

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

УДК  
Рег. № НИОКТР  
Рег. № ИКРБС

УТВЕРЖДАЮ  
Ректор РАНХиГС  
д-р экон. наук, проф.

\_\_\_\_\_ В.А. Мау  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

ДОКЛАД  
по теме:

Теоретико-эмпирические подходы к оценке влияния мероприятий административной  
реформы на состояние системы государственного управления

Научно-исследовательская работа выполнена в соответствии с государственным заданием  
РАНХиГС на 2020 год по научному направлению « \_\_\_\_\_ »

Руководитель НИР,  
Главный научный сотрудник \_\_\_\_\_  
центра публичной политики и  
государственного управления  
ИОН, доктор экономических  
наук

М.Э.Дмитриев

Москва 2020

## АННОТАЦИЯ

### УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ, СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ, ИНФОРМАЦИОННАЯ АСИММЕТРИЯ, ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Целью доклада являются рекомендации по различным аспектам развития административной реформы – стратегическому планированию, реализации проектов на национальном уровне, управлению по результатам, использованию дистанционных методов осуществления служебной деятельности.

В докладе рассматриваются:

- международный и российский опыт внедрения механизмов управления по результатам;
- существующие ограничения и дисбалансы в системе государственного управления;
- история и современное состояние стратегического целеполагания и методов реализации долгосрочных планов;
- предложения по совершенствованию повестки административной реформы;
- возможности осуществления служебной деятельности государственных служащих в удаленном режиме в обычных и экстренных условиях;
- требования, ограничения и необходимые шаги по внедрению удаленной работы на государственной службе.

Полученные результаты могут быть использованы при:

- планировании и реализации мер административной реформы;
- определении основных направлений совершенствования системы стратегического планирования;
- оценке возможности дистанционной деятельности и планировании ее внедрения;
- подготовке к переходу на удаленную работу в экстренных условиях.

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель НИР, Главный  
научный сотрудник центра  
публичной политики и  
государственного управления ИОН,  
доктор экономических наук

\_\_\_\_\_  
подпись, дата

М.Э. Дмитриев  
mikhaildm@mail.ru  
+7 (985) 222-52-06

Исполнители:  
Научный сотрудник научно-  
исследовательского центра  
публичной политики и  
государственного управления,  
Школа публичной политики и  
управления, ИОН

\_\_\_\_\_  
подпись, дата

В.Б. Крапиль  
krapil@yandex.ru  
+7 (916)690-25-50

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	6
1 Анализ международного и российского опыта внедрения управления по результатам .....	7
1.1 Обновление государственного управления: международный опыт .....	7
1.2 Реформирование российских органов исполнительной власти .....	9
2 Анализ ограничений и дисбалансов, препятствующих оптимальному внедрению подходов, ориентированных на результат с учетом информационной асимметрии в отношениях агент-принципал .....	12
2.1 Система отношений агент-принципал .....	12
2.2 Анализ ограничений и дисбалансов, препятствующих оптимальному внедрению подходов, ориентированных на результат на примере эволюции системы стратегического планирования .....	13
2.3 Основные сложности при внедрении управления по результатам .....	17
2.4 Анализ возможностей расширения сферы удаленного взаимодействия государственных служащих при исполнении государственных функций как инструмента повышения эффективности и результативности деятельности .....	19
3 Анализ кейсов по приоритетным национальным проектам в период после мая 2018 года .....	39
3.1 Национальные цели и национальные проекты .....	39
3.2 Национальная социальная инициатива .....	41
4 Формулирование предложений по совершенствованию повестки административной реформы с учетом выявленных ограничений и дисбалансов .....	48
4.1 Предложения по уточнению инициатив в рамках НСИ .....	48
4.2 Предложения по развитию административной реформы .....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	52
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	54
ПРИЛОЖЕНИЕ А .....	59

## ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

COVID-19	-	COronaVirus Disease 2019 - Коронавирусная инфекция 2019-nCoV
NPM	-	New Public Management (Новое Государственное Управление)
БКАД	-	Безопасные и качественные автомобильные дороги
ВМП	-	Высокотехнологичная медицинская помощь
ВЦИОМ	-	Всероссийский центр изучения общественного мнения
ДО	-	Дополнительное образование
ЕГРИП	-	Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей
ЕГРЮЛ	-	Единый государственный реестр юридических лиц
ЖС	-	Жизненная ситуация
ИФ	-	Исполнительная функция
КПМИ	-	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры
КФ	-	Контрольно-надзорная функция
НГУ	-	Новое Государственное Управление
НИУ ВШЭ		Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
НСИ	-	Национальная социальная инициатива
НФ	-	Нормативная функция
ОВЗ	-	Ограниченные возможностями здоровья
ПФ	-	Политическая функция
РАНХиГС	-	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
РФ	-	Российская Федерация
СМЭВ	-	Единая система межведомственного электронного взаимодействия
СНГ	-	Содружество Независимых Государств
СССР	-	Союз Советских Социалистических Республик
СЭД	-	Система электронного документооборота
ТО	-	Территориальный орган
ТСР	-	Технические средства реабилитации
УФ	-	Функция предоставления государственных услуг
ФЗ	-	Федеральный закон
ФОИВ	-	Федеральный орган исполнительной власти
ЦА	-	Центральный аппарат
ЦЗН		Центр занятости населения
ЦСР	-	Центр стратегических разработок
ЭЦП	-	Электронная цифровая подпись

## ВВЕДЕНИЕ

Текущий этап административной реформы отличается избирательным подходом к определению повестки. Вопросам стратегического планирования, совершенствования управления текущей деятельностью и ее ресурсным обеспечением уделено недостаточно внимания.

Предметом данного доклада является анализ проблем и вызовов сложившейся в России системы управления на примере деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, а также подходов к стратегическому планированию и целеполаганию на основе эмпирических данных о ходе реализации административной реформы с учетом информационной асимметрии и ее влияния на управление по результатам для актуализации повестки административной реформы.

Новизна исследования заключается в отсутствии комплексного анализа проблем стратегического планирования и реализации национальных задач, а актуальность – в необходимости построения системы управления, позволяющей учитывать тенденции, риски и возможности долгосрочного развития при принятии стратегических документов.

Отдельной проблемой, рассмотренной в докладе, является анализ ограничений и возможностей для перевода государственных служащих на удаленный режим работы как при экстренной ситуации, так и в нормальных условиях.

## **1 Анализ международного и российского опыта внедрения управления по результатам**

### **1.1 Обновление государственного управления: международный опыт**

В мировой практике управление по результатам определяется как способ повышения эффективности и результативности деятельности, в частности – органов государственной власти, их подразделений и отдельных государственных служащих, за счет ориентации их деятельности на достижение заранее определенного результата. Управление по результатам предполагает достаточную свободу менеджеров для осуществления наилучшим способом действий, направленных именно на результат.

В теории управление по результатам выстраивается как цикл, включающий определение показателей результативности и задание целевых значений для них; осуществление деятельности по достижению заданных результатов; подготовку отчетов о степени достижения результатов и их анализ на предмет достижения заданных значений; внесение необходимых изменений в условия финансирования, а также поощрение и наложение санкций. Затем цикл повторяется для новых целевых значений и (при необходимости) новых показателей результативности.

Управление по результатам может рассматриваться в различных ракурсах: это и изменение подхода к общим принципам функционирования органов государственной власти, и стратегическое планирование (установление целей и показателей ее достижения), на уровне государства, регионов и отдельных ведомств, и повышение эффективности деятельности сотрудников на их рабочих местах. В настоящем докладе в той или иной степени будут затронуты все эти направления.

Когда речь заходит о принципах государственного управления, то управление по результатам зачастую связывают с обновлением систем государственного управления. В своей книге «Reinventing Government» [1] Д.Осборн и Т.Гейблер говорят, что цивилизованное общество не может эффективно функционировать без эффективного государства. Делая акцент на управление, а не на политику, они формируют принципы обновления государства.

Можно отметить, что реформированию самой системы государственного управления в России не уделяется достаточного внимания. Более того, интерес к этой тематике на верхнем уровне управления падает: если в 2012 году в т.н. «майских указах» Президента Российской Федерации совершенствованию системы государственного управления был посвящен отдельный Указ [2], то в число национальных проектов 2018 года эта тема не вошла.

Не менее противоречивой и спорной оказалась практика разработки и реализации федеральных и региональных стратегий, которые долгое время рассматривались как базовые документы стратегического планирования. В целом стратегии оказались недостаточно результативными, что, в конечном итоге, породило разочарование в этом инструменте и привело к его, отчасти спонтанному, замещению на федеральном уровне другими форматами – национальными проектами.

Развитие стратегического планирования в нашей стране постоянно сталкивалось с одним и тем же комплексом фундаментальных проблем и ограничений, к числу которых относятся:

- слабая интеграция документов стратегического планирования в систему текущего управления и краткосрочных решений;
- краткосрочный горизонт мотивации ключевых акторов;
- острые коллизии между глубиной и непредсказуемостью внешних шоков, характерных для стран с сырьевой специализацией, и долгосрочной инерционностью трендов, требующих стратегического целеполагания (демография, пространственное развитие, развитие инфраструктуры, технологические тренды, изменения климата, и др.);
- низкая эффективность правового регулирования в этой сфере, вплоть до систематического неисполнения требований закона.

Повышение эффективности деятельности отдельных государственных служащих в настоящем докладе будет рассмотрена только частично: внимание будет сосредоточено на возможности осуществления служебной деятельности в дистанционном режиме, к резкому росту актуальности которой привела пандемия коронавируса COVID-19.

Использование механизмов управления по результатам является одним из важнейших направлений административной реформы. Когда заходит речь о зарубежном опыте управления по результатам, в первую очередь вспоминается NPM – New Public Management, то есть Новое Государственное Управление (НГУ).

Новое государственное управление включает в себя деbüroкратизацию государственного аппарата (под этим словом понимается децентрализация и деконцентрация), комплексное выполнение функций по прогнозу и анализу, оценки потребностей, определения результатов, планирования путей их достижения и мониторинга степени их достижения; усиление, организационное обособление и сосредоточение на высших уровнях управления функций анализа, оценки и координации; внедрение новых принципов оценки персонала, изменение методов стимулирования и контроля. Управление по результатам является составной частью НГУ; в то же время оно может существовать как самостоятельная концепция, вырастая из принципов НГУ.



Основоположники НГУ приводят перечень принципов, на которых оно строится:

- 1) Развитие конкуренции между поставщиками услуг, в том числе по мере возможности развитие конкуренции между государственными и негосударственными поставщиками;
- 2) Расширение прав граждан по контролю за деятельностью органов власти, замена иерархического контроля на общественный;
- 3) Оценка работы государственных органов не по затратам, а по конечным результатам. Этот принцип является краеугольным в системе управления по результатам.
- 4) Ориентация на цели, а не на нормативные ограничения;
- 5) Предоставление получателям государственных услуг свободы выбора места получения услуги, отказ от территориальной или привязки к конкретному исполнителю;
- 6) Предупреждать возникновение проблем, а не тратить на исправление ошибок;
- 7) Организация работы по принципу «предпринимательского управления»;
- 8) Децентрализованное управление;
- 9) Использование рыночных механизмов вместо бюрократических;
- 10) Отделение разработки политического курса от непосредственного исполнения.

Понятие «обновление государственного управления» решает задачу создания таких условий, при которых борьба с собственной неэффективностью будет сферой заботы самих государственных органов. При этом может возрастать объем работы, выполняемой государственными органами, но это никак не является целью, а только результатом обновления. Неправильно было бы воспринимать как одну из целей обновления государственного управления передачу части государственных функций негосударственным органам

В разных странах (Великобритания, Новая Зеландия, Нидерланды, Финляндия, Франция и др.) предпринимались различные шаги, но в целом оно везде строится на указанных принципах и приводит к повышению эффективности государственного управления.

## **1.2 Реформирование российских органов исполнительной власти**

В России большая часть преобразований в 1992-2000 годах носила бессистемный характер, хотя их и пытались ввести в систему: так, сначала в 1992, а потом в 1996 году вышли два президентских указа [3-4], посвященные системе органов исполнительной власти. Согласно этим указам, в России упорядочивалось наименование органов власти, однако одинаковые функции были отнесены к ведению и служб, и агентств, и надзоров, и оставалось непонятно, в чем же различие между ними.

Что же касается структуры федеральных органов исполнительной власти, то после каждых выборов и каждой смены Правительства она переутверждалась заново, и понять логику этих указов было практически невозможно.

Буквально накануне выборов 2004 г. Президент России произвел решительную трансформацию органов власти [5]. Его Указом устанавливалось, что отныне федеральными органами исполнительной власти могут быть только федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Кроме того, было жестко установлено, что федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, федеральная служба – функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, федеральное агентство – функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции.

Столь жесткая классификация органов власти по типам наводила на мысль о том, что сделан шаг на пути к НГУ, в котором также не разрешается совмещение в одном лице правоустанавливающих, правоприменительных и контрольно-надзорных функций. Однако очень скоро выяснилось, что это разделение не столь жестко. Все последующие годы в Указ постоянно вносились правки, которыми тому или иному агентству или службе разрешалось нормативное регулирование в своей сфере, а министерству, наоборот, контроль или предоставление услуг, причем первые поправки были внесены через два с половиной месяца [6].

Кроме того, не был сделан следующий необходимый шаг – предоставление федеральным органам, в первую очередь федеральным агентствам, возможности действовать если не в рыночных, то хотя бы в квазирыночных условиях. Как показывает опыт других стран, это было краеугольным камнем в обновлении государственного управления в тех случаях, когда можно говорить про серьезные достижения.

Таким образом, если целью реформы, начатой в 2004 году, было приближение российской системы государственного управления к НГУ, то можно считать, что цель не только не была достигнута, но и в принципе движение осуществлялось не в том направлении. На сегодняшний день продолжается реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти, но все эти шаги носят несистемный характер и направлены на решение сиюминутных задач.

В ходе реформы никто не создавал условия для конкуренции между органами власти с негосударственными структурами, никто не ориентировал органы на конкретные, понятные, представляющие общественный интерес цели и не предполагал оценивать их деятельность по конечным результатам. И агентства, и службы оставались в рамках

традиционной бюрократической системы; фактически они представляют те же подразделения министерств, только вынесенные «наружу».

Также была сохранена прежняя система постатейного бюджетирования, когда выделяемые средства не могут быть потрачены иначе, чем запланировано заранее. Это полностью исключает для органа власти свободное управление ресурсами, делает государственную службу неконкурентоспособной на рынке труда высококвалифицированных специалистов и не предоставляет возможности для действительного, а не формального материального стимулирования.

## **2 Анализ ограничений и дисбалансов, препятствующих оптимальному внедрению подходов, ориентированных на результат с учетом информационной асимметрии в отношениях агент-принципал**

### **2.1 Система отношений агент-принципал**

Проблема отношений агент-принципал присутствует практически в любой деятельности в сфере государственного управления и создает многочисленные вызовы для эффективности и результативности этой деятельности. Государственные служащие и муниципальные служащие на всех уровнях управленческой иерархии выступают в роли агентов, реализующих задачи, поставленные их принципалами, то есть субъектами, в интересах и от имени которых государственные служащие действуют для решения стоящих перед ними задач. Практически у любого государственного служащего, как правило, имеются множественные принципалы, в качестве которых могут выступать их непосредственные руководители, руководители вышестоящих уровней, вышестоящие органы управления (например, правительство по отношению к отдельным министерствам), органы законодательной и представительной власти, а также население в целом, представляющее собой избирателей, интересы которых теоретически должны реализовывать органы исполнительной и законодательной власти [7].

Быстрое распространение подходов, основанных на управлении по результатам, породило целый комплекс проблем и противоречий, вытекающих из отношений агент-принципал. Эти проблемы проявляются на всех уровнях государственного и муниципального управления и носят сквозной характер. Например, при реализации федеральных национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях одним из препятствий для их быстрого запуска в регионах послужила система межбюджетных трансфертов. При использовании показателей оценки деятельности, которые устанавливаются для глав регионов на федеральном уровне согласно Указу Президента Российской Федерации №193 [8], у глав регионов возникает конфликтность целеполагания. На практике реальная оценка деятельности глав регионов ведется не только по этим показателям, но и зависит в целом от обстановки в регионе, настроений населения и его удовлетворенности положением дел [9].

Дополнительную сложность во взаимоотношениях агент-принципал создает и наличие других каналов целеполагания, которые не согласуются между собой. Указ №193, как и национальные проекты, не укладывается в первоначальную логику 172-ФЗ [10]. В основе системы документов стратегического планирования согласно 172-ФЗ лежат стратегии социально-экономического развития. Но предусмотренный Указом жесткий

механизм контроля за выполнением показателей аналогично национальным проектам де-факто делает исполнение указа более приоритетным, чем исполнение 172-ФЗ.

В условиях отношений агент-принципал остро стоит проблема информационной асимметрии [11]. Усиление роли управления по результатам на основе показателей усугубляет эту проблему. С одной стороны, источники информации на основе которых ведётся расчёт показателей, страдают неполнотой и могут служить предметом манипуляции со стороны агентов с целью искажения сигналов, поступающих принципалам, затрудняя, тем самым, объективную оценку результатов деятельности агента со стороны принципалов [12]. С другой стороны, сами показатели недостаточно полно отражают те цели, которые преследует принципал, что, в свою очередь, позволяет агентам сосредоточиться на формальном достижении показателей, которое не обеспечивает достижения поставленных целей. Таким образом, информационная асимметрия тоже ведет к искажению мотивация агентов и затрудняет достижение целей принципалов.

## **2.2 Анализ ограничений и дисбалансов, препятствующих оптимальному внедрению подходов, ориентированных на результат на примере эволюции системы стратегического планирования**

Несмотря на наличие развитой системы планирования в СССР, Россия в начале перехода к рыночной экономике не смогла обеспечить преемственность в этой сфере. Советская система централизованного планирования была демонтирована до основания, и Россия начала создавать новую систему стратегического планирования практически с нуля, опираясь на спонтанно возникавшие прецеденты рыночной эпохи.

Первой попыткой стратегического планирования в России постсоветского периода можно считать Программу «500 дней» [13], хотя она была разработана еще в СССР. Но по причинам политического характера она не была принята. В дальнейшем многие предусмотренные в ней меры переключались в другие программы и планы, но уже в сильно трансформированном виде.

Первая законодательная попытка регулирования деятельности по долгосрочному планированию была предпринята еще в 1995 г. в рамках Федерального закона № 115-ФЗ [14]. Он предполагал разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ социально-экономического развития на долгосрочную и на краткосрочную перспективы. Но этот закон, как указывают многие исследователи, обладал большим числом недостатков, действовал не в полной мере и исполнялся непоследовательно.

Указ Президента РФ № 537 [15] обозначил стратегическое планирование в России как определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических

целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности. Но по настоящему системная попытка правового оформления стратегического планирования была реализована лишь в 2014 году с принятием Федерального закона 172-ФЗ [10], который разрабатывался и согласовывался более пяти лет.

Предполагалось, что этот закон позволит упорядочить и стабилизировать как систему стратегических документов, так и порядок их разработки и реализации. Но, как теперь можно констатировать, позитивные ожидания в отношении 172-ФЗ были сильно завышены. В результате развитие системы стратегического планирования пошло по иной траектории, чем было предусмотрено законом: на федеральном уровне система стратегического планирования развивалась не столько в соответствии с 172-ФЗ, сколько вопреки ему.

На региональном уровне, напротив, реализация Закона в гораздо большей мере соответствовала его формальным требованиям. Вместе с тем региональные стратегии не были встроены в реальную систему регионального управления и оставались по большей части пиар-документами.

Первым документом, который можно считать стратегическим планом, характерным для современной России, стала Стратегия-2010, разработанная в конце 1999 года [16]. Стратегия-2010 была инновационной, начиная с принципов разработки: ее создание было делегировано негосударственной некоммерческой организации – ЦСР, результатом чего стал публично-дискуссионный характер подготовки документа.

Степень выполнения Стратегии-2010 к моменту окончания периода ее действия составила примерно 30% [17]. Но при этом нельзя не отметить, что для тех целей, которые были достигнуты, сложилась крайне благоприятная внешняя конъюнктура. По некоторым направлениям ожидания экспертов не оправдались: меры были выполнены, но заметного улучшения ситуации не наблюдалось. Анализ показал, что между выполнением мер и достижением целей существует серьезное несоответствие, обусловленное тремя основными причинами:

- половинчатость самих мер приводила к тому, что их реализация не давала ожидаемого эффекта;
- запланированные меры не оправдывали ожидания;
- провозглашенные цели не всегда и не во всем соответствовали реальным приоритетам исполнительной власти.

Окончание срока действия Стратегии-2010 не сняло с повестки дня множество поставленных в ней задач, и в то же время появилась новая повестка. В 2011 году при активном участии экспертного сообщества была подготовлена «Стратегия-2020» [18]. На

официальном уровне документ закреплен не был, но часть его положений нашла отражение в правовых актах разного уровня.

Стратегия-2020 была попыткой системной инвентаризации существующих проблем и определила ключевые конкретные меры по решению поставленных задач. Одним из важных аспектов этого документа была преемственность – она логически продолжала реформы Стратегии-2010, дополнив их новой повесткой. Однако в том, что касается итогов Стратегии-2020, эксперты в основном согласны, что уровень ее реализации был еще ниже, чем Стратегии-2010 [19].

Проблемы низкой степени реализации Стратегии-2010 и Стратегии-2020 тесно связаны с широтой и детальностью охвата повестки реформ. Оба документа имели характер фронтальных стратегий, для которых характерна комплексность и взаимоувязанность направлений политики, и в то же время их отличает широкий охват направлений и мер без их приоритезации. На стадии реализации это усугубляется ухудшающим отбором реализуемых мер.

К концу окончания действия Стратегии-2010, кроме экспертной, была начата и официальная работа по стратегическому планированию на следующий период. В Правительстве РФ была создана Концепция [20], в которой впервые была сделана попытка обозначить стратегические цели, создать основу для дальнейших действий и в сфере законодательной деятельности, и в сфере непосредственно собственных действий. Но Концепция оказалась излишне стратегическим документом, она не несла в себе конкретики – ни мер, ни показателей достижения заявленных целей.

В ее развитие были приняты Основные направлений деятельности Правительства РФ [21]. Здесь методы управления по результатам были использованы в значительной степени. Следует заметить, что по мере действия Концепция претерпела изменения – в нее вносились поправки, иногда весьма существенные [22], которые позволяли использовать бюрократический прием «отмены цели» вместо того, чтобы заявить о том, что цель не была достигнута. Серьезные изменения претерпел также перечень проектов по реализации Основных направлений.

Еще одним инструментом управления по результатам, начиная с 2010 года, стали государственные программы. К ним предъявлялись требования, вполне согласующиеся с принципами управления по результатам.

Национальные проекты первоначально возникли как побочная ветвь стратегического планирования в качестве политической импровизации, первые результаты которой должны были быть достигнуты еще до президентских выборов 2008 года, но постепенно интерес к этому формату возрастал, благодаря более высокому

уровню их реальной административной приоритетности и результативности по сравнению со стратегиями, органичной встроенности в систему административной вертикали и возможности использовать методы проектного управления.

В конечном итоге в 2018 году побочная линия явочным порядком, без пересмотра 172-ФЗ [10], превратилась в магистральную. Это выразилось в отказе от рассмотрения и принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.

К безусловным плюсам приоритетных национальных проектов следует отнести тщательный отбор приоритетов, вовлеченность верхних уровней принятия решений в разработку политики, наличие действенного механизма реализации. Однако приоритетные национальные проекты первого поколения не дали толчка к серьезным преобразованиям, поскольку, за исключением проекта «Жилье», изначально были ориентированы преимущественно на расходование бюджетных средств. Недостатком национальных проектов можно также считать их отраслевой характер. К тому же выделенные средства не всегда расходовались эффективно.

Изданные в мае 2012 года 11 Указов Президента РФ [2, 23-32], которые получили название «майских указов», содержали в себе 218 поручений для федеральных и региональных органов исполнительной власти и представляли собой хороший способ в краткой форме зафиксировать национальные приоритеты, выработать определенную миссию. Впервые стратегические документы такого уровня были сформулированы не в отраслевой, а в проблемной парадигме и нацелены на достижение конкретных, количественно измеряемых результатов. Реализация указов подкреплялась механизмом контроля, который непосредственно замыкался на верхний эшелон управления. В то же время сами приоритеты были определены поспешно и без широкого обсуждения. В результате уровень аналитической проработки и взаимной увязки целевых показателей в целом оказался неудовлетворительным. Тем не менее, степень выполнения майских указов была существенно выше, чем у Стратегий-2010 и -2020.

Новое поколение национальных проектов по 12 направлениям стратегического развития было инициировано Указом Президента России № 204 [33]. Этот указ разрабатывался с учетом опыта реализации предыдущих проектов. В основу его содержания и целевых показателей были положены направления и целевые показатели проекта Стратегии-2024, тем самым достигалась тщательная аналитическая подготовка, они достаточно сбалансированно сочетали увеличение финансирования с институциональными преобразованиями, реализация национальных проектов впервые начиналась в условиях, когда практики проектного управления были внедрены на всех



уровнях государственного и муниципального управления. Эти причины, по-видимому, и привели к тому, что руководство страны сочло формат национальных проектов не только необходимым, но и достаточным для стратегического целеполагания. Де-факто было принято (хотя и никак не закреплено юридически) решение об отказе от формального рассмотрения и принятия проекта Стратегии-2024.

В рамках Указа № 204 [33] внутри 12 национальных проектов были инициированы 76 проектов, что представляется уникальным для России и по масштабу, и по механизмам. Принципиально иными, чем раньше, оказались принципы определения размера бюджетных расходов, которые были поставлены во главу угла, заданы изначально и служили основой для определения конкретных шагов, которые могут быть осуществлены в рамках заданного финансирования.

### **2.3 Основные сложности при внедрении управления по результатам**

Нельзя утверждать, что в России выстроена эффективная система государственного управления. Из всех целевых показателей Концепции административной реформы достигнуто лишь повышение удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, в основном за счет повсеместного внедрения многофункциональных центров. В остальном общая неразвитость в России механизмов влияния общества на принятие решений государством приводит к тому, что общество перестает выдавать запрос на реформирование системы государственного управления. Однако такое молчание приводит к общему ухудшению ситуации в сфере совершенствования государственного управления.

Возможно, главным препятствием на пути повышения эффективности и ориентации на конечный результат является система выбора приоритетов при исполнении мероприятий, в том числе мероприятий, относящихся к реализации стратегических планов. Вся культура нынешней государственной службы ориентирована в первую очередь не на решение долгосрочных стратегических задач по достижению общественно значимых результатов, а на исполнение срочных поручений, в первую очередь Президента РФ и Правительства РФ, а на региональном уровне – еще и высшего должностного лица субъекта РФ и федеральных органов исполнительной власти. Поручения в большинстве своем имеют непрогнозируемый характер с точки зрения времени поступления и возникающих задач, однако приоритетность ответа на них крайне высока. При этом наличие у органа власти реальных ресурсов и даже данных (сведений) для подготовки ответа не является значимым фактором при определении обязательности и срочности исполнения поручения.

Понятно, что в этих условиях исполнение решение стратегических задач отходит на второй план. При этом используются бюрократические приемы, позволяющие создать ощущение процесса, причем эти приемы применяются и при исполнении поручений, и при отчетах о глобальных достижениях.

Еще одна причина пробуксовки стратегического планирования в целом и национальных проектов в частности была установлена Счетной палатой [34]: система стратегического планирования деятельности ФОИВ в настоящее время разбалансирована и неэффективна, недостаточно нормативно урегулирована и методически обеспечена, с низким уровнем контроля и исполнительской дисциплины. В этом состоянии она не способствует достижению национальных целей и требует совершенствования. Стратегическому планированию в органах исполнительной власти явно уделяется недостаточное внимание. Процесс планирования в органах исполнительной власти не обеспечивает комплексность и качество стратегического планирования, в первую очередь из-за отсутствия координации, причем речь идет как о внутриведомственной координации, когда цели отдельных подразделений не коррелируют друг с другом, так и о межведомственной, когда в планах ведомства не учитывается деятельность подведомственных ему органов. Применительно этому процессу можно говорить о низкой исполнительской дисциплине, отсутствии контроля за формированием планов деятельности, причем это относится как к контролю федеральных министерств за подведомственными органами, так и к контролю Правительства за подчиненными ему ФОИВ. Кроме того, при планировании ресурсного обеспечения целей, задач и показателей деятельности отсутствует системный подход.

Показатели результативности деятельности ФОИВ не всегда соответствуют формальным требованиям и, что важнее, очень опосредовано связаны с целями деятельности органа власти. Во многих случаях цели, направления и мероприятия планов не содержат адекватных показателей и индикаторов выполнения. Органы власти оказываются не заинтересованы в том, чтобы включать в свои планы показатели из относящихся к их сфере документов стратегического планирования, и охотно включают в число показателей индикаторы реализации мероприятий. И даже при этих условиях исполнение запланированных показателей находится на недостаточном уровне, что ставит под угрозу выполнение стратегических планов и достижение общих целей.

## **2.4 Анализ возможностей расширения сферы удаленного взаимодействия государственных служащих при исполнении государственных функций как инструмента повышения эффективности и результативности деятельности**

Под дистанционной (удаленной) работой в настоящем докладе понимается выполнение служебных обязанностей государственными служащими вне места нахождения органа власти (как правило, из дома). Дистанционной работе не противоречит участие в мероприятиях, проводимых на территории органа власти, если эти мероприятия не носят систематического характера и не требуют постоянного присутствия государственного служащего, а также работа в командировках, включая служебные поездки (т.н. «местные командировки»).

Существует мнение, что государственная служба и удаленная работа несовместимы. То, что это не так, доказывает опыт Московской области, где дистанционная работа разрешена региональным Законом о государственной службе [35]. Вслед за подмосковными депутатами соответствующий закон приняло Законодательное собрание Ульяновской области [36]; в других регионах также есть планы закрепить в своих законодательных актах подобную возможность.

Однако не любую деятельность государственных служащих можно осуществлять в дистанционном виде. Для анализа таких возможностей целесообразно рассмотреть функции (или полномочия, что в рамках данного доклада будет рассматриваться как синонимы), осуществляемые органами исполнительной власти, и конкретные действия по их выполнению. Для удобства анализа предлагается функции разделить на классы (типы), в качестве базы выберем классификацию, предложенную, исследованную и обоснованную в нашей работе 2019 года [37]. Она включает шесть типов:

- 1) Политические (ПФ) – по разработке политики в своей сфере деятельности, определению перспективных направлений развития и путей их реализации;
- 2) Нормативные (НФ) – подготовка проектов различных законодательных, нормативных правовых и локальных правовых актов, носящих обязательный характер для всех однотипных объектов регулирования;
- 3) Исполнительные (ИФ) - принятие конкретных решений по отдельным объектам регулирования;
- 4) Контрольно-надзорные (КФ) – все виды контроля, независимо от того, в какой форме и по чьей инициативе они осуществляются, за исключением контроля, осуществляемого в интересах внешнего пользователя по его заказу;

5) Управления государственным имуществом – в первую очередь к этому классу относится деятельность от имени государства как собственника (учредителя). По алгоритму исполнения этот класс может быть объединен с исполнительными функциями;

6) Предоставления государственных услуг (УФ) – выполнение действий в интересах внешнего пользователя по его заказу, включая выполнение обеспечивающих действий в интересах самого органа.

Анализ показывает, что для функций разных типов может потребоваться, а может и не потребоваться выполнение одинаковых (или почти одинаковых) действий. Для целей доклада можно составить обобщенный перечень операций, совершаемых государственными служащими вне зависимости от типов выполняемых функций.

- 1) выдача указаний, поручений, назначение исполнителя (ПФ, НФ, ИФ, КФ, УФ);
- 2) личный прием (включая проверку комплектности) и выдача документов (УФ);
- 3) техническая обработка документов (копирование, сканирование) (УФ);
- 4) сбор, поиск и запрос материалов (ПФ, НФ, КФ);
- 5) ознакомление с документами (ПФ, УФ);
- 6) обработка информации (ПФ, НФ, ИФ, КФ, УФ);
- 7) работа с учитываемой информацией (ИФ, КФ);
- 8) подготовка проектов документов (ПФ, НФ, ИФ, КФ, УФ);
- 9) подготовка к проведению мероприятий (заседаний, совещаний, встреч), включая планирование, организацию, ведение протокола (ПФ, НФ);
- 10) участие в мероприятиях (ПФ, НФ);
- 11) коммуникация с сотрудниками других подразделений (НФ);
- 12) выезд за пределы рабочего места госслужащего (КФ);
- 13) проведение осмотра с целью выявления нарушений (КФ);
- 14) техническая проверка документов (редактирование, корректура) (НФ);
- 15) визирование и подписание документов (ПФ, НФ, ИФ, КФ, УФ);
- 16) оформление принятых решений (ПФ, НФ, ИФ, КФ, УФ);
- 17) доведение информации до сведения заинтересованных лиц (КФ);
- 18) вызов заинтересованных лиц для рассмотрения дела (КФ);
- 19) практическое осуществление (ИФ, КФ, УФ).

Рассмотрев указанные пункты на предмет возможности их выполнения в удаленном режиме, приходим к следующим выводам:

1) Для сбора информации и подготовки документов государственному служащему не требуется ничего, кроме компьютера, при этом он должен иметь удаленный доступ к:

- системе электронного документооборота государственного органа;
- системам учета, применяемым в государственном органе;
- справочным системам, используемым в работе (например, Консультант Плюс или Гарант), а также нормативами;
- системам внутриведомственного и межведомственного обмена информацией.

Наибольшая сложность на этом этапе возникает при работе с документами большого объема или содержащими специфическую техническую информацию, которые в обычных условиях не подлежат сканированию в системах документооборота.

2) Для коммуникации между руководителями и исполнителями, в том числе разного уровня, современные средства связи обеспечивают возможность проведения встреч и совещаний в дистанционном режиме (чаты, в том числе звуковые, аудио- и телеконференции) с возможностью аудиозаписи, на основании которой протокол даже стенограмма совещания может быть выполнена в дистанционном режиме. Что касается коммуникации между сотрудниками разных подразделений, то она может выполняться как в режиме конференций, так и в режиме обмена документами. При этом не следует забывать и об обычной телефонной связи в случаях необходимости двустороннего, а не многостороннего обмена информацией.

3) Выдача поручений и назначение исполнителя также могут выполняться руководителем дистанционно через системы электронного документооборота. Большинство из них позволяют также осуществлять подписание документа (с помощью ЭЦП), оформление решений и их регистрацию. Не должно их быть и с визированием (хотя это тема для отдельного обсуждения) – один документ можно подписать несколькими подписями.

4) Доведение информации до заинтересованных лиц может быть осуществлено дистанционно случае придания электронным каналам связи официального статуса.

5) Личный прием и выдача документов в отдельных случаях не могут быть выполнены без личного контакта заявителя с государственным служащим. Однако существуют способы сократить число этих действий.

6) Техническая обработка (копирование и сканирование документов) не могут быть осуществлены без личного контакта. Но если мы говорим о преимущественно электронном документообороте, то о копировании необходимо забыть. Что касается сканирования, то сканирование большей частью может быть выполнено самим заявителем.

7) Имеются сложности с редактированием и корректурой, особенно больших документов. Редакторы и особенно корректоры категорически отказываются работать с

электронными документами, предпочитая иметь дело с бумажными документами, что подразумевает личных контакт с исполнителем.

8) Из всего перечня операций, выполняемых государственными служащими, практически не может быть переведены в дистанционный режим только связанные с выездными проверками – посещение мест нахождения проверяемого субъекта и осмотр с целью выявления нарушений.

Безусловно, проведенный анализ носит обобщенный характер и, вероятно, можно найти исключения из описанных выше принципов, однако безусловно, что переход на дистанционную работу возможен для большинства функций.

Для изучения возможности перевода на дистанционный режим государственных служащих федеральных органов исполнительной власти необходимо также на конкретных примерах оценить возможности перевода реализации полномочий на удаленный режим, определить примерный круг функций или отдельных процедур внутри них, которые могут или не могут осуществляться дистанционно. Для этого будут рассмотрены алгоритмы исполнения ряда государственных функций и услуг, при этом в качестве основного источника будут использоваться административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг [38-48]. Безусловно, с помощью административных регламентов можно проанализировать далеко не всех аспекты деятельности государственных служащих, однако из них можно выделить вопросы, которые создают наибольшие сложности при переходе на удаленную работу.

В качестве пилотных были выбраны 4 государственные функции и 7 государственных услуг, в том числе 3 услуги, включающие выполнение контрольных функций.

Очевидно, что без перехода от обмена бумажными документами к обмену электронными говорить о возможности удаленной работы государственных служащих бессмысленно – и это касается практически всех проанализированных функций и услуг. Между тем, указание на возможность осуществления внутриведомственного документооборота в электронной форме не предусмотрено ни в одном из проанализированных регламентов, хотя и прямой запрет на это отсутствует.

Межведомственный обмен во многих регламентах предписано осуществлять в электронной форме через СМЭВ. Однако доверие к бумаге остается более высоким: не случайно в одном из регламентов указано, что в случае неполучения ответа по СМЭВ направляется повторный запрос, причем именно в бумажной форме (направление повторного запроса в электронной форме не допускается). Практически нигде не предусмотрена возможность обмена документами по электронной почте.

При общении с гражданами и организациями вопрос возможности предоставления документов в электронной форме решен по-разному. В большинстве регламентов допускается направление документов через портал государственных услуг, следовательно, такая форма допустима. В то же время возможность подачи документов по электронной почте разрешается крайне редко.

В некоторых случаях прямо записано, что поступивший в электронной форме документ распечатывается и далее осуществляет движение в бумажном виде.

Что касается вопроса выдачи результатов осуществления функции, предоставления услуги или направления документов в ходе реализации полномочия, то здесь возможность делать это в электронной форме предусматривается крайне редко. Тем не менее, за исключением отдельных случаев проблема выдачи документа в электронной форме упирается в дальнейшее его признание другими государственными органами или иными лицами. Представляется, что наличие на электронном документе усиленной квалифицированной электронной подписи снимает этот вопрос. Кроме того, результат может помещаться в базу, где иные органы власти могут ознакомиться с ним. В этом случае разрешение заявителю просто не требуется.

Электронная подпись может дать существенный эффект еще и за счет того, что во многих случаях документ подписывается на уровне руководителя федерального органа власти или его заместителя только потому, что на документе должна стоять печать, которая ставится только на подписи руководителей высшего уровня. Как показывает опыт, это приводит к механическому подписанию целого ряда документов. Предоставление сотруднику права выпускать документы за собственной электронной подписью даст возможность избавить руководителя от ненужной работы.

Государственные функции по осуществлению контроля и надзора осуществляются, как правило, в виде плановых и внеплановых проверок. В исполнение данной функции входит также планирование проверок. Как показал анализ, исполнение всех видов надзора, осуществляемого в виде проверок, строится на единых принципах и не содержит принципиальных отличий, в том числе в случае осуществления надзора региональными органами (как переданного полномочия) и может рассматриваться вместе.

Планирование проверок осуществляется путем составления проекта плана, его согласования с другими контролирующими органами в случае проведения совместных проверок, направление проекта плана в органы прокуратуры, устранение полученных замечаний и утверждения плана. Фактически вся эта работа уже сейчас выполняется в электронной форме, поэтому может осуществляться дистанционно. Исключение

составляет общение с органами прокуратуры, куда план направляется почтовой связью на бумажном носителе с приложением копии в электронном виде.

Плановые проверки проводятся в соответствии с планом, внеплановые – по основаниям, установленным ФЗ № 294 [49]. В общем случае порядок проведения проверок обоих видов одинаков, за исключением круга проверяемых вопросов, что не имеет решающего значения для выяснения возможности дистанционной работы.

Более важным является разделение проверок на документарные и выездные. Документарная предусматривает анализ документов, запрос и получение ответов и пояснений от проверяемого лица, то есть вполне может осуществляться дистанционно.

Выездная проверка проводится по месту нахождения проверяемого лица. При назначении выездной проверки (кроме исключительных ситуаций, прописанных в ряде регламентов) началу проверки предшествует уведомление проверяемого лица. Уведомление направляется обычной почтой либо «или иным доступным способом, под которым, как правило, понимается личный визит исполнителя в место нахождения проверяемого лица и вручение уведомления непосредственно руководителю. Однако в последнее время стало возможным направление уведомления (подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью) по электронной почте – в случае, если данный адрес содержится в ЕГРЮЛ (ЕГРИП) либо ранее был представлен в контролирующей орган. Переход к электронному документообороту должен включать условие обязательности для проверяемого лица иметь электронные каналы связи.

По результатам проверки составляется акт, который вручается лично руководителю проверяемого лица или направляется по почте. В принципе акт, как и предписание по устранению нарушений, может направляться в электронной форме при условии, если в такой форме его будут готовы рассматривать суды.

В целом при условии перехода на электронный документооборот нет препятствия для исполнения контрольно-надзорных функций в виде проведения проверок в дистанционном режиме. При этом важно учитывать, что выездные проверки осуществляются по месту нахождения проверяемого лица, то есть не зависят от того, где расположено рабочее место проверяющего лица.

Не все контрольно-надзорные функции осуществляются путем проведения проверок, однако такие функции являются скорее исключением.

Практически все государственные услуги укладываются в единый обобщенный сценарий: получение заявления от физического или юридического лица с приложением документов, осуществление формальной проверки (комплектности документов и правильности их оформления), запрос при необходимости сведений в других органах



исполнительной власти, принятие решения и (или) иные действия, составляющие смысл государственной услуги, выдача результата.

В отличие от функций проведения проверок, возможность предоставления услуги в дистанционном режиме зависит от конкретного содержания услуги. Нет никаких сложностей для проведения удаленно формальной проверки и межведомственных запросов. В большинстве случаев удаленно может выполняться и прием документов. Два остальных этапа требуют более детального анализа.

Так, государственная услуга по предоставлению информации может осуществляться удаленно без существенного изменения порядка ее оказания. Сказанное относится и к выдаче разрешений, хотя в некоторых случаях логика документооборота должна быть изменена на противоположную: не электронные документы в случае их поступления переводятся на бумагу и далее обрабатываются в бумажной форме (результат перед отправлением сканируется), а бумажные документы (если допустить их сохранение) переводятся в электронный формат.

Отдельные услуги по уведомительной регистрации могут выполняться при условии изменения формы конечного результата: вместо возвращения заявителю бумажного документа с отметкой органа власти достаточно уведомления, что документ принят (с указанием реквизитов). В таком случае услуга может оказываться дистанционно.

Препятствием на пути к удаленному предоставлению услуг может явиться включение в декларацию сведений, составляющих государственную тайну. В этом случае организация дистанционной работы не представляется возможным без нарушения принципиальных правил работы с такими документами.

Отдельные услуги не могут быть оказаны полностью дистанционно, если включают операции, требующие личного присутствия (цифровое фотографирование, электронное дактилоскопирование заявителя). Выдача результата такой услуги также должна осуществляться лично, поскольку при этом производится сравнение сведений, записанных на электронный носитель информации. А вот физическое изготовление документа и его перемещение из места изготовления в место выдачи не является препятствием для дистанционной работы в ходе предоставления услуги.

Таким образом, предоставление государственных услуг может быть переведено на дистанционную работу в большей части процесса их оказания, вплоть до полного перехода.

Анализ регламентов показывает, что особенностью таких услуг является включение в процесс исполнения либо внеплановой проверки, либо выезда с целью

контроля на место нахождения заявителя (без назначения проверки). Такая проверка является основанием для выдачи или отказа в выдаче соответствующего разрешения.

Государственные услуги, включающие выполнение контрольных функций (выдача лицензий и иных разрешительных документов), по процедуре объединяют государственные услуги по выдаче документов, которые без особых проблем переводятся в удаленный формат, и проведение проверок, которые также могут осуществляться дистанционно (с учетом сделанной ранее оговорки про выездные проверки). Таким образом, и для этого типа полномочий нет принципиальных сложностей при переходе на удаленную работу.

Для определения примерной доли государственных служащих, для которых возможен переход на дистанционное исполнение служебных обязанностей, были выбраны три ведомства, осуществляющих деятельность в одной сфере – Министерство транспорта (Минтранс), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор). Для этих ведомств была проведена оценка двумя способами – на основании полномочий, установленных в Положении об органе исполнительной власти, и на основании ведомственной организационной структуры.

Оба способа имеют свои недостатки. В положение о ведомстве, как показала практика, сформулированы далеко не все функции, выполняемые ведомством, в частности, обеспечивающие функции. В то же время организационная структура позволяет судить о работе ведомства исключительно по наименованиям структурных подразделений и отделов, что не всегда бывает достаточно.

Безусловно, более точные результаты можно было бы получить, если осуществить привязку полномочий к организационной структуре ведомства, желательно с точностью до отдела: численность сотрудников в отделах, как правило, примерно одинакова (в районе 6-7 человек). Однако во многих случаях рассмотрение формулировок функций не дает возможности однозначно сопоставить полномочие с конкретной структурной единицей. Есть примеры, когда полномочие нельзя отнести ни к одному структурному подразделению, но бывают и обратные ситуации, когда функцию, судя по ее названию, может выполнять любой из двух-трех отделов. В некоторых случаях можно определить департамент, реализующий функцию, но затруднительно понять конкретный отдел, поскольку формулировка не подходит под сферу деятельности ни одного отдела.

В этих условиях практически вынужденным является проведение двух независимых оценок (по полномочиям и по структуре), а потом соотнесение их между собой.

Исходя из анализа полномочий Министерства [50], можно сказать, что дистанционно не могут выполняться только:

- оформление и выдача документов, которые не могут быть выданы в электронной форме;
- организация работы со сведениями, составляющими государственную тайну;
- мобилизационная работа и организация гражданской обороны.

Таким образом, можно говорить о возможности перевода на удаленную реализацию до 90-95% полномочий, перечисленных в Положении о Минтрансе.

Если рассматривать деятельность подразделений министерства без привязки к полномочиям, а опираясь на названия отделов и департаментов, из 81 отдела постоянное присутствие требуется для сотрудников не более чем 10, что составляет около 12%. Получившийся результат немного превышает оценку, данную на основании полномочий (5-10%). Однако следует учесть, что из 10 отделов, которые нецелесообразно переводить в удаленный режим, как минимум половину составляют выполняющие обеспечивающие функции, поэтому такое расхождение вполне обоснованно. В целом можно оценить число сотрудников, которые могут быть переведены на дистанционную работу, в 90%.

На основании анализа полномочий Росжелдора [51], получается, что доля государственных служащих агентства, которые могут быть переведены на дистанционную работу, не меньше, чем в министерстве. Анализ наименований отделов позволяет сделать любопытное наблюдение: в Росжелдоре в еще большей степени, чем в Минтрансе, невозможность (полная или частичная) дистанционной работы касается обеспечивающих подразделений. В то же время из остальных отделов только два, может быть и то частично, не могут выполнять свои функции в удаленном режиме. Для окончательных выводов требуется анализ численности отделов: либо предположение о примерно равном числе сотрудников в них было некорректным по отношению к Росжелдору, либо имеет место непропорционально большая доля госслужащих, занятых решением непрофильных вопросов.

С учетом того, что полномочия Ространснадзора [52] – это как раз рассмотренные выше государственные услуги и контрольно-надзорные функции, то можно говорить о том, что все полномочия (кроме обеспечивающих) могут выполняться без присутствия государственных служащих на постоянном рабочем месте в органе власти. Этому выводу, как и ожидалось, противоречат результаты анализа структуры Ространснадзора, зато картина практически совпадает с полученной для Росжелдора: большинство отделов, которые не могут быть переведены на дистанционную работу, выполняют не содержательные, а обеспечивающие функции. В целом анализ структуры если и не

подтверждает вывод об отсутствии специалистов, кроме выполняющих обеспечивающие функции, которые не могут работать в дистанционном формате, то по крайней мере их число вполне укладывается в рамки 10%.

В целом на примере одной сферы деятельности можно сформулировать гипотезу, что независимо от того, является ли орган исполнительной власти министерством, агентством или службой, доля государственных служащих, которые могут выполнять свою работу удаленно, составляет до 90%, хотя может быть меньше в тех ведомствах, где высок процент государственных служащих, занятых обеспечивающей деятельностью.

Несмотря на столь высокий потенциал дистанционной работы, нельзя сказать, что переход к ней может быть осуществлен в кратчайшие сроки. Для этого должны быть подготовлены условия и решен целый ряд проблем.

О первой задаче уже говорилось выше – это переход на электронный документооборот. Несмотря на то, что многие коммерческие структуры уже давно лишь по минимуму используют в работе бумажные документы, в государственных органах к электронным документам по-прежнему относятся скептически.

Основой, без которой невозможен переход к дистанционной работе, является внедрение в органах власти электронного документооборота. Такая цель уже поставлена в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика» (далее – федеральный проект): к 2024 году планируется довести долю внутриведомственного и межведомственного юридически значимого электронного документооборота в деятельности государственных (муниципальных) органов и бюджетных учреждений до 90%.

В данный момент системы электронного документооборота (СЭД) внедрены практически во всех федеральных органах исполнительной власти, но доля безбумажного общения в среднем не превышает 5%. В ряде ведомств, допускающих поступление в них входящих документов как в бумажной, так и с электронной форме, сохраняется прежний алгоритм:

- 1) поступивший электронный документ распечатывается;
- 2) внутриведомственное движение документов осуществляется в бумажной форме;
- 3) ответ готовится в бумажной форме;
- 4) при необходимости ответ сканируется и отправляется по электронным каналам связи.

Для удаленной работы необходимо изменить эту логику на противоположную:

- 1) поступивший бумажный документ переводится в электронный формат;

- 2) внутриведомственное движение документов осуществляется в электронной форме;
- 3) ответ готовится в электронной форме;
- 4) ответ распечатывается только в том случае, если его отправка и последующее использование в электронной форме по каким-либо причинам невозможно.

Основная проблема заключается в том, что сегодня органами власти используется около 30 различных СЭДов, и не все из них способны реализовывать эту логику. В некоторых ведомствах установлены учетные системы, фиксирующие только зарегистрированные документы; весь путь от создания проекта до его регистрации проходит вне рамок такой системы.

Отчасти решить проблему может создание типового СЭД-решения, которое будет реализовано (в рамках цели «Использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями») на базе СЭД «Тезис», разработанной в Самаре, – победителя конкурса на предоставление технического решения с целью создания типовой системы электронного документооборота для госструктур. Использование в органе власти дистанционной работы возможно только при условии, что СЭД будет поддерживать создание, согласование и выпуск документов в электронной форме, то есть обеспечивать весь жизненный цикл внутри ведомства документа в безбумажном формате. Исходя из описания платформы, на которой построен «Тезис», можно предположить, что типовое решение СЭД такими возможностями будет обладать.

Однако пока речь не идет о переходе всех органов власти на единую систему: концепция развития юридически значимого документооборота предусматривает возможность подключения к единой платформе как через типовое решение, так и через доработанное собственную СЭД. Поэтому важно, чтобы каждая ведомственная СЭД поддерживала указанный функционал.

При проектировании СЭД – как типового решения, так и ведомственных вариантов – желательно учесть, что в настоящее время большинство процессов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг выстроено не оптимальным образом, причем в первую очередь это относится к рутинным (легко алгоритмизируемым) процессам. Автоматизация их исполнения в текущем виде приведет к консервации этих неоптимальностей. Поэтому необходимо первым делом провести анализ процедур с целью определения возможности их оптимизации, выстроить улучшенные алгоритмы и лишь затем устанавливать требования к СЭД.

Для внутреннего документооборота это является в значительной степени психологической проблемой, поскольку для перехода на работу с электронными документами не требуется изменение нормативной базы на уровне выше ведомства (решается новой редакцией инструкции по делопроизводству). Однако при этом возникают дополнительные требования к программному обеспечению. Дело в том, что системы документооборота (СЭД) в разных органах власти различны. Более частым вариантом СЭД является система учета зарегистрированных документов. Таким образом, входящий документ (или чаще его карточка) существуют в системе весь жизненный цикл от регистрации до направления в архив или списания, а исходящий документ появляется в системе в самый последний момент, между подписанием документа и направлением его адресату. Таким образом, все этапы подготовки документа находятся за пределами СЭД.

Лишь некоторые ведомства используют более современные системы, в которых возможно движение не только зарегистрированных документов, но и их проектов, включая сбор виз. Оставляя за скобками в данный момент вопрос о целесообразности визирования в принципе (как показывает практика, это способ размывания ответственности за принимаемое решение, от которого надо уходить), все равно без системы, позволяющей работать с исходящими документами с момента зарождения проекта, обойтись нельзя.

Для межведомственного документооборота требуется, во-первых, интеграция ведомственных систем со СМЭВ, во-вторых, изменение правил обмена документами между органами власти, в первую очередь – переход в типовых вопросах на прямое взаимодействие между исполнителями. В настоящее время эти вопросы регламентированы на уровне Правительства России, поэтому потребуется изменение нормативной базы.

Полный переход органов исполнительной власти на электронный документооборот подразумевает соответствующее политическое решение, предписывающее направлять и получать документы исключительно в электронной форме. Представляется, что такое решение может быть принято в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, однако лишение граждан права использовать документы в бумажной форме выглядит спорным. Но это означает, что не могут быть полностью переведены на удаленный режим работы госслужащие, работающие с почтой, и сотрудники ведомственных архивов.

Очень важной составляющей электронного документооборота является законодательное закрепление признания электронных документов, выдаваемых органом власти, другими государственными органами, включая суд и органы прокуратуры. В

идеале должностное лицо вместо изучения бумажного документа должно обратиться к интегрированной базе данных и найти в ней соответствующее решение (документ). Такая практика уже применяется в отношении некоторых документов, но ее следует распространять повсеместно.

Для удаленной работы государственный служащий должен иметь возможность работать на компьютере с лицензионным программным обеспечением, оборудованным доступом к каналам связи и по ним – к необходимой справочной информации, ведомственным базам и электронным журналам, а также к СЭД. Для некоторых функций должно появиться специальное программное обеспечение. Государственным служащим должна быть предоставлена электронная подпись, ассоциируемая с органом власти и занимаемой им должностью.

С электронной подписью связана и обратная проблема – документы, поступающие от заявителя, должны быть подписаны. Требование электронной подписи при обязательности подачи документов в электронной форме является недопустимым. Возможно, необходимо бесплатно предоставлять гражданам и организациям специальный ключ для общения с государственными органами. При этом ключ должен давать возможность однозначно идентифицировать заявителя более надежно, чем это делается сейчас на портале государственных услуг.

Следует заметить, что проблема перехода на дистанционный режим исполнения обязанностей включает не только возможность такого перехода (она представляется вполне реальной), но и готовность государственных служащих к работе в удаленном режиме. Весьма вероятно, что в случае предоставления права работать дистанционно только некоторые государственные служащие (не исключено, меньшая их часть) выберут такой режим как постоянный. Это может быть связано с отсутствием условий для работы из дома, проблемами с качеством каналов связи, отсутствием дома хороших компьютеров психологической потребностью нахождения в коллективе и т.д. Принудительное введение дистанционного исполнения обязанностей может привести к уходу с государственной службы некоторой части федеральных госслужащих. Правда, это может быть компенсировано за счет привлечения на работу специалистов, проживающих в других регионах и готовых работать в таком режиме.

Более вероятной представляется частичная удаленная работа (несколько дней в неделю). Но в любом случае описанные выше задачи должны быть решены для того, чтобы в случае возникновения экстренной ситуации мог быть на какое-то время осуществлен переход органов исполнительной власти преимущественно на дистанционную работу.

Переход на удаленную работу обеспечит следующие преимущества:

1) Приведет к снижению стоимости работы государственных органов и повышению ее экологичности за счет электронного документооборота, а также к повышению качества, в том числе за счет возможности привлечения на федеральную службу способных специалистов не из столичного региона;

2) Упростит контакты с территориальными органами, расположенными в иных часовых поясах, за счет того, что время контактов не будет ограничено фиксированным рабочим временем государственного органа;

3) Уменьшатся потери рабочего времени за счет нахождения на больничном в результате снижения риска заражения на рабочем месте и в транспорте в эпидемиологически сложные периоды, уменьшения поводов обращения к врачу при отсутствии необходимости выходить из дома, возможности частичного исполнения обязанностей в случае больничного по уходу;

4) Возможна инклюзия, то есть прием на работу лиц с ограниченными возможностями, для которых транспортная проблема является единственной преградой для исполнения обязанностей государственной службы;

5) Переход на дистанционное исполнение обязанностей будет стимулировать цифровизацию государственного управления, что является стратегической задачей.

С момента внедрения внутриведомственного электронного документооборота можно начинать пилотный проект по апробации дистанционного исполнения служебных обязанностей. При этом перевод на удаленную работу может быть произведен и частично, при условии присутствия на рабочем месте определенное количество дней или часов в неделю (комбинированный режим).

Первоочередными кандидатами на участие в апробации являются:

- сотрудники, выполняющие работу с минимальным взаимодействием с другими госслужащими того же или других ведомств;
- сотрудники, выполняющие ограниченное число рутинных процессов;
- сотрудники, регулярно готовящие «большие» документы (как, например, проекты нормативных актов), требующие и длительного времени, и минимального обсуждения до стадии готовности чернового варианта;
- сотрудники, получившие длительное задание, на время исполнения этого задания.

Представляется нецелесообразным участие в апробации:

- руководителей всех уровней, начиная от заместителя начальника отдела;



- обеспечивающих специалистов и сотрудников обеспечивающих подразделений;
- сотрудников, работающих с государственной тайной.

В число тех, кто может участвовать в дистанционном исполнении обязанностей на стадии пилотного проекта, в территориальном органе имеет смысл добавить сотрудников, занятых документарными проверками. Из тех, кто предоставляет государственные услуги, на этапе апробации эффективнее выбирать занятых услугами, не требующих личного контакта с заявителями.

Апробация дистанционного исполнения обязанностей не меняет алгоритмы межведомственного обмена документов. Изменения в нормативную базу, предусмотренные федеральной программой, могут разрабатываться независимо и не лимитируют удаленную деятельность, за исключением принципиального разрешения на такой режим работы. Следовательно, нормативное регулирование во время пилотных проектов может устанавливаться на ведомственном уровне.

Для оценки числа государственных служащих, которые могут участвовать в пилотном проекте, нами был рассмотрен модельный (условный) орган исполнительной власти, параметры которого были определены исходя из предположения, что в федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах действуют единые принципы формирования организационной структуры, а соотношение числа лиц, занимающих определенные должности, примерно одинаково в разных органах. Это предположение было проверено на открытых данных. С учетом этого результаты, полученные для модельного органа, могут считаться приблизительными усредненными оценками для реальных федеральных органов исполнительной власти.

Как следует из наших расчетов, которые представлены в Приложении, доля сотрудников, которые могут быть привлечены к апробации удаленной работы, составляет приблизительно 35% в центральном аппарате типового органа и 43% в его территориальном органе. Исходя из приблизительной средней численности центрального аппарата органа исполнительной власти 400 человек, а территориального органа – 100 человек, число потенциальных участников проекта может составить соответственно около 140 и 40-45 государственных служащих. Реально в начале апробации могут быть выбраны 30-40 сотрудников центрального аппарата и около 15 человек в территориальном органе.

По мере накопления положительного опыта и устранения допущенных ошибок возможен переход к расширению дистанционной работы. По мере успешной реализации пилотных проектов число работников, полностью или частично переходящих на удаленный режим, может постепенно увеличиваться. В число лиц, работающих часть

времени дистанционно, постепенно могут включаться некоторые руководители. В таких случаях совещания у руководителя частично переводятся в удаленный режим, личное взаимодействие частично заменяется на телефонные разговоры или видеоконференции. Это не исключает возможности проведения массовых очных мероприятий (например, заседаний комиссий, советов и т.д.), но может сделать их менее частыми.

Рост количества дистанционно работающих государственных служащих должен сопровождаться расширением электронных межведомственных контактов, как это предусмотрено вышеупомянутым федеральным проектом. В частности, реестровая модель предоставления услуг, уже введенная с 1 января 2021 года в сфере лицензирования, должна быть распространена и на другие сферы. Необходимо, чтобы любая информация, создаваемая в результате работы какого-либо ведомства в электронном виде, использовалась всеми органами власти только в электронном виде.

Сдерживающим фактором полного перехода на удаленную работу является даже частичное сохранение бумажного документооборота. Поскольку большинство из бумажных документов порождается государственными органами или (и) требуется ими, то решить эту проблему только для федеральных органов исполнительной власти путем внедрения внутреннего электронного документооборота недостаточно. Использование преимущественно электронных документов должно войти в практику как региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, так и других ветвей власти. В первую очередь это относится к судам, а также к прокуратуре, в настоящий момент отдающих явное предпочтение взаимодействию с использованием бумажных документов.

Для некоторых государственных служащих удаленная работа будет включать дежурства, когда будет требоваться присутствие в органе исполнительной власти. Частота и содержание деятельности сотрудников на таких дежурствах определяется спецификой органа власти, но она не противоречит общей концепции удаленной деятельности. Такие дежурства могут быть необходимы в том числе для осуществления личных контактов с гражданами и организациями.

Основные препятствия на пути перехода к дистанционному исполнению обязанностей – инфраструктурные и психологические. Многие государственные служащие не имеют собственного компьютера, удовлетворяющего требованиям по безопасности, и надежного канала в Интернет. Обеспечение широкополосным доступом, в том числе с использованием сетей 5G, является частью федерального проекта «Информационная инфраструктура», и к 2024 году проблема быстрого доступа должна быть решена для 97% домохозяйств. Однако это обязательное, но недостаточное условие:

далеко не во всех семьях государственных служащих имеется возможность выделить компьютер для работы из дома, а в некоторых случаях (преимущественно в небольших населенных пунктах) вообще может не быть компьютера.

Но если эту проблему можно решить при достаточном финансировании, то обеспечить приемлемые условия для работы на дому возможно не всегда. Более того, по данным Центра трудовых исследований НИУ ВШЭ, 50% людей, переведенных на удаленную работу в период пандемии COVID-19, полагают, что это привело к падению их производительности; обратной точки зрения придерживаются 10%. По данным ВЦИОМ [53], 61% недовольны дистанционной формой работы совершенно или в значительной степени, причем на технические проблемы ссылаются только 7%.

К основным причинам недовольства можно отнести настороженное отношение к электронным средствам коммуникации, непривычность решения обычных задач в новом формате, привычку работать в коллективе, невозможность дома сосредоточиться на работе, в том числе из-за отсутствия помещения, подходящего для работы.

С другой стороны, дистанционная работа дает возможность привлечения на государственную службу лиц, проживающих в других городах, и специалистов с ограниченной подвижностью. С учетом разницы в оплате труда в разных регионах и в зависимости от государственной политики это может стать либо способом повышения конкурентоспособности государственной службы, либо источником экономии фонда заработной платы.

Должен учитываться и экономический аспект перехода к удаленной работе, и заключается он в сокращении площадей, занимаемых органом власти. В ходе пилотного проекта за каждым сотрудником, участвующим в нем, скорее всего будет сохраняться рабочее место, поскольку результаты эксперимента могут не оправдать ожидания, и, к тому же, первое время, удаленно работающие сотрудники будут регулярно появляться в здании органа власти. Но со временем, когда необходимость в этом снизится до уровня один-два дня в неделю, а число использующих дистанционную работу возрастет, возможен постепенный отказ от закрепления за каждым сотрудником постоянного рабочего места в органе власти. Вместо этого должна получить распространение система абонирования рабочих мест, уже применяющаяся в офисах многих компаний. В этом случае государственный служащий, работающий удаленно, заранее резервирует себе одно из стандартизированных рабочих мест на время присутствия в офисе. Это может относиться и к тем руководителям отделов, которые должны будут присутствовать в помещении органа власти в среднем 2-3 дня в неделю. Для руководителей более высокого

уровня, которые будут работать дистанционно не более, чем 1-2 дня в неделю, целесообразно сохранить постоянные рабочие места.

Расчеты (приведены в Приложении) были проведены на примере модельного органа исполнительной власти в предположении, что внутренний документооборот полностью переведен в электронную форму, но отдельные элементы обращения бумажных документов при внешних контактах сохраняются. Полученные результаты показывают, что площади, занимаемые руководителями отделов и специалистами могут быть с переходом на дистанционную работу сокращены примерно на 1/3 в центральном аппарате и на 40% в территориальном органе. Эти оценки получены без учета площадей, занимаемых руководителями органа исполнительной власти, его структурных подразделений и территориальных органов.

Под экстренными условиями понимается временное (краткосрочное) введение мер, изменяющих правила существования общества, включая служебную деятельность, направленное в том числе на ограничение межличностных контактов. 2020 год продемонстрировал, что на практике возможно возникновение таких ситуаций, когда вопросы жизни и здоровья людей требуют принятия исключительных мер. В отличие от обычных условий, когда целью перехода на дистанционную работу является оптимизация деятельности государственных органов, в экстренных условиях на первый план (как показывает пандемия коронавирусной инфекции COVID-19) выходят другие критерии, в первую очередь - минимизация очных контактов государственных служащих с иными лицами и между собой.

Проект Закона о внесении изменений в Трудовой Кодекс предусматривает для таких ситуаций режим временной дистанционной (удаленной) работы. Хотя в целом такой режим регулируется общими правилами, устанавливаемыми тем же законопроектом для дистанционной работы, в экстренной ситуации допускается более простой переход к ней, без внесения изменений в трудовой договор (применительно к государственным служащим – в служебный контракт), путем издания локального нормативного акта.

Законопроект предусматривает первоочередной перевод на временную дистанционную работу беременных женщин, работников, имеющих детей до 14 лет, инвалидов, пенсионеров по возрасту, лиц, осуществляющих уход за инвалидами и больными. Подобный опыт уже имел место в условиях пандемии COVID-19, когда даже в условиях преобладания бумажного документооборота на удаленную работу были переведены представители «групп риска» - люди, страдающие хроническими заболеваниями, женщины, имеющие малолетних детей, и некоторые другие. Выяснить,

как в условиях работы почти исключительно с бумажными документами они осуществляли свою деятельность, пока не представляется возможным.

Для государственной службы экстренная ситуация означает необходимость перехода на дистанционную работу, причем вне зависимости от желания государственных служащих. Государственная служба должна быть готова к такому переходу.

Можно утверждать, что в случае возникновения такой ситуации органы исполнительной власти, внедрившие СЭД, удовлетворяющую описанным выше требованиям, смогут перейти на удаленную работу. Для успешного функционирования органов власти в экстренной ситуации, требующей перехода на удаленный режим работы, необходимо:

1) реализовать все приведенные выше меры до степени возможности немедленного их применения в случае необходимости, независимо от того, будет или нет в обычное время осуществлен переход на дистанционное исполнение обязанностей;

2) отказаться на время экстренной ситуации от ряда функций, без которых можно обойтись в течение некоторого времени без серьезного ущерба, или которые не востребованы, или востребованность которых можно уменьшить. К ним относятся:

– автоматическая пролонгация действия разрешительных документов с истекшим сроком;

– отмена целого ряда обязательных разрешений;

– отмена личного приема, а также приема и выдачи бумажной корреспонденции;

– предоставление результатов ряда услуг заявителям в виде скан-копии по электронным каналам связи, с выдачей оригинала после снятия ограничений.

Иные меры, также направленные на уменьшение числа контактов государственных служащих с иными лицами (снижение числа выездных проверок, проведение их в телекоммуникационном режиме и т.п.), не относятся к рассматриваемому вопросу, поскольку не зависят от места исполнения государственным служащим должностных обязанностей.

Таким образом, проблема перехода на дистанционный режим исполнения служебных обязанностей в экстренной ситуации оказывается в минимальной степени связана с проблемными точками, не поддающимися переводу на удаленную работу, а причиной невозможности оказывается принципиальная неготовность государственной службы к дистанционной работе даже там, где в принципе это не вызывает непреодолимых проблем. В экстренных условиях орган исполнительной власти,

перешедший на внутренний электронный документооборот, способен при минимальных потерях осуществлять основную часть своей деятельности дистанционно.

Таким образом, можно сделать вывод, что непреодолимые препятствия для перехода государственных служащих на дистанционный режим работы, отсутствуют.

### **3 Анализ кейсов по приоритетным национальным проектам в период после мая 2018 года**

#### **3.1 Национальные цели и национальные проекты**

В июле 2020 года в стратегических планах произошло существенное изменение, которое связано с выходом Указа Президента России № 474 [54]. Этот Указ установил новый горизонт стратегического планирования – до 2030 года – и новые национальные цели на этот период. В отличие от Указа № 204 [33], число национальных целей уменьшилось с 9 до 5, зато появились показатели их достижения (всего 25).

В Указе № 204 была поставлена задача разработать 12 национальных проектов (программ), для каждого из которых были определены цели (целевые показатели) – всего около 40 – и основные задачи. Однако отсутствие однозначного соответствия между целями и проектами позволило при принятии Указа № 474 отменить только первый пункт предыдущего, в котором определялись национальные цели, и оставить без изменения те пункты, в которых определялись нацпроекты и требования к ним (Правительству предложено подготовить проект изменений в Указ). В то же время Указ № 474 отменил требование предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов, заменив его требованием в первую очередь финансировать реализацию новых национальных целей.

Прямая преемственность национальных целей может быть прослежена только в одном случае – «Цифровую трансформацию» возможно рассматривать как развитие «Обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере». В остальных случаях заявленные ранее цели либо стали показателями достижения новых целей, либо исчезли совсем. Так, в Указе № 474 нет упоминания о необходимости «вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира», «ускорения технологического развития Российской Федерации, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа» и «создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами».

Из 25 показателей (а фактически 27, с учетом фактически объединения по два самостоятельных) больше половины (14) соответствуют национальным целям Указа № 204 или целям национальных проектов, около четверти (6) представляют собой возведенные в ранг целей верхнего уровня целевые показатели менее высокого порядка,

позаимствованные из госпрограмм и из дополнительных показателей национальных проектов. Оставшиеся целевые показатели Указа № 474 являются новыми и ранее в стратегических документах не фигурировали

Нами был проведен ряд интервью, посвященных ходу реализации национальных проектов с момента объявления об их старте в мае 2018 года и до настоящего времени. В ходе интервью затрагивались вопросы положения дел в соответствующей сфере до выхода Указа № 204 [33]; изменения, которые произошли в связи с принятием национального проекта; ход его реализации в 2018-2020 году и перспективы выполнения к 2024 году. Кроме того, в связи с выходом в июле 2020 года Указа № 474 [54] рассматривались вопросы произошедших и ожидаемых изменений в национальных проектах. Отдельной темой являются общие (не относящиеся к конкретному проекту) изменения, произошедшие в планах стратегического развития России в результате выхода нового Указа, оценка новых целей и причин, по которым потребовалось изменение стратегических ориентиров и горизонта планирования.

По материалам интервью были сделаны следующие выводы:

*в демографической политике:*

- 1) Указ № 204 поставил правильные, хотя и труднодостижимые задачи в области демографии.
- 2) Целевые показатели национального проекта и реализуемые меры не обеспечивали полного достижения национальной цели.
- 3) Имеющийся положительный опыт регионов не всегда тиражировался, даже в пилотном режиме.
- 4) Указ № 474 не исправил ошибки, а снизил уровень поставленных задач, что приведет к разрыву между выполнением целевых показателей и реальными успехами в демографической политике.

*в сфере здравоохранения:*

- 1) Многие программы не давали ожидаемого эффекта, поскольку носили характер простой рутинной деятельности. Указ № 204 и национальный проект «Здравоохранение» явились продолжением этой тенденции.
- 2) Средства направляются преимущественно на строительство и закупку оборудования, в то время как мерам институционального развития и развития человеческого потенциала уделяется недостаточное внимание.
- 3) Указ № 474 построен по принципу приближения целевых показателей к уже достигнутым значениям. Не ставится задача комплексного развития потенциала системы



здравоохранения, а также построения работы конкретизированной по регионам и ключевым нозологиям.

4) Новые показатели национальных целей могут быть достигнуты к 2030 году по объективным причинам, даже без осуществления национального проекта.

*в сфере транспорта:*

1) Указ № 204 дал дополнительный импульс развитию транспорта и его инфраструктуры, в том числе за счет серьезного увеличения финансирования

2) Комплексный план магистральной инфраструктуры формировался под сильным влиянием лоббистов и включал как стратегически важные объекты, так и экономически необоснованные

3) Реализация БКАД шла по графику, КППИ – с существенным отставанием, а первую очередь из-за проблем с финансированием.

4) Пандемия в минимальной степени затронула транспортные проекты, шанс их исполнения оставался. Предпосылок для серьезных изменений не было, требовалась «тонкая настройка»

5) Указ № 474 снизил актуальность решения проблем транспорта и открыл возможность превращения единой политики в набор разрозненных отраслевых проектов.

Если рассматривать Указы № 204 и № 474 применительно *не к отдельным направлениям (национальным проектам), а в целом*, то можно отметить, что:

1) Новые национальные цели сформулированы как приоритеты, однако система показателей не обеспечивает полноту и непротиворечивость оценки их достижения.

2) В число приоритетов не вошел экономический рост, без ускорения которого трудно обеспечить достижение многих других целей.

3) С этим может быть связано и то, что во многих случаях значения целевых показателей недостаточно амбициозны.

### **3.2 Национальная социальная инициатива**

При формировании повестки административной реформы необходимо учитывать, что бенефициаром изменений должно стать не только государство в целом, но и его граждане. Решения таких задач, как исключение избыточных согласований при исполнении государственных функций или снижение стоимости предоставления услуг, при всей их важности не ощущаются людьми непосредственно и большей частью не влияют на степень их удовлетворенности.

Одним из важнейших направлений в административной реформе должны стать изменения, направленные на выявление потребностей граждан, под которыми понимается желание гражданина, подтвержденное активными действиями по его удовлетворению, и

решение возникающих при этом проблем. В процессе выявления должны исследоваться также ожидания граждан, включая отклонения от этих ожиданий качества и объема предоставления социальных услуг. Те зоны, где обнаруживается наличие неудовлетворенной потребности или плохого клиентского опыта, должны становиться предметом первоочередного внимания.

В августе 2020 года был дан старт проекту, который как раз и должен определить технологию выявления потребностей граждан в социальной сфере и разработки решений для повышения уровня удовлетворенности граждан. Этот проект получил название «Национальная социальная инициатива» (НСИ). Задача НСИ – последовательно улучшать процессы в системе государственного и муниципального управления и в бюджетной сфере на региональном уровне так, чтобы они работали для человека, были направлены на удовлетворение его потребностей. Для запуска национальной социальной инициативы были определены очень жесткие сроки: до 1 декабря 2020 г. разработанные механизмы предлагалось апробировать, а в 2021 году запустить реализацию НСИ на территории всех субъектов Федерации в полном масштабе.

Результат НСИ ожидается в трех направлениях – вырастет удовлетворенность граждан имеющимися и новыми социальными сервисами, произойдет повышение качества жизни граждан и при этом будет достигнута экономия бюджетных средств.

Пилотирование НСИ осуществляется в нескольких регионах, в которых проводится диагностика реальных потребностей и «клиентского опыта» граждан, в первую очередь молодежи – так называемая диагностика «путей потребителя», и предлагаются на региональном уровне новые сервисы и инструменты (в том числе цифровые с применением машинного обучения), а в существующих сервисах – пути оптимизации («спрямления») бизнес-процессов.

При работе в проекте национальной социальной инициативы особое внимание уделяется понятию «жизненная ситуация» (ЖС). Потребности человека рассматриваются не в рамках одного отдельного государственного сервиса, а в их последовательности, как набор шагов, необходимых для удовлетворения заданных потребностей. На государственные услуги предлагается посмотреть глазами не государственной системы, а человека, которого, как правило, мало интересуют конкретные ведомства. Поскольку речь идет о социальных услугах, то поиск наиболее актуальных жизненных ситуаций осуществляется в трех сферах – здравоохранении, образовании и социальной защите.

Основой для выбора пилотных проектов для НСИ служит «человекоцентрический» подход. Другими критериями служат социальная чувствительность, возможности региона, потенциал оптимизации. Социальная чувствительность определяется исходя из числа

граждан, сталкивающихся с данной ситуацией и с тем, насколько остро воспринимаются людьми существующие проблемы в решении вопроса. Возможности региона означают, что на региональном уровне есть возможности для улучшения, при этом желательно без существенных вложений на уровне регионального бюджета. Наконец, потенциал оптимизации в данном случае предполагает наличие экспертных рабочих гипотез об имеющемся потенциале для ускорения или повышения качества с точки зрения потребителя.

Для пилотирования были выбраны 10 характерных жизненных ситуаций, причем сначала были определены направления, в которых проводится работа, а затем, уже в ходе проекта вырабатываются окончательные формулировки, позволяющие точно определить границы жизненной ситуации.

Направление «Образование и развитие»:

- 1) Организация присмотра и ухода за ребёнком дошкольного возраста.
- 2) Организация получения общего образования ребёнком.
- 3) Организация дополнительного образования для школьника.

Направление «Медицинское обслуживание».

- 4) Получение амбулаторной медицинской помощи.
- 5) Получение плановой стационарной медицинской помощи.
- 6) Получение высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП).

Направление «Социальная защита».

- 7) Трудоустройство через центр занятости.
- 8) Получение технических средств реабилитации (ТСР) для людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ)
- 9) Обеспечение гериатрической помощи пожилому человеку.
- 10) Получение пособия на ребёнка.

По каждой ЖС будет организована работа по единой методологии. В качестве стартового шага проводится диагностика, которая позволит выявить «болевые точки» граждан, сталкивающихся с данной ситуацией – почему именно для них это важно. Затем произойдет выработка целевых показателей, с помощью которых возможно оценить степень удовлетворенности граждан и своевременность оказания услуг. На третьем шаге определяются целевые процессы в учреждениях и необходимые процессы межведомственного взаимодействия, затем будут разработаны мероприятия (на федеральном, региональном и муниципальном уровне), внедрение которых приведет именно к целевым путям выхода из жизненной ситуации. В число таких мероприятий должно войти и изменение нормативной базы, регулирующей в настоящий момент

последовательность действий как граждан, так и государственных органов и организаций. Наконец, завершающим станет предложение по целевой организационной структуре управления клиентским путем для всех организаций и региональных органов исполнительной власти, вовлеченных в жизненную ситуацию.

План реализации национальной социальной инициативы рассчитан на 3 месяца (13 недель) и включает работу в «базовом» и нескольких «дистанционных» регионах. В первую очередь в «базовом» регионе, который является контрольно-методическим центром, будет проведен анализ трех жизненных ситуаций, подготовлены методология, разработаны предложения, которые в дальнейшем можно будет использовать в других регионах. В качестве базового региона выбрана Новгородская область, а в качестве первых исследуемых жизненных ситуаций (по одной из каждой сферы) – трудоустройство через ЦЗН, амбулаторная помощь и дополнительное образование (ДО).

В ходе пилотного проекта в Новгородской области внимание по каждой жизненной ситуации было сконцентрировано на некотором круге лиц, входящем в число получателей данных услуг, но меньшем, чем все граждане, сталкивающиеся с данной ЖС. Так, в дополнительном образовании упор был сделан на учащихся средней школы, а амбулаторной помощи – на пациентов с хроническими болезнями системы кровообращения, в трудоустройстве – на безработных без ограничений по здоровью и без судимостей.

Первым делом были сформулированы цели по каждой ситуации: для трудоустройства это увеличение доли нашедших работу и повышение скорости нахождения новой работы, для медпомощи – повышение доли кардио-пациентов, получивших амбулаторную помощь своевременно и в полном объеме, для ДО – повышение доли детей, реализующих свои способности за счет доступного и разнообразного дообразования.

В момент начал работ по НСИ в Великом Новгороде трудоустраивалось через ЦЗН не более 20% обратившихся, а средний период поиска работы составляет 6-9 месяцев.

Клиентов ЦЗН можно условно разделить на три группы. Самую многочисленную (45-55%) составляют «профессиональные безработные» - граждане, не заинтересованные в трудоустройстве и встающие на учет с целью получения пособия или реализации иных прав, которые дает статус безработного. Вторую группу (35-45%) можно условно назвать «социальными безработными». Это преимущественно граждане со средним профессиональным образованием, действительно желающие найти работу, в т.ч. с помощью переобучения. Наконец, третью группу (10%) составляют «активные

безработные» – преимущественно люди с высшим образованием, которые обращаются в ЦЗН действительно для поддержки во время поиска работы.

По результатам состоявшихся фокус-групп удалось сформулировать ключевые проблемы тех, кто сталкивался с этой ЖС: отсутствие информации о всех услугах, предоставляемых центром, сложности с получением справок с места последней работы о заработной плате, восприятие ЦЗН как источника получения пособий без реальной возможности получить работу, недостаток времени, уделяемого клиенту инспекторами и психологами (отчасти это мнение имеет под собой основание, т.к. центры перегружены работой с «профессиональными безработными» и порой не имеют времени и возможностей для реального содействия в трудоустройстве), отсутствие возможности первоначального переобучения новой специальности до старта поиска работы, долгое ожидание набора на курсы или наличие очереди при устройстве на популярные курсы, ориентация курсов преимущественно на мужчин и низкое качество обучения в дистанционном режиме. Проблемами являются также уровень зарплат по предлагаемым вакансиям (на 33% ниже средней по региону) и отсутствие сопровождения по всему процессу, включая обратную связь с работодателем.

Предлагаемое решение состоит в организации отдельных сервисных моделей для разных сегментов клиентов ЦЗН: одним гражданам нужна минимальная поддержка, другим требуется сопровождение на каждом шаге, а третьи минимально заинтересованы в реальном поиске работы, и требуется сокращение затрат ЦЗН на их обслуживание. Задача сегментации соискателей предполагает формирование алгоритма отнесения клиента к одному из профилей, определение требуемого пакета услуг для каждого из сегментов, создание единого личного дела соискателя по всем случаям обращения в ЦЗН. Предлагается разделить клиентов российских ЦЗН на группы, но не по легкости трудоустройства (как в некоторых странах СНГ), а по потребностям и целевым установкам, что соответствует описанному выше фактически сложившемуся разделению.

Помимо сегментации, предлагается внести ряд изменений в процесс оказания услуги. В частности, не снимать с учета безработных, направленных на обучение и ведение единого личного дела по всем случаям обращения. Необходимо также доработать портал «Работа в России» и сократить избыточный бумажный документооборот.

По предварительным расчетам ожидаемый эффект составляет до 300 миллионов рублей в год для Новгородской области и до 22 миллиардов рублей год по всей России на пятилетнем горизонте.

Время получения амбулаторной помощи по кардиологическому профилю по самому полному сценарию (с посещением кардиолога) занимает в Великом Новгороде до

2-3 месяцев. Пациент посещает врача 6 раз – четырежды терапевта и дважды кардиолога, при этом все шесть раз он вынужден проходить процедуру записи к врачу. Как минимум, один из этих приемов является абсолютно избыточным – получение назначения на повторное посещение узкого специалиста.

По мнению тех, кто столкнулся с этой ЖС, болевыми точками являются неосведомленность населения о наиболее простых и удобных способах записи к врачу, сложная и неэффективная процедура записи через call-центр, запись на неделю вперед и отсутствие возможности записаться сразу дважды, нехватка времени врача для проведения качественного осмотра, влекущая сдвиг времени приема следующего пациента и образование «живой» очереди, нехватка талонов для дополнительной диагностики и проведение ее в неудобное для пациентов время, долгое ожидание приема врача-специалиста и логистические проблемы его посещения (для больных не из областного центра), а также недружелюбное отношение к пациентам со стороны медицинского персонала.

По итогам проведенного исследования удалось выявить 13 важнейших решений в сфере оказания амбулаторной помощи, которые принесет существенный социальный эффект и которые различаются по скорости возможной реализации, потребности в бюджетных средствах, уровню принятия решения и социальной значимости, то есть охвату и степени влияния на улучшение ситуации. Для приоритетной проработки выбраны семь – решаемые на региональном уровне высвобождение продуктивного времени врача, оптимизация работы call-центра, оптимизация порядка сдачи анализов, маршрутизация клиентов между клиниками и работа с удержанием существующих кадров, а также требующие изменений на федеральном уровне изменение порядка посещения узкого специалиста и повышение компетенций специалистов через поддержку информационных систем. Ожидаемый эффект оценивается 800 миллионов рублей в год в Новгородской области и 260 миллиардов рублей – по РФ в целом за счет улучшения качества и доступности амбулаторной помощи при одновременном росте удовлетворенности от посещения поликлиник до 15-20% и увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни на 0,6% к 2025 году.

В Новгородской области в системе ДО принимают участие 84 тысячи детей в возрасте от 5 до 18 лет. Основные проблемы связаны с отсутствием возможности для пробных занятий (для каждого требуется новая запись, новый сбор справок и оформление документов), платным характером большинства студий и непониманием принципов использования сертификатов, отсутствием возможности выбора ДО по местоположению, длительностью сбора справок, дороговизной необходимого инвентаря, опасениями за

безопасность ребенка на занятиях и особенно на пути к ним и непрозрачностью результатов обучения.

Проблемы при получении ДО можно разделить по группам клиентов: для активных семей основными являются вопросы трансфера между занятиями и вопросы контроля за посещаемостью ребенка, поддерживающие семьи (к ним относятся 60%) обеспокоены вопросами безопасности перемещения, а невовлеченные семьи видят проблемы в отсутствии поблизости интересных вариантов и в отсутствии средств на экипировку.

Было выбрано 6 приоритетных инициатив. Это краткосрочные каталогизация всех услуг ДО, причем не только по направлениям, но в привязке к месту занятий, включая онлайн-занятия как способ решения проблем малого выбора вариантов и опасений за логистику ребенка, формирование рекомендаций по выбору следующей студии после успешного завершения предыдущей, среднесрочная организация доставки детей на занятия ДО с использованием для этого в том числе школьных автобусов и долгосрочные реализация «мультикарты школьника» (до 6 пробных занятий разной направленности без ограничений по ведомственному подчинению), создание «единого окна» и разработка дистанционных курсов ДО (требует федеральной координации).

Реализация приоритетных инициатив позволит увеличить охват и разнообразие ДО и максимально развить потенциал детей. Ожидается рост охвата детей ДО на 10% и разнообразия студий на 20%.

## **4 Формулирование предложений по совершенствованию повестки административной реформы с учетом выявленных ограничений и дисбалансов**

### **4.1 Предложения по уточнению инициатив в рамках НСИ**

#### *Совершенствование работы ЦЗН*

Выявленные на первом этапе пилотного проекта НСИ основные болевые точки позволили наметить пути совершенствования. К числу предложений, которые заслуживают поддержки, относятся профилирование безработных и предоставление наборов услуг, дифференцированных с учетом профилирования, а также ряд мер по оптимизации процесса подбора работы. Однако по ряду вопросов эти предложения могут быть улучшены.

Простое перераспределение потоков безработных, приходящих на прием, не снимает главную проблему ЦЗН – чрезмерную загруженность работников, не оставляющую им времени для реальной работы по содействию в трудоустройстве. Эта загруженность возникает из необходимости перерегистрации безработных один-два раза в месяц, в ходе которой безработные представляют доказательства того, что не трудоустроены. Представляется возможным установить правило об обязательном переходе на электронную трудовую книжку – для лиц, оказавшихся без работы и обратившихся в центр занятости, что позволит проверять факт трудоустройства безработных по электронным каналам.

В настоящее время перерегистрация служит также для того, чтобы проверить появление новых предложений для соискателя. Для «пассивных безработных» поиск вариантов трудоустройства является бессмысленной тратой времени. Однако простой отказ от этого может привести к расширению числа «пассивных безработных». Необходимо разработать систему мер по сокращению мер социальной поддержки для тех, кто уклоняется от трудоустройства. Уже выдвинутое предложение о том, что лицам, отнесенным к категории «пассивных безработных», не предлагается услуга по переобучению, может быть существенно расширено. Предлагаем провести дополнительные консультации с представителями ЦЗН, чтобы идентифицировать возможные дополнительные предложения, направленные на отсев недобросовестных получателей пособий, которые не желают трудоустраиваться.

Также представляется полезным налаживание взаимодействия с коммерческими рекрутинговыми агентствами, специализирующимися на подборе массовых категорий работников, и установление ЦЗН контактов с работодателями с тем, чтобы знать их реальные потребности (а не формальные требования).



Целесообразно рассмотреть возможность реорганизации работы ЦЗН путем разделения бумажно-финансовых функций и содействия в трудоустройстве.

Необходимо внедрить в практику работы ЦЗН прогноз потребностей рынка труда на краткосрочный и среднесрочный период, матрицы переходов между специальностями (соответствия и успешности) и психологическое профилирование. Эти инструменты описаны выше.

В области переподготовки целесообразно допустить возможность субсидирования НКО (аналогично порядку субсидирования государственных учреждений), выполняющие роль более гибкого заказчика образовательных услуг. Необходимо отменить запрет на финансирование через ЦЗН программ обучения силами работодателя и разрешить привлекать к ним лиц, находящихся под угрозой высвобождения, разрешить государственно-частное партнерство (ГЧП) для сферы обучения высвобождаемых работников, изменить порядок финансирования обучения (организовав его вне рамок годового финансового цикла) и изменить существующий механизм применения сертификатов, а также организовывать межрегиональные учебные группы либо устанавливать более высокие расценки за обучение малых групп.

#### *Оказание амбулаторной помощи*

В рамках НСИ правильно отмечено, что число посещений врача можно сократить, в первую очередь за счет тех случаев, когда требуется просто получить направление к узкому специалисту. Однако этот процесс может быть сокращен в еще большей степени для значительного числа пациентов. Для этого предлагается заменить презумпцию необходимости повторной явки на презумпцию отсутствия такой необходимости в случае направления к узкому специалисту и предоставить терапевту право сразу, без повторного приема, направлять больного к узкому специалисту (с обязательным условием – после получения результатов обследований).

Предлагается предоставить терапевту право делать стандартные назначения обследований, которые наверняка будут даны узким специалистом, при направлении к этому специалисту. В результате число посещений врача сократится с 9 до 4 (либо 6, если узкий специалист расширит список дополнительных обследований).

#### *Дополнительное образование*

Инициативы по созданию «единого окна» и мультикарты заслуживают поддержки. Также предлагается сформировать единое информационное цифровое пространство дополнительного образования в масштабах региона в формате единого регионального сайта/портала, на котором будет информация обо всех курсах, кружках, секциях и иных возможностях получения ДО (включая расписание занятий, программы обучения,

информацию о преподавателях), отзывы о курсах, доступ к онлайн-консультантам, облегчающим родителям навигацию по имеющимся вариантам ДО, возможность удаленной записи на обучение, прием платы за обучение и др.

Желательно в рамках содействия волонтерскому движению заложить механизмы поддержки инициатив родителей и активных граждан, обладающих компетенциями для проведения занятий по востребованным направлениям.

#### **4.2 Предложения по развитию административной реформы**

Упор на национальные проекты, практически окончательно сделанный в Указе №204 [33] в мае 2018 года, вывел на передний план вопросы движения в наиболее приоритетных направлениях развития страны, обозначенных в национальных целях и, позднее, в показателях их реализации. Основные преимущества национальных проектов виделись в возможности сочетать проектные методы с традиционными методами управления.

Однако выделение 12 основных направлений не означало появление комплексного стратегического плана развития. Выбранные направления носили в значительной степени отраслевой, а не проблемный характер. Меры по реализации каждого направления планировались по отдельности, не всегда в достаточной увязке с другими. Одной из проблем национальных проектов оказалась их слабое отражение в системе законодательства.

После выхода Указа № 474 [54] целостность картины оказалась нарушена еще сильнее. Национальные цели как приоритеты, возможно, и могли бы покрыть всю тематику национального развития, однако выбранные показатели с этой задачей не справляются.

Национальные проекты можно считать перспективным инструментом достижения стратегических целей России, однако требуется их видоизменение, включая:

- более точное определение приоритетов через показатели достижения национальных целей;
- учет элементов процессного управления в тех случаях, когда целью проекта является выстраивание дальнейшего процесса;
- предоставление командам управления проектами больших прав, в первую очередь при распоряжении финансами, с установлением большей ответственности за достижение результата;
- ориентация органов исполнительной власти на планирование собственной деятельности с учетом задач национальных проектов, оценка их деятельности в зависимости от степени достижения конечных показателей, а не показателей

операционной деятельности, увеличение степени контроля за выполнением планов и ростом ответственности в случае невыполнения.

Однако повестка административной реформы не ограничивается вопросами стратегического управления. Необходимо продолжить работу по внедрению процессного подхода, завершить начатую работу по полному переходу всех органов власти на электронный документооборот. Возможно, есть смысл предоставить агентствам большую самостоятельность, в том числе организовав их работу на договорной основе, и полностью переключить деятельность министерств на определение политики.

Необходимо продолжить реализацию национальной социальной инициативы. В отличие от глобальных задач, стоящих перед страной, реализация инициатив НСИ внесет изменения в повседневную жизнь граждан. Но успешная реализация проекта возможна только при условии активного участия в НСИ владельцев всех процессов, вовлеченных и (или) вовлекаемых в перестройку порядка оказания услуг. Сегодня в этой работе региональные органы власти и организации оказываются объектами исследования, в то время как они должны выступать полноценными субъектами, поскольку без их заинтересованности в осуществлении инициатив эти предложения вряд ли будут реализованы. При этом существует риск недостаточного учета особенностей региона, в том числе ресурсных.

Для того, чтобы НСИ стала успешной, необходимо более взвешенная работа и более медленная работа в регионах, более детально продуманные предложения и больший учет региональных особенностей. Составной частью НСИ должна стать работа по подготовке участников работы в регионах, то есть процесс обучения. И этот процесс вряд ли возможно осуществить в те жесткие сроки, в которые предполагается осуществление НСИ, что указывает на целесообразность существенного продления сроков реализации НСИ с целью успешного масштабирования разрабатываемых решений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что задача повышения эффективности государственного управления в России остается актуальной на протяжении всего периода с момента образования Российской Федерации как независимого государства, применяемые подходы далеко не всегда дают ожидаемый эффект, и причины этого могут быть различны. В настоящем докладе анализируется одно из ключевых направлений административной реформы – управление по результатам, а также ограничения и дисбалансы во внедрении подходов, ориентированных на результат.

В докладе проведен ретроспективный анализ долгосрочных тенденций в сфере развития практик стратегического планирования в российской федерации и дается анализ стратегических документов нового формата – национальных проектов, который в настоящее время является магистральным направлением стратегического планирования.

Проведенное исследование, в частности, показало слабость и неустойчивость институтов, поддерживающих стратегическое планирование и связанные с этим процессы управления долгосрочным развитием. Эта неустойчивость проявилась в возникновении трудноразрешимых коллизий между быстро меняющейся практикой стратегического планирования и нормами законодательства. Накопление неурегулированных системных противоречий между нормами Федерального закона [10] и быстро меняющимися практиками стратегического планирования и проектного управления позволило заключить, что система стратегического планирования теряет устойчивость и в ближайшее время ее ожидает новая волна изменений. Действительно, уже летом этого года был принят Указ № 474 [54], который ознаменовал смену управленческой парадигмы в сфере стратегического планирования. В короткий период, предшествовавший принятию Указа № 474, содержательные основания, по которым было введено это существенное изменение подхода к целеполаганию, не были артикулированы и остались за скобками экспертной дискуссии. Начальный этап реализации целей, поставленных в Указе № 204 [33], не давал очевидных поводов для такого решения.

Таким образом, неожиданный пересмотр условий и временного горизонта стратегического планирования может рассматриваться как признак возросшей неустойчивости сложившейся системы долгосрочного целеполагания, которая отражает ее внутреннюю противоречивость и институциональную незрелость. При этом слабость институтов, поддерживающих систему стратегического развития, по существу, граничащая с их отсутствием, делает возможным многолетнее сохранение фундаментального разрыва между практикой стратегического планирования и его законодательным регулированием, затрудняет преемственность и последовательность

происходящих изменений в практике планирования, а также ослабляет потенциальные институциональные стабилизаторы в виде сдержек и противовесов для внезапных и резких изменений системы, нередко ведущих к смене направления ее дальнейшей эволюции.

Чтобы избежать нежелательной эволюции системы стратегического планирования в сторону деинституционализации, представляется необходимым в ближайшее время усилить внимание институциональному строительству в этой сфере. Однако возможные подходы к институциональному укреплению системы стратегического планирования в сложившихся обстоятельствах выходят за рамки данного доклада.

Представляется рациональным выстраивать национальные проекты не по отраслевому, а по проблемному принципу, как это сделано, в частности, в НСИ, что в значительной степени позволит избежать «перетягивания» пограничных тем между национальными проектами (или, наоборот, их «отталкивания»).

Проведенное в докладе рассмотрение возможности использования удаленного исполнения служебных обязанностей государственными служащими показало, что для большинства типов полномочий переход на дистанционное исполнение возможен, хотя и с некоторыми оговорками. Основным сдерживающим фактором для удаленной деятельности является привычная для большинства органов власти работа с бумажными документами. При преодолении этого барьера число функций и услуг, которые не могут исполняться дистанционно, оказывается невелико.

Анализ был дополнен исследованием возможности работы государственных служащих в удаленном режиме при возникновении экстренных ситуаций, примером которых может служить пандемия COVID-19. В целом в экстренных условиях орган исполнительной власти, перешедший на внутренний электронный документооборот, способен при минимальных потерях осуществлять основную часть своей деятельности дистанционно.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Osborne D., Gaebler T.. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* – Addison-Wesley: Reading, MA. – 1992.
2. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления".
3. Указ Президента РФ от 14.08.1996 N 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти".
4. Указ Президента РФ от 30.04.1998 N 483 "О структуре федеральных органов исполнительной власти".
5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".
6. Указ Президента РФ от 20.05.2004 N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти".
7. Ставцева Т.И. Неполнота информации и агентская проблема в государственном управлении. // Управление общественными и экономическими системами. – 2005. – №2.
8. Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".
9. Sharafutdinova G. *Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Crated for Medvedev.* // *The Journal of Federalism.* – Volume 40. – Number 4.
10. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".
11. Шаститко А.Е. *Новая институциональная экономическая теория.* – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002.
12. Laffont J.-J., Martimort D. *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model.* Princeton: Princeton University Press, 2001.
13. Электронный ресурс <https://www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf>
14. Федеральный закон от 20.07.1995 N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации".
15. Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года".

16. Электронный ресурс  
<https://web.archive.org/web/20100918062948/http://budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>

17. Дмитриев М.Э., Юртаев А.С. «Стратегия-2010: «Итоги реализации 10 лет спустя». // Экономическая политика. – 2010. – №3. – С.107-114.

18. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

19. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад. Под научной редакцией М.Э.Дмитриева. – СПб: Центр стратегических разработок, 2016.

20. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года).

21. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1663-р (Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации).

22. Распоряжение Правительства РФ от 02.11.2009 N 1622-р (О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1663-р).

23. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 596 "О долгосрочной государственной экономической политике".

24. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики".

25. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения".

26. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки".

27. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг".

28. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 602 "Об обеспечении межнационального согласия".

29. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 603 "О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,

воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса".

30. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 604 "О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации".

31. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 605 "О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации".

32. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации".

33. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

34. Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия. // Сайт Счетной палаты <http://audit.gov.ru/>. – 2020. – 6 февраля.

35. Закон Московской области от 29.10.2019 N 209/2019-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "О государственной гражданской службе Московской области".

36. Закон Ульяновской области от 25.02.2020 N12-ЗО "О внесении изменения в Закон Ульяновской области "О государственной гражданской службе Ульяновской области".

37. Современные аналитические и научно-методические подходы к обеспечению внедрения операционных процессов в органах исполнительной власти. Отчет о научно-исследовательской работе, выполненной в соответствии с государственным заданием РАНХиГС на 2019 год п/р М.Э.Дмитриева.

38. Приказ Минтранса России от 18.04.2018 N 149 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного транспортного надзора за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза "О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта" (ТР ТС 002/2011)" (Зарегистрировано в Минюсте России 15.05.2018 N 51095).

39. Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 N 3 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению



федерального государственного надзора в области геодезии и картографии" (Зарегистрировано в Минюсте России 24.05.2018 N 51172).

40. Приказ Минобрнауки России от 10.11.2017 N 1096 "Об утверждении Административного регламента исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.12.2017 N 49138).

41. Приказ МВД России от 23.08.2017 N 664 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 N 48459).

42. Приказ Минюста России от 20.03.2020 N 52 "Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по предоставлению информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.04.2020 N 57945).

43. Приказ МЧС России от 16.03.2020 N 171 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по предоставлению государственной услуги по регистрации декларации пожарной безопасности и формы декларации пожарной безопасности" (Зарегистрировано в Минюсте России 17.04.2020 N 58127).

44. Приказ ФСБ России от 17.02.2020 N 57 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решений о возможности ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации" (Зарегистрировано в Минюсте России 20.03.2020 N 57799).

45. Приказ МВД России от 03.02.2020 N 41 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного

документа, содержащего электронный носитель информации" (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2020 N 57958).

46. Приказ Россельхознадзора от 12.08.2019 N 802 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на право выполнения работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.02.2020 N 57446).

47. Приказ Роскомнадзора от 26.07.2019 N 214 "Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории" (Зарегистрировано в Минюсте России 14.10.2019 N 56224).

48. Приказ Росгвардии от 10.01.2020 N 3 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на хранение и использование оружия на стрелковом объекте" (Зарегистрировано в Минюсте России 12.03.2020 N 57720).

49. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"

50. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации".

51. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 397 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта".

52. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта".

53. Цифровая грамотность и удаленная работа в условиях пандемии. Совместный аналитический доклад ВЦИОМ и Social Business Group № 4235 от 15 мая 2020 г.

54. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года".

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Расчет численных характеристик использования дистанционной работы

#### Описание модели

В качестве модели мы будем рассматривать модельный условный орган исполнительной власти, параметры которого были оценены либо путем усредненных расчетов по доступным данным о численности и структуре органов исполнительной власти, либо на основе экспертных оценок. Для модельного органа будут выполняться следующие условия:

- каждый руководитель самостоятельного структурного подразделения в центральном аппарате имеет трех заместителей (кроме отделов, имеющих такой статус, с одним заместителем);
- каждый отдел в центральном аппарате имеет начальника, заместителя начальника и 5 сотрудников.

На основании модели можно получить ориентировочные характеристики должностной структуры (в долях от численности). При этом мы исходим из того, что численность руководителей верхнего уровня (руководитель органа и его заместители) в минимальной степени зависит от общей численности госслужащих в данном органе.

Взяв за основу число департаментов (управлений) и число отделов в реальных различных органах власти, получим доли соответствующих категорий госслужащих, которые в общей численности довольно устойчивы и в среднем составляют примерно:

- руководители структурных подразделений и их заместители – 10%;
- руководители отделов и других структурных единиц в составе структурных подразделений, а также их заместители – 25%;
- специалисты и обеспечивающие специалисты – 65%.

Доля специалистов, как правило, составляет около 60%, обеспечивающих специалистов – примерно 5%.

Долю сотрудников обеспечивающих подразделений можно оценить в  $35\% \pm 5\%$  в зависимости от конкретного органа исполнительной власти; это число в среднем соответствует рекомендациям Минтруда России по нормированию штатной численности центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти.

Должностная структура территориальных органов модельного федерального органа исполнительной власти будет немного иной: вместо трех уровней иерархии в ней только два (руководство территориального органа и руководители отделов), а доля обеспечивающих специалистов не превышает 20%. Начальники и заместители начальников отделов составляют около 40% численности (без учета руководства органа).

Еще одним важным параметром, определяемым экспертно, является доля работы со сведениями, составляющими государственную тайну. Она неодинакова для разных органов власти, даже если исключить из рассмотрения, как мы делаем в данном примере, органы, относящихся к сфере обороны и безопасности. В качестве оценки примем, что доля сотрудников, регулярно имеющих дело с государственной тайной, составляет 10% от общего числа специалистов, а доля рабочего времени каждого из них, приходящаяся на секретные документы, - 5%.

### **Расчет численности возможных участников пилотного проекта по апробации удаленной работы**

В число участников пилотного проекта могут быть включены государственные служащие, за исключением отдельных категорий. Введем следующие обозначения:

I – доля сотрудников, не занимающих руководящие должности (без обеспечивающих специалистов);

O – доля обеспечивающих подразделений;

T – доля сотрудников, работающих с государственной тайной.

Индексы ЦА и ТО будем использовать в тех случаях, когда речь будет идти о значениях, различающихся для центрального аппарата и территориального органа.

Доля потенциальных участников пилотного проекта K может быть вычислена по формуле:

$$K = I * (1-O) * (1-T) \quad (1)$$

Для центрального аппарата модельного органа параметры принимают следующие значения:

$$I=0,6;$$

$$O_{ца}=0,35;$$

$$T=0,1.$$

$$\text{Отсюда } K_{ца}=0,351 \approx 0,35.$$

Для территориального органа изменяется только значение O: O<sub>то</sub> равно 0,2, поэтому K<sub>то</sub>=0,432 ≈ 0,43.

### **Расчет возможности экономии площадей при переходе к системе абонирования рабочих мест**

Рассчитаем потребность в площадях при действующей системе (у каждого сотрудника есть рабочее место) и при введении дистанционной работы (в явочные дни

государственные служащие используют систему абонирования рабочих мест). При этом для модельного органа примем следующие условия:

- за руководителями самостоятельных структурных подразделений сохраняются постоянные рабочие места;
- площадь, занимаемого одним сотрудником, одинакова для всех оставшихся госслужащих;
- после перехода на дистанционную работу число явочных дней составит в среднем 2 дня для специалистов и обеспечивающих специалистов и 3,5 дня для руководителей отделов.

Введем следующие обозначения:

$N$  – число сотрудников органа власти без учета руководителей уровня структурных подразделений и выше;

$S$  – площадь, приходящаяся на одного сотрудника (рабочие места и другие площади, прямо пропорциональные числу сотрудников).

Тогда используемая площадь  $M$  до введения дистанционного режима работы составит:

$$M=S*N \quad (2)$$

Возможное высвобождение площадей будем рассчитывать для ситуации, когда еще сохраняется внешний бумажный документооборот. В этих условиях на дистанционную работу не сможет перейти часть сотрудников обеспечивающих подразделений, а именно:

- некоторые сотрудники финансово-бухгалтерских подразделений;
- сотрудники юридических подразделений, имеющие дело с судебными органами и с бумажными договорами;
- полностью подразделения документационного обеспечения, делопроизводства и архива;
- часть сотрудников подразделений по информационно-технологическому обеспечению;
- полностью подразделения по организационно-техническому и материальному обеспечению;
- полностью подразделения по мобилизационной подготовке и обеспечению государственной тайны.

Долю сотрудников обеспечивающих подразделений, не использующих дистанционный режим работы, обозначим как  $L$ . Проведенная оценка показывает, что  $L$  составляет примерно 0,5.

Также обозначим:

$D_p$  – среднее число явочных дней в течение рабочей недели руководителей отделов;

$D_c$  – среднее число явочных дней в течение рабочей недели специалистов;

$J$  – доля руководителей отделов.

$O$  – доля обеспечивающих подразделений.

Совокупную площадь  $M'$ , используемая в течение средней рабочей недели, после введения удаленного режима работы рассчитаем отдельно для сотрудников обеспечивающих и иных (функциональных) подразделений. Тогда для функциональных подразделений:

$$M'_{\phi} = 1/5 * (S * N * (1-O) * J * D_p + S * N * (1-O) * (1-J) * D_c) \quad (3)$$

для обеспечивающих:

$$M'_{об} = 1/5 * (S * L * (N * O) * 5 + S * (N * O) * (1-L) * J * D_p + S * (N * O) * (1-L) * (1-J) * D_c) \quad (4)$$

Прокомментируем получившиеся формулы. В функциональных подразделениях всего работает  $N * (1-O)$  сотрудников, из них руководители составляют  $N * (1-O) * J$ , а специалисты -  $N * (1-O) * (1-J)$ . Для каждого из них используемая площадь составляет  $S$  в течение  $D$  дней в неделю. Общая площадь получается суммированием площадей, требуемых для руководителей отделов и для специалистов.

В обеспечивающих подразделениях аналогичная формула применяется для  $N * O$  сотрудников этих подразделений, из которых  $N * O * (1-L)$  применяют удаленный режим работы. Для оставшихся же  $N * O * L$  сотрудников площадь  $S$  требуется в каждый из пяти дней рабочей недели.

Складывая эти значения и упрощая выражение, получим:

$$M' = M'_{\phi} + M'_{об} \quad (5)$$

Экономия площадей  $E$  от перехода на дистанционный режим работы составит:

$$E=100\%*(M-M')/M \quad (6)$$

Параметры  $D_p=3.5$ ,  $D_c=2$  и  $L=0.5$  одинаковы для центрального аппарата и территориального органа. Как и в случае расчета числа участников пилотного проекта,  $O_{ca}=0.35$ ,  $O_{to}$  равно 0,2.

Из описания модели следует, что для территориального органа  $J_{to}=0.4$ . Для центрального аппарата необходимо учесть, что руководители структурных подразделений исключены из рассмотрения, поэтому доля руководителей отделов должна быть пересчитана. Для рассматриваемых 90% сотрудников она составит  $J_{ca}=0.278$ .

Теперь можно вычислить  $E_{ca}=39.9\% \approx 40\%$  и  $E_{to}=46.8\% \approx 47\%$ .

Указанные значения позволяют оценить среднее значение экономии площадей. Однако число рабочих дней не является фиксированной величиной и может меняться от недели к неделе. Необходим дополнительный резерв абонируемых рабочих мест. Если такой резерв оценить в 10%, то в формуле для расчета  $E$  значение  $M'$  следует брать на  $s$  коэффициентом 1.1. Тогда итоговые значения будут:  $E_{ca}=34\%$ ,  $E_{to}=41.4\% \approx 40\%$ .

Таким образом, при дистанционной работе при введении системы абонирования рабочих мест можно ожидать сокращения используемых площадей примерно на  $1/3$  для центрального аппарата и на 40% для территориального органа.