индикаторы реализации мероприятий по 18 мероприятиям (46,2 %). При этом определены их ожидаемые результаты, сроки реализации и источники реализации.

Количество предусмотренных планами-графиками на 2019 - 2024 годы показателей деятельности по сравнению с их количеством, предусмотренным планами-графиками на 2016 - 2021 годы, увели-

чилось. Так у Минкавказ России 173 индикатора реализации мероприятий. Вместе с тем, численные значения предусмотрены Минкавказом России - для 132 из 173 индикаторов.

Уменьшение общего количества показателей деятельности, предусмотренных планами-графиками на 2019 - 2024 годы, по сравнению с их количеством, предусмотренным планами-графиками на 2016 - 2021 годы, отмечается по плану-графику Минвостокразвития России - с 49 до 21 показателя, т.е. на 57,1 %. Уменьшение количества показателей деятельности Минвостокразвития России произошло в связи со значительным сокращением количества индикаторов направлений (блоков мероприятий). Планом-графиком на 2016 - 2021 годы было предусмотрено 49 индикаторов направлений (блоков мероприятий), на 2019 - 2024 годы индикаторы направлений (блоков мероприятий) не предусмотрены.

Оценка обоснованности выбора обследуемыми ФОИВ целевых показателей и индикаторов направлений (блоков мероприятий) по составу и значениям показала, что в большинстве случаев целевые показатели и индикаторы направлений (блоков мероприятий) формируются выборочно из показателей государственных программ Российской Федерации (далее - государственные программы), по которым соответствующие ФОИВ являются ответственными исполнителями или соисполнителями.

Анализ показывает, что свидетельством недостаточного обоснования целевых показателей и индикаторов направлений (блоков мероприятий) по составу и значениям является значительное превышение их фактических значений над плановыми по итогам реализации планов деятельности за отчетный период, наличие значительного количества показателей, не имеющих динамики по годам реализации, отсутствия в планах трафиках ФОИВ показателей, характеризующих отдельные сферы их деятельности.

В настоящий момент отсутствуют критерии, которым должны соответствовать показатели деятельности ФОИВ, включаемые в их планы деятельности. Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, установлены требования для показателей государственных программ Российской Федерации. Вместе с тем данные показатели составляют менее половины всех показателей

планов деятельности обследуемых ФОИВ на 2019 - 2024 годы. Таким образом, для большинства показателей деятельности ФОИВ критерии, позволяющие оценить их качество и полезность с точки зрения оценки достижения целей, успешности реализации направлений (блоков мероприятий) и отдельных мероприятий, отсутствуют. Это приводит к тому, что на этапе подготовки доклада о реализации плана деятельности ФОИВ располагает некачественными данными, которые не могут должным образом характеризовать результаты деятельности и являться основой для принятия управленческих решений.

В основе показателей деятельности ФОИВ находятся показатели государственных программ Российской Федерации, включая показатели верхнего уровня (уровня государственных программ) и показатели подпрограмм государственных программ.

В соответствии с доработанным сводным годовым докладом о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2018 год, направленным Минэкономразвития России 29 мая 2019 года в Правительство Российской Федерации (далее - Сводный доклад), в котором содержится информация по 40 государственным программам, в них включены 2 355 показателей (индикаторов), из которых плановые значения на 2018 год предусмотрены по 1 613 показателям (индикаторам).

В планы деятельности ФОИВ в полном объеме показатели (индикаторы) уровня государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (ответственный исполнитель - Минкавказ России, включены 5 из 5 показателей). Большое количество включенных в планы деятельности показателей (индикаторов) предусмотрено государственной программой «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (ответственный исполнитель - Минкавказ России, включены 47 из 61 показателей, или 35,5 %).

Минимальное количество включенных в планы деятельности показателей (индикаторов) отмечается по государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (22 показателя (индикатора) включая 3 подпрограмм) (ответственный исполнитель - Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики). Кроме того показатели (индикаторы) государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального ок-

руга» не включены в планы деятельности в полном объеме (0 из 5, или 0 процентов) (ответственный исполнитель - Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики).

Показатели всех национальных проектов нашли свое отражение в той или иной степени в показателях деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 7 Методических рекомендаций по формированию плана деятельности федерального органа исполнительной власти, направленных Аппаратом Правительства Российской Федерации в федеральные органы исполнительной власти письмом от 20 мая 2013 г. № П13-23139, показатели (индикаторы) должны иметь запланированные по годам количественные значения, кроме того, показатель (индикатор) должен характеризовать прогресс в достижении цели. Вместе с тем, проведенный анализ показал, что не все показатели, которые содержатся в планах деятельности ФОИВ, соответствуют данным рекомендациям.

Вместе с тем, большое количество «спящих» показателей содержит план-график на 2019 - 2024 годы Минкавказ России - 19 показателей (индикаторов реализации мероприятий). План-график Минкавказ России содержит 4 показателя «Объем предоставленной финансовой помощи» с установленным плановым значением на 2019 - 2024 годы 100%. Все 4 показателя включены в план в соответствии с Соглашениями между Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа с одной стороны и Министерствами финансов Республики Южная Осетия и Республики Абхазия с другой стороны, что свидетельствует о неоправданном увеличении количества показателей плана в целом и показателей, не имеющих прогресса в достижении цели, в частности.

В Минкавказе России из запланированных 192 показателей 19 или 9,9% являются «спящими», 8 из них предусмотрены государственной программой Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года, 2 предусмотрены федеральными проектами «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовой поддержке, в том числе к льготному финансированию» и «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательств» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», 1 пре-

дусмотрен Федеральной адресной инвестиционной программой на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, 8 предусмотрены в соответствии с установленными функциями и полномочиями.

Минвостокразвития России из 32 индикаторов направлений (блоков мероприятий), предусмотренных планом деятельности, в 2017 году достигнуто 18 или 56,3 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не достигнуто 14 или 43,7 % индикаторов направлений (блоков мероприятий).

Минвостокразвития России из 38 индикаторов направлений (блоков мероприятий), предусмотренных планом деятельности, в 2018 году достигнуто 24 или 63,2 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не достигнуто 10 или 26,3 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не содержится информация о фактических значениях достижения 4 или 10,5 % индикаторов направлений (блоков мероприятий). Указанные 4 индикатора направлений в соответствии со сведениями о реализации Плана-графика Минвостокразвития России за 2018 год охарактеризованы как неактуальные в связи с внесением изменений в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328.

В 2018 году количество недостигнутых показателей деятельности Минвостокразвития России по сравнению с 2017 годом уменьшилось на 4 показателя или на 28,6 %. При этом в 2017 году количество недостигнутых показателей деятельности соответствует информации Доклада за 2017 год, а в 2018 году количество недостигнутых показателей деятельности Минвостокразвития России по сравнению с информацией Доклада за 2018 год оценено на 2 показателя больше.

Количество индикаторов направлений (блоков мероприятий), о достижении плановых значений которых содержится информация в докладе о реализации плана деятельности Минвостокразвития России на 2016 - 2021 годы за 2017 год, не соответствует Плану деятельности Минвостокразвития России на период 2016 - 2021 годов. Так, не отражено достижение плановых значений следующих 3 индикаторов направлений (блоков мероприятий), предусмотренных планом деятельности:

«Количество созданных на Дальнем Востоке территорий опережающего социально-экономического развития, обеспеченных необходимой инфраструктурой (нарастающим итогом), ед.» (план - 9);

«Объем освоенных в проектах инвестиций, нарастающим итогом, млрд. руб.» (план - 50);

«Количество инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока, отобранных для предоставления государственной поддержки, вышедших на проектную мощность, нарастающим итогом, ед.» (план - 2).

При этом достижение планового значения индикатора направления (блока мероприятий) «Объем бюджетных ассигнований, предоставленных на обеспечение деятельности АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта», млн. рублей» (план - 388, факт - 546) отражено дважды, что указывает на наличие технических ошибок при подготовке документа.

Следует отметить, что согласно сведениям о реализации Плана-графика мероприятий Минвостокразвития России по реализации документов стратегического планирования за 2018 год 4 индикатора направлений (блоков мероприятий) оценены как достигнутые с учетом изменений, внесенных в госпрограмму «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 362:

1. «Накопленный объем инвестиций резидентов территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока (без учета бюджетных инвестиций), нарастающим итогом, млрд. рублей» (план (согласно Плану деятельности на 2016 - 2021 годы) - 235,3; план (согласно изменениям, внесенным в госпрограмму) - 197, факт - 231,2);

2. «Объем освоенных в проектах инвестиции, нарастающим итогом, млрд. рублей» (план (согласно Плану деятельности на 2016 - 2021 годы) - 150; план (согласно изменениям, внесенным в госпрограмму) - 81, факт - 102);

3. «Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации в Дальневосточном федеральном округе, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки (нарастающим итогом), ед.» (план (согласно Плану деятельно-

сти на 2016 - 2021 годы) - 20; план (согласно изменениям, внесенным в госпрограмму) - 14, факт - 14);

4. «Количество рабочих мест, обеспеченных трудовыми ресурсами в общем количестве рабочих мест, созданных в рамках территорий опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток, я в результате реализации инвестиционных проектов в соответствии с соглашениями, подписанными с АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке», нарастающим итогом, тыс. чел.» (план (согласно Плану деятельности на 2016 - 2021 годы) - 18; план (согласно изменениям, внесенным в госпрограмму) - 12,48, факт - 14,345).

Вместе с тем, поскольку соответствующие изменения в План деятельности Минвостокразвития России на период 2016 - 2021 годы не были внесены, данные индикаторы направлений (блоков мероприятий) оцениваются как недостигнутые.

В соответствии с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 362, 4 индикатора направлений (блоков мероприятий), предусмотренные Планом деятельности Минвостокразвития России на период 2016 - 2021 годы, были исключены из госпрограммы, в связи с чем, данные о фактическом достижении плановых значений не представлены:

1. «Количество созданных на Дальнем Востоке территорий опережающего социально-экономического развития, обеспеченных необходимой инфраструктурой (нарастающим итогом), ед.»;

2. «Обеспечение освоения регионами Дальнего Востока средств субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, %»;

3. «Количество государственных программ Российской Федерации, для которых подготовлены предложения по формированию подпрограмм по опережающему развитию Дальнего Востока»;

4. «Средняя доля финансирования за счет средств федерального бюджета Дальнего Востока в федеральной адресной инвестиционной программе и межбюджетных трансфертах субъектам Российской Федерации, %».

Таким образом, наблюдается несоответствие положениям подпункта «в» пункта 3 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, поскольку становится невыполнимой управленческая функция пла-

на деятельности по мониторингу и оценке промежуточных и окончательных результатов документов стратегического планирования.

Следует отметить, что данные о достижении планового значения индикатора «Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации в Дальневосточном федеральном округе, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки, вышедших на проектную мощность» в Докладе за 2018 год (факт - 2 ед.) и сведениях о реализации Плана-графика мероприятий Минвостокразвития России по реализации документов стратегического планирования за 2018 год (факт - 3 ед.) не являются идентичными. При этом дополнительных пояснений о причинах возникших расхождений фактического значения указанного индикатора направления Доклад за 2018 год не содержит.

Минкавказом России из 13 целевых показателей, предусмотренных планом деятельности, в 2017 году достигнуто 9 или 69,2 % целевых показателей, не достигнуто 2 или 15,4 % целевых показателя, не содержится информация о фактических значениях достижения 2 или 15,4 % целевых показателей. Из 9 индикаторов направлений (блоков мероприятий), предусмотренных планом деятельности, в 2017 году достигнуто 6 или 66,7 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не достигнуто 2 или 22,2 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не содержится информация о фактическом значении достижения 1 или 11,1 индикаторов направлений (блока мероприятий).

Минкавказом России из 13 целевых показателей, предусмотренных планом деятельности, в 2018 году достигнуто 7 или 53,8 % целевых показателей, не достигнуто 2 или 15,4 % целевых показателей, не содержится информация о фактических значениях достижения 4 или 30,8 % целевых показателей. Из 9 индикаторов направлений (блоков мероприятий), предусмотренных планом деятельности, в 2018 году достигнуто 4 или 44,4 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не достигнуто 3 или 33,3 % индикаторов направлений (блоков мероприятий), не содержится информация о фактическом значении достижения 2 или 22,2 % индикаторов направлений (блоков мероприятий).

В 2018 году количество недостигнутых показателей деятельности Минкавказа России по сравнению с 2017 годом увеличилось на 1 показатель или на 25,0 %. При этом в 2017 году количество

недостигнутых Минкавказом России показателей деятельности по сравнению с информацией Доклада за 2017 год оценено на 1 показатель больше, в 2018 году по сравнению с информацией Доклада за 2018 - на 5 показателей больше.

Доклад за 2017 год не содержит анализа сведений доклада о реализации плана деятельности Минкавказа России за 2017 год, предусматривающего 13 целевых показателей и 9 индикаторов направлений (блоков мероприятий). При этом приведен перечень 20 недостигнутых целевых показателей, индикаторов направлений (блоков мероприятий), который, судя по формулировке, не является исчерпывающим. В том числе, в данный перечень не включен недостигнутый целевой показатель «Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек)» (план - 16,3, факт - 14,9), который согласно Сводному годовому докладу за 2017 год отмечен как недостигнутый в связи со снижением численности женщин репродуктивного возраста.

Согласно информации, представленной в Докладе за 2018 год, недостигнутые Минкавказом России целевые показатели и индикаторы, предусмотренные планом деятельности, в отчетном периоде отсутствовали, что является некорректным. Так, в соответствии со сведениями Плана-графика мероприятий по реализации документов стратегического планирования на 2018 год Минкавказа России недостигнутыми являются следующие целевые показатели и индикаторы направлений (блоков мероприятий), предусмотренные планом деятельности:

1. «Объем инвестиций в основной капитал» (план - 844,8 млрд. рублей, факт - 550,9 млрд. рублей);

2. «Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) по Северо-Кавказскому федеральному округу, в среднем за год» (план - 10 %, факт - 10,5 %);

3. «Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек)» (план - 16,9, факт - 14,1);

4. «Количество проведенных Межправительственных комиссий по социально-экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия» (план - 2, факт - 1);

5. «Количество проведенных Межправительственных комиссий по социально-экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Абхазия» (план - 2, факт - 1).

В Сводном годовом докладе за 2018 год в числе недостигнутых показателей по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309, ответственным исполнителем которой является Минкавказ России, в качестве недостигнутого показателя деятельности указан показатель «Объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестиционных проектов Программы по Северо-Кавказскому федеральному округу (нарастающим итогом)» (план - 14 281,1 млн. рублей, факт - 10 079,0 млн. рублей). При этом данный показатель в Плане деятельности Минкавказа России на 2016 - 2021 годы не указан.

Также в соответствии со Сводным годовым докладом за 2018 год Минкавказом России не достигнуты 2 показателя:

«Количество созданных рабочих мест в результате реализации мероприятий Программы по Северо-Кавказскому федеральному округу (нарастающим итогом) (план - 2 181 единиц, факт - 1 037 единиц);

«Количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в результате реализации мероприятий Программы по Северо-Кавказскому федеральному округу» (план - 944 единиц, факт - 291 единиц).

Данные показатели также не отражены в плане деятельности Минкавказа России на 2016-2021 годы.

Стоит отметить, что План деятельности Минкавказа России на период 2016 - 2021 годов содержит целевой показатель «Улучшение социально-экономической обстановки», плановые значения для которого не предусмотрены, что препятствует реализации положений пункта 8 Методических рекомендаций, утвержденных приказом № 68, в соответствии с которым эффективность деятельности федерального органа исполнительной власти в части достижения целей социально-экономического развития определяется путем мониторинга и контроля достижения целевых показателей и индикаторов направлений (блоков мероприятий). Кроме того, в докладе о реализации плана деятельности Минкавказа России на 2016 - 2021 годы за 2018 год отсутствует анализ достижения планового значения индикатора направления «Количество мастер-классов для журналистов и пресс-служб организаций Северо-Кавказского федерального округа».

В 2017 и 2018 годах анализируемыми ФОИВ не обеспечивалось достижение плановых значений показателей деятельности, оказывающих прямое и косвенное влияние на экономический рост.

Минвостокразвития России в 2017 и 2018 годах не обеспечивался отбор необходимого для достижения планового значения количества инвестиционных проектов для предоставления государственной поддержки, подлежащих реализации на Дальнем Востоке. Кроме того, ежегодно ниже запланированных значений отмечается количество рабочих мест, обеспеченных трудовыми ресурсами, в общем количестве рабочих мест, созданных в рамках территорий опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток и в результате реализации инвестиционных проектов в соответствии с соглашениями, подписанными с АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке». В 2018 году с отклонением около 50 % не достигнуты плановые значения по количеству инвестиционных проектов, подлежащих реализации в Дальневосточном федеральном округе, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки, обеспеченных необходимой инфраструктурой и по количеству инвестиционных проектов, подлежащих реализации в Дальневосточном федеральном округе, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки, вышедших на проектную мощность.

Минкавказом России в 2017 и 2018 годах не обеспечивалось осуществление планового объема инвестиций в основной капитал, а также достижение планового уровня безработицы (по методологии Международной организации труда) по Северо-Кавказскому федеральному округу.

В 2017 и 2018 годах установленные целевые показатели Минкавказом России не были достигнуты в полном объеме.

Так, например, 198 поддержанных в рамках Программы инвестиционных проектов на Дальнем Востоке, нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 6,5 тыс. человек при плановом значении - 6,6 тыс. человек, причина недостижения: по итогам 2017 года показатель не достигнут в полном объеме. Целевой показатель инвестиционных проектов по количеству созданных рабочих мест прогнозируется на момент окончания реализации инвестици-

онного проекта, в этой связи незначительное отставание от плановых показателей будет достигнуто в последующих периодах;

В сведениях о реализации планов-графиков за 2017 год и за 2018 год Минвостокразвития России не отражал причины по недостигнутым 9 показателям деятельности.

Анализ осуществления оценки рисков недостижения показателей деятельности анализируемыми ФОИВ, а также принятых мер по их минимизации показал следующее.

Методическими рекомендациями, утвержденными приказом № 68 (редакция от 15 февраля 2016 г.), установлено, что в Плане-графике мероприятий по реализации документов стратегического планирования в графе «Ожидаемые результаты» отражаются сведения в том числе о рисках и проблемных ситуациях, которые могут повлиять на достижение целевого показателя (индикатора направления) (блока мероприятий).

В планах-графиках на 2016 - 2021 годы Минвостокразвития России, Минкавказ России сведения о рисках недостижения плановых значений показателей деятельности не отражались.

В новой форме плана-трафика раздел «Ожидаемые результаты» не предусматривает отражение рисков недостижения плановых значений показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, в связи с чем, федеральными органами исполнительной власти в планах-графиках не отражались факторы и риски, способные негативно повлиять на достижение показателей.

Структура доклада о реализации плана деятельности ФОИВ за отчетный период в соответствии с Приказом № 68 не предусматривает включения информации о мерах по минимизации рисков недостижения показателей деятельности.

Минвостокразвития России отмечаются следующие риски и проблемные ситуации, которые могут повлиять на достижение показателей деятельности: отсутствие ответственных подразделений (лиц) за выполнение установленных показателей, отсутствие ресурсов для выполнения установленных показателей, ослабление контроля за выполнением установленных показателей. В качестве мер по минимизации рисков Минвостокразвития России определены ответственные исполнители по выполнению показателей, а также осуществляется еженедельный оперативный контроль за их дости-

жением, включая выполнение установленных кассовых планов Институтами развития Дальнего Востока.

В рамках анализа рисков недостижения показателей деятельности анализируемых ФОИВ рассмотрены отчеты о ходе реализации национальных проектов и федеральных проектов по состоянию на 1 июля 2019 года.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, одной из управленческих функций, на реализацию которой направлена разработка планов деятельности ФОИВ, является информирование гражданского общества о целях, задачах и результатах деятельности ФОИВ по реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения. В Концепции открытости ФОИВ, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р (далее - Концепция открытости), предусмотрены в том числе механизмы реализации данной управленческой функции. К ним относятся: принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач ФОИВ, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение; формирование публичной отчетности ФОИВ; организация работы с референтными группами; взаимодействие ФОИВ с общественным советом.

Результаты анализа эффективности реализации данных механизмов показали следующее.

Для того чтобы обеспечить эффективную реализацию принципов открытости и выполнение задач по повышению уровня открытости, предусмотренных Концепцией открытости, ФОИВ с учетом принятых нормативных правовых актов и решений Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства» (далее - Комиссия) разрабатываются и утверждаются ведомственные планы реализации Концепции открытости (далее - ведомственный план). Ведомственные планы утверждаются руководителями ФОИВ и размещаются на официальных сайтах в сети «Интернет». Ведомственные планы на 2019 год не утверждены в Минвостокразвития России и Минкавказе России.

Следует отметить, что в связи с отсутствием установленных сроков утверждения ведомственных планов, отдельные планы утверждались в 4 квартале года, на который они составлялись. Так, ведомственный план Минкавказа России на 2017 год утвержден Мини-

стром Российской Федерации по делам Северного Кавказа 9 ноября 2017 года, ведомственные планы Минвостокразвития России на 2017 и 2018 годы утверждены заместителем Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока без указания даты утверждения.

Важным аспектом реализации принципов открытости в деятельности ФОИВ является направленность мероприятий на совершенствование механизмов открытости и определения конкретных целевых показателей эффективности. Требования к содержанию ведомственных планов (дорожных карт) реализации принципов открытости установлены частью IV Концепции открытости, а также пунктом 1.4 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости.

В соответствии с Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости в ведомственных планах должны быть четко сформулированы основные направления повышения открытости федерального органа исполнительной власти, мероприятия, направленные на совершенствование механизмов (инструментов) открытости, определены конкретные целевые показатели эффективности, должностные лица, ответственные за реализацию мероприятий, а также референтные группы, мнение которых планируется учитывать при оценивании достигнутых результатов. Кроме того, рекомендуется определять конкретные мероприятия на каждый календарный год с учетом перспективного планирования на 3 - 5 лет с определением приоритетных, подлежащих реализации в первую очередь, в том числе в рамках иных принятых планов и программ.

Анализ наличия мероприятий, направленных на совершенствование механизмов (инструментов) открытости, показал отсутствие таких мероприятий в ведомственных планах анализируемых ФОИВ на 2017, 2018 и 2019 годы.

Анализ отражения в ведомственных планах должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий, показал, что ведомственные планы в основном не содержат указания на должностных лиц, за которыми закреплена ответственность за проведение мероприятий. Ответственность, закрепленная за должностными лицами, присутствовала в ведомственных планах на 2017 год в Минкавказе России. В ведомственных планах за 2018 год ответственность за проведение мероприятий также закреплена в Минкавказе России.

В соответствии с пунктом 1.4 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в ведомственных планах рекомендуется определять конкретные мероприятия на каждый календарный год с учетом перспективного планирования на 3 - 5 лет, с определением приоритетных мероприятий. Приоритетные мероприятия были определены в ведомственных планах на 2017 и на 2018 годы Минвостокразвития России. Приоритетные мероприятия (ключевые) определены в ведомственных планах на 2019 год в Минвостокразвития России.

В качестве приоритетных (ключевых) анализируемыми ФОИВ были определены следующие мероприятия: работа по подготовке, обсуждению, принятию и размещению Публичных деклараций целей и задач федеральных органов исполнительной власти; организация работы, утверждение плана работы Общественных советов; работа с открытыми данными (в том числе оценка наиболее востребованных наборов открытых данных и выявление первоочередных данных для опубликования, публикация на официальных сайтах наборов открытых данных); работа по обнародованию отчетности (в том числе годовых отчетов о результатах деятельности); работа с референтными группами (проведение конференций, круглых столов, интервью и т.д.). Определение в качестве приоритетных (ключевых) указанных мероприятий в целом осуществлено в соответствии с Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости.

В 2017 и 2018 годах ведомственные планы на своих сайтах разместили Минвостокразвития России и Минкавказ России. В 2019 году ведомственные планы на своих сайтах разместил Минвостокразвития России. Не разместил Минкавказ России.

В соответствии с пунктом 1.4. Методических рекомендаций по реализации принципов открытости реализация ведомственного плана реализации принципов открытости может быть организована проектным методом. Анализ информации, представленной федеральными органами исполнительной власти, показал, что проектный метод при реализации принципов открытости большинством ФОИВ в 2017 - 2019 годах не использовался.

В соответствии с пунктом 12 Правил, утвержденных Постановлением № 1449, проекты планов деятельности ФОИВ подлежат обсуждению на общественном совете при ФОИВ (далее - Обще-

ственный совет). Общественные советы выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля, в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В соответствии с абзацем 4 пункта 1.1 Методических указаний по проведению итоговых заседаний коллегий ФОИВ, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 18 февраля 2015 г. № 1 (далее - Методические указания по проведению итоговых коллегий) до заседания итоговой коллегии проект итогового доклада необходимо направить в Общественную палату, в Счетную палату Российской Федерации, в профильные комитеты Федерального Собрания, в РАН, в Экспертный совет и разместить на сайте ФОИВ. В рамках подготовки к заседанию итоговой коллегии проект итогового доклада подлежит обязательному рассмотрению Общественным советом.

Порядок представления отчетов по реализации принципов открытости определен Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости. При этом форма и структура отчетов, указанными методическими рекомендациями не определена.

Требования к итоговому докладу о результатах и основных направлениях деятельности ФОИВ за отчетный год установлены Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости. Кроме того, указанными рекомендациями помимо обязательных требований рекомендовано в структуру итогового доклада включать отдельные разделы. Вместе с тем, положения Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в части структуры итогового доклада не актуальны и требуют корректировки в соответствии с законодательством Российской Федерации, поскольку постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, утвердившее Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти, утратило силу с 15 апреля 2015 года. Таким образом, статус итогового доклада ФОИВ, представляемого на итоговую коллегию ФОИВ, нормативно не определен.

Одним из важных инструментов обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти является

публичная декларация целей и задач. В соответствии с требованиями подпункта «в» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68, публичная декларация целей и задач на очередной год ежегодно обновляется и размещается на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

На официальных сайтах информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» публичные декларации за 2017, 2018, 2019 годы размещены Минкавказом России. Не размещены на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» публичные декларации целей и задач на 2019 год Минвостокразвития России.

Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости установлено, что ФОИВ рекомендуется организовать общественное и экспертное сопровождение публичной декларации целей и задач, в частности организовать публичный отчет о ходе реализации публичной декларации целей и задач с представлением ответственными лицами достигнутых результатов не реже, чем на полугодовой основе.

Результаты анализа показали, что по состоянию на 1 ноября 2019 года на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Минвостокразвития России не осуществлял ежегодное обновление отчетов о реализации публичных деклараций с I полугодия 2018 года.

На итоговых Коллегиях за отчетный год должна рассматриваться и утверждаться Публичная декларация целей и задач на очередной год в качестве отдельного документа.

Поскольку заседание итоговой Коллегии является одним из важнейших организационных мероприятий ФОИВ, проводимого в целях подведения итогов деятельности за отчетный год и определения целей и задач на текущий год и плановый период, то при проведении итоговой коллегии должны учитываться принципы открытости, определенные в Концепции открытости. Важнейшим условием при подготовке итогового доклада является то, что он должен быть составлен с учетом данных отчетности ФОИВ, предусмотренной законодательством Российской Федерации, а в его основу должен быть положен доклад о реализации планов деятельности за отчетный период, направленный в Минэкономразвития России и

Минфин России. Существенной особенностью, определяющей значимость этого документа, является то обстоятельство, что проект итогового доклада направляется в профильные комитеты Федерального Собрания, в Российскую Академию наук, а также в Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации и в общественный совет при ФОИВ.

Одной из рекомендаций к выступлению руководителя ФОИВ на итоговой коллегии является рекомендация уделить особое внимание оценке выполнения публичной декларации целей и задач ФОИВ за отчетный период в формате «Запланировано - выполнено/не выполнено с объяснением причин». Вместе с тем, эти рекомендации за редким исключением, как правило, не соблюдаются. В результате чего до участников итоговой коллегии не доводится информация о недостигнутых целях и нерешенных задачах, что не способствует объективности информации о реальном состоянии дел в ФОИВ и об эффективности их деятельности.

В соответствии с пунктом 1.1 Методических указаний по проведению итоговых коллегий до заседания итоговой коллегии проект итогового доклада о результатах деятельности ФОИВ необходимо направить в Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации (далее - Экспертный совет). Экспертный совет образован в 2012 году для проведения и организации экспертизы ключевых решений Правительства Российской Федерации и формирования перечня вопросов со стороны гражданского общества для их обсуждения с Председателем Правительства, являясь при этом совещательным органом и одним из институциональных механизмов системы Открытое правительство, участвующим в разработке и осуществлении процедур оценки внедрения принципов и механизмов системы Открытое правительство. Отмечается, что Положение об экспертном совете при Правительстве Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 774, не содержит положений о рассмотрении итоговых докладов ФОИВ. В 2019 году статус и перечень задач Экспертного совета скорректированы, в том числе: Экспертный совет стал консультативным органом; требование о привлечении членов Экспертного совета к разработке и внедрению принципов и механизмов системы Открытое правительство исключено; данные о реализации Концепции открытости отсутствуют;

рассмотрение проекта итогового доклада о результатах деятельности федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, не входит в функции Экспертного совета.

Анализ показал, что проект итоговых докладов о результатах деятельности федерального органа исполнительной власти за 2017 и 2018 годы представлены в Экспертный совет Минкавказом России. Не представил в Экспертный совет проекты итоговых докладов Минвостокразвития России. Итоговые доклады о результатах деятельности не направлялись в Экспертный совет Минвостокразвития России в связи с тем, что Постановление № 1449 таких требований не устанавливает.

Для реализации функции информирования гражданского общества о целях, задачах и результатах деятельности ФОИВ по реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения используется инструмент размещения на официальных сайтах ФОИВ планов деятельности ФОИВ и докладов о реализации планов деятельности ФОИВ, закрепленный пунктом 21 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

На официальных сайтах Минвостокразвития России не разместил планы деятельности на 2019 - 2024 годы.

Одним из инструментов реализации принципов открытости является внедрение онлайн отчетности на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с пунктом 2.5.2 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости путем создания отдельного раздела, позволяющего на регулярной основе (ежемесячно/ежеквартально) представлять отчетную информацию о расходовании ассигнований федерального бюджета, предусмотренных ФОИВ на обеспечение выполнения его функций. В ходе анализа установлено, что по состоянию на 1 ноября 2019 года ни одним ФОИВ не утвержден порядок, регламентирующий внедрение онлайн отчетности. На официальных сайтах ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» отсутствуют разделы, предусматривающие онлайн отчетность, что свидетельствует об отсутствии системного подхода у ФОИВ при реализации принципов открытости.

Согласно Концепции открытости одним из принципов открытости ФОИВ является принцип информационной открытости. Анализ

мер, принимаемых ФОИВ по информированию гражданского общества о целях, задачах и результатах деятельности, показал, что в основном такое информирование осуществлялось посредством размещения соответствующей информации на официальных сайтах ФОИВ в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет». Минфином России в качестве использующихся инструментов предоставления информации сообщено о размещении информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», а также о создании раздела «Открытое министерство» на официальном сайте Минфина России, где размещались различные отчетные данные.

Кроме того, результатом реализации принципа информационной открытости ФОИВ являются созданные информационно-консультационные Интернет-порталы и ресурсы органов власти, позволяющие получить сведения по ключевым вопросам, как в отношении ведомства, его непосредственного функционала, так и в отношении отраслевых вопросов, а также получить консультацию, записаться на прием, посмотреть обучающие курсы, поучаствовать в вебинарах, воспользоваться интерактивными инструментами обратной связи.

Информация на государственных сайтах в основном не адаптирована для рядовых граждан, часто дублируется с другими ведомствами, у сайтов территориальных органов ФОИВ нет единого стандарта, отсутствует оценка эффективности затрат. Не реализована модель «одного окна» доступа ко всем web-сервисам государства. Как результат, сайты недостаточно посещаются гражданами, инвестиции в их развитие и эксплуатацию не оправдываются.

В соответствии с частью V «Система мониторинга и оценки открытости федерального органа исполнительной власти» Концепции открытости социологические исследования по изучению удовлетворенности граждан и (или) референтных групп уровнем открытости ФОИВ входят в систему мониторинга и оценки открытости ФОИВ. Анализируемыми ФОИВ социологические исследования по изучению удовлетворенности граждан уровнем открытости ФОИВ проводились в форме опросов на официальных сайтах и анкетирования.

Результаты мониторинга и оценки открытости ФОИВ, включая значения показателей полученных в ходе самообследования ФОИВ, использовались Комиссией при организации подготовки общего рейтинга открытости федеральных органов исполнительной власти, подлежащего опубликованию в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (open.gov.ru) наряду с результатами самообследования ФОИВ. За время работы Комиссии (2012 - 2018 годы) указанный рейтинг открытости рассчитывался экспертами ВЦИОМ за 2015 - 2017 годы, при этом данные рейтинга были опубликованы на указанном сайте Открытого правительства только один раз - за 2016 год.

В последние годы произошли значимые события, повлиявшие на функционирование системы Открытое правительство. Так, с мая 2018 года в структуре Правительства Российской Федерации отсутствует институт, координирующий деятельность системы Открытое правительство, поскольку Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднена Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства. Тем самым существует проблема структурного характера организационного механизма реализации Концепции открытости, поскольку в настоящее время отсутствует орган государственной власти, на который были бы возложены полномочия в части координации работы по обеспечению открытости ФОИВ.

В соответствии с информацией на официальном сайте Открытого правительства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (open.gov.ru) в мае 2018 года Председателем Правительства Российской Федерации определен вектор (формат) дальнейшего развития системы Открытое правительство: дальнейшая реализация инструментов открытости должна осуществляться непосредственно ФОИВ и их руководителями; основными направлениями деятельности станет развитие механизмов цифрового государственного управления и создание единой цифровой среды государственных интернет-ресурсов по модели «одного окна», выработка единой коммуникационной политики органов власти. Следует отметить, что в настоящее время в положениях о ФОИВ отсутствуют полномочия по обеспечению открытости их деятельности. Это не способствует переходу от проектного подхода по обеспече-

нию открытости ФОИВ к процессному подходу, который позволит осуществлять данную деятельность на постоянной основе.

Существенной особенностью разработки планов деятельности ФОИВ, которая осуществлялась как по вертикали, так и по горизонтали, является их утверждение руководителями федеральных министерств. 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 неоптимально и не соответствует современным требованиям, связанным с обеспечением достижения национальных целей.

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

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

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

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 мероприятий⁸. 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.

Одним из структурных элементов текстовой части плана деятельности ФОИВ является публичная декларация целей и задач на очередной год. Публичная декларация должна ежегодно обновляться и размещаться на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁸. Это предполагает ежегодную корректировку плана деятельности ФОИВ. Однако на практике анализируемые ФОИВ ежегодную корректировку не осуществляли, поскольку она не затрагивала других разделов плана деятельности. Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти¹⁰ 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 свиде-

⁸ В соответствии с пунктом 6 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

⁹ Подпункт «в» пункта 5 Методических рекомендаций, утвержденных Приказом № 68.

¹⁰ Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр.

тельствует 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.

Кроме того, стратегическое планирование не скоординировано с текущим планированием деятельности ФОИВ. 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.

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. Нет в них 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 установлен¹¹.

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 индикаторов¹².

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 показате-

¹¹ Направление в адрес Минфина России докладов о реализации планов деятельности ФОИВ предусмотрено пунктом 19 Правил, утвержденных Постановлением № 1449.

¹² Наличие таких сведений в структуре докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный период предусмотрено Правилами, утвержденными Постановлением № 1449.

ли государственных программ Российской Федерации, национальных проектов (программ) и отраслевых документов стратегического планирования, в реализации которых участвуют ФОИВ, снижает объективность оценки эффективности их деятельности.

Так, в Докладе за 2017 год не отражена информация по 3 показателям плана деятельности Минвостокразвития России. В Докладе за 2018 год нет информации по 5 показателям Минкавказ России, по которым он не достиг плановых назначений.

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.

К числу важных факторов, оказывающих прямое воздействие на эффективность деятельности ФОИВ, относится их открытость. Результаты анализа свидетельствуют, что разработка планов деятельности ФОИВ на шесть 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 власти¹³ (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 эффективности ме-

¹³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р.

роприятий, 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.

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.

Пунктом 1.4 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в ФОИВ¹⁴ 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.

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.

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.

¹⁴ Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр.

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.

Выводы:

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.

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.

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.

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

5. При утверждении ежегодных и стратегических планов деятельности ФОИВ нарушаются основополагающие принципы планирования.

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.

7. Показатели деятельности ФОИВ часто не связаны с показателями федеральных проектов, национальных проектов и государственных программ Российской Федерации. Это не обеспечивает направленность на решение стратегических задач развития страны.

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

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.

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.

11. Отмечается высокий уровень ежегодного недостижения плановых значений показателей деятельности ФОИВ.

12. Контроль Правительства Российской Федерации за реализацией планов деятельности ФОИВ на основе их докладов не при-

водит к повышению качества управления. Отсутствие обратной связи по результатам рассмотрения данных докладов не способствует принятию мер по решению проблемных вопросов.

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

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

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.

**Характеристика не достигнутых
федеральными органами исполнительной власти
в 2017 и 2018 годах показателей деятельности,
отраженных в планах-графиках на 2016-2021 годы
Минвостокразвития России
2017 год**

1. Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации на Дальнем Востоке, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки, нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 14 единиц при плановом значении - 16 единиц;

2. Количество рабочих мест, созданных в результате реализации поддержанных в рамках Программы инвестиционных проектов на Дальнем Востоке, нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 6,5 тыс. человек при плановом значении - 6,6 тыс. человек;

3. Количество рабочих мест, обеспеченных трудовыми ресурсами, в общем количестве рабочих мест, созданных в рамках территорий опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток и в результате реализации инвестиционных проектов в соответствии с соглашениями, подписанными с АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем

Востоке», нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 8,7 тыс. рабочих мест при плановом значении - 12 тыс. рабочих мест;

4. Оказание содействия субъектам Дальневосточного федерального округа (ДФО) по включению в перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным (для реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов), количество субъектов ДФО: фактическое значение индикатора - 7 единиц при плановом значении - 9 единиц;

5. Численность постоянного населения Дальнего Востока на 1 января 2018 г.: фактическое значение индикатора - 6,162 млн. человек при плановом значении - 6,2 млн. человек;

6. Обеспечение освоения регионами Дальнего Востока средств субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства: фактическое значение индикатора - 80 % при плановом значении - 100 процентов;

7. Реализация комплексного плана развития города Комсомольск-на-Амуре (далее - План), финансирование детского больницы комплекс в Ленинском округе г. Комсомольска-на-Амуре: фактическое значение индикатора - 649,5 млн. рублей при плановом значении - 869,2 млн. рублей;

8. Реализация Плана, финансирование развития и модернизации инфраструктуры водоснабжения г. Комсомольска-на-Амуре: фактическое значение индикатора - 47,4 млн. рублей при плановом значении - 130 млн. рублей;

9. Реализация Плана, финансирование реконструкции канализации в г. Комсомольск-на-Амуре со 104 до 160 тыс. куб. м/сугки: фактическое значение индикатора - 499,1 млн. рублей при плановом значении - 546,5 млн. рублей;

10. Реализация Плана, финансирование реконструкции набережной р. Амур в г. Комсомольск-на-Амуре, 2,8 км: фактическое значение индикатора - 400 млн. рублей при плановом значении - 891 млн. рублей;

11. Реализация Плана, финансирование инженерной защиты территории г. Комсомольска-на-Амуре, 26,67 км: фактическое значение индикатора - 297,6 млн. рублей при плановом значении - 2 043 млн. рублей;

12. Реализация Плана, финансирование разработки проектно-сметной документации и проведения ликвидации негативного воздействия на окружающую среду отходов борогипса шлакоаккумулятора бывшего Комсомольского серноокислотного завода: фактическое значение индикатора - 0 млн. рублей при плановом значении - 8 млн. рублей;

13. Реализация Плана, финансирование обеспечения инженерной инфраструктуры земельного участка, предназначенного для строительства жилья в микрорайоне Парус площадью 60 000 кв. м: фактическое значение индикатора - 0 млн. рублей при плановом значении - 60 млн. рублей;

14. Реализация Плана, финансирование развития инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск»: фактическое значение индикатора - 196,1 млн. рублей при плановом значении - 702,6 млн. рублей.

2018 год

1. Накопленный объем инвестиций резидентов территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока (без учета бюджетных инвестиций), нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 235,2 млрд. рублей при плановом значении - 235,3 млрд. рублей;

2. Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации в ДФО, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки (нарастающим итогом): фактическое значение индикатора - 14 единиц при плановом значении - 20 единиц;

3. Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации на Дальнем Востоке и отобранных для предоставления государственной поддержки, обеспеченных необходимой инфраструктурой, нарастающим итогом: фактическое значение индикатора - 6 единиц при плановом значении - 13 единиц;

4. Количество инвестиционных проектов, подлежащих реализации в ДФО, отобранных в установленном порядке для предоставления государственной поддержки, вышедших на проектную мощность (нарастающим итогом): фактическое значение индикатора - 2 единицы при плановом значении - 5 единиц;

5. Оказание содействия субъектам ДФО по включению в перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ре-

сурсов в которые является приоритетным (для реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов), количество субъектов ДФО: фактическое значение индикатора - 7 единиц при плановом значении - 9 единиц;

6. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет» (строительство «Учебно-лабораторного корпуса для авиастроительного факультета площадью 5059 кв. м): фактическое значение индикатора - 0,0 млн. рублей при плановом значении - 250,0 млн. рублей;

7. Инженерная школа в г. Комсомольск-на-Амуре. Реализация Плана финансирования инженерной школы в г. Комсомольск-на-Амуре. Реконструкция нежилого здания по ул. Вокзальная, 39: фактическое значение индикатора - 0,0 млн. рублей при плановом значении - 151,2 млн. рублей;

8. Реализация Плана финансирования обеспечения инженерной инфраструктурой земельного участка, предназначенного для строительства жилья в микрорайоне Парус, площадью 60 000 кв. м: фактическое значение индикатора - 52,7 млн. рублей при плановом значении - 60,0 млн. рублей;

9. Объем освоенных в проектах инвестиций, нарастающим итогом, млрд рублей: фактическое значение индикатора направления - 102 млрд. рублей при плановом значении - 150 млрд. рублей;

10. Количество рабочих мест, обеспеченных трудовыми ресурсами в общем количестве рабочих мест, созданных в рамках территорий опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток, и в результате реализации инвестиционных проектов в соответствии с соглашениями, подписанными с АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке»: фактическое значение индикатора направления - 14,345 тыс. чел. при плановом значении - 18 тыс. чел.

Минкавказ России

2017 год

1. Объем инвестиций в основной капитал: фактическое значение показателя - 503,9 млрд. рублей при плановом значении - 545,2 млрд. рублей;

2. Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) по Северо-Кавказскому федеральному округу, в

среднем за год: фактическое значение показателя - 11 % при плановом значении - 9,5 процентов;

3. Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек): фактическое значение индикатора направления - 14,9 при плановом значении - 16,3;

4. Количество проведенных Межправительственных комиссии по социально- экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия: фактическое значение индикатора - 1 при плановом значении - не меньше 2 .

2018 год

1. Объем инвестиций в основной капитал: фактическое значение целевого показателя - 550,9 млрд. рублей при плановом значении - 844,8 млрд. рублей;

2. Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) по Северо-Кавказскому федеральному округу, в среднем за год: фактическое значение целевого показателя - 10,5 % при плановом значении - 10 процентов;

3. Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек): фактическое значение индикатора направления - 14,1 при плановом значении - 16,9;

4. Количество проведенных Межправительственных комиссий по социально- экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия: фактическое значение индикатора направления - 1 при плановом значении - 2;

5. Количество проведенных Межправительственных комиссий по социально-экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Абхазия: фактическое значение индикатора направления - 1 при плановом значении - 2.