Злотников Сергей Анатольевич
кандидат юридических наук, начальник
ФКУ ДПО «Межрегиональный учебный центр
ГУФСИН России по Красноярскому краю»

Седнёв Сергей Петрович
преподаватель цикла специальных дисциплин
ФКУ ДПО «Межрегиональный учебный центр
ГУФСИН России по Красноярскому краю»

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ КАК ИНСТРУМЕНТ ОПТИМИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы функционирования современной системы государственного управления в Российской Федерации, включая бюрократизацию, формализм и дублирование функций. На основе сравнительного анализа передового зарубежного опыта (Малайзия, США) обосновывается необходимость институционализации независимого управленческого аудита. Автором предложена концепция создания специализированного структурного подразделения в системе Администрации Президента РФ – Управления по вопросам оптимизации и повышения эффективности работы органов государственного управления. Определены ключевые задачи, функции и ожидаемые социально-экономические эффекты от внедрения предложенного института, направленные на снижение государственных расходов, дебюрократизацию и повышение клиентоориентированности государственного аппарата.

Ключевые слова: Государственное управление, государственный аудит, оптимизация госаппарата, эффективность исполнительной власти, зарубежный опыт, дебюрократизация, PEMANDU, DOGE.

Введение

Вопрос повышения эффективности деятельности органов государственного управления беспокоит граждан страны уже длительное время. На сегодняшний день, складывается ситуация, когда сформировавшиеся не за один год негативные факторы, являющиеся следствием неэффективной организационной политики в системе государственного управления, препятствуют развитию государства и общества. В качестве основных в указанной сфере можно выделить следующие:

– элементы бюрократии, при которой регламентированная сторона деятельности преобладает над содержательной. Это связано с чрезмерным усложнением процедур, затягиванием принятия решений, излишней канцелярской волокитой и обилием бумажного документооборота, несмотря на повсеместное обращение к электронным системам работы с документами;

– присущий формализм системе государственных органов, отсутствие заинтересованности государственных служащих, и в целом работников бюджетной и правоохранительной сферы в эффективном решении государственных задач несмотря на многочисленные реформы системы государственного управления;

– коррупция, и факторы ей способствующие, факты отсутствия ответственности и нежелание меняться;

– недостаточный ведомственный контроль, слабые его инструментарии, а также отсутствие действенных механизмов оценки эффективности и контроля за выполнением задач, действенных стимулов к повышению эффективности труда работников бюджетной сферы;

– заинтересованность самой бюрократии в сохранении своей власти и использовании особых критериев оценки кадров, недостаточная прозрачность деятельности органов власти и отсутствие эффективных механизмов общественного контроля.

От того, как реализуются в федеральных и местных структурах определенные руководством страны цели и задачи, насколько высока эффективность их работы и, безусловно, как оценивает результаты работы этих структур население, зависит уровень развития нашего государства и благосостояние общества.

Методы

Методологическую основу исследования составил системный подход, позволивший рассмотреть структуру государственного управления как комплекс взаимосвязанных элементов. В работе использовались методы сравнительного правоведения и институционального анализа. С их помощью был исследован зарубежный опыт трансформации систем госуправления в Малайзии и США. Источниками эмпирических данных послужили нормативно-правовые акты РФ, официальные документы зарубежных ведомств, а также аналитические публикации в ведущих периодических изданиях. На основе синтеза полученных данных был применен метод организационного проектирования для моделирования новой структуры государственного аудита в РФ.

Обсуждение

На сегодняшний день одной из проблем в органах государственного управления является недостаточное внимание к вопросам оптимизации работы и интеграции передовых инструментов управления, а также отсутствие конструктивных изменений в государственных учреждениях и органах местного самоуправления. В данном случае, целесообразно обратиться к опыту зарубежных систем управления, где апробированы результаты повышения эффективности работы госорганов. В этой связи интересен опыт Малайзии, где в 2009 году для повышения эффективности органов государственного управления, а также реализации национальных программ было создано государственное учреждение Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU)находящаяся в подчинении администрации Премьер-министра. Перед учреждением стояла задача проанализировать инструменты госуправления, разработать меры по трансформации экономики направленные на превращение Малайзии в страну с высоким доходом, а также разработать систему оценки эффективности работы органов управления государством, в целях повышения эффективности их работы.[1] Согласно данных опубликованных в СМИ, результате первых 2 лет деятельности организации валовой национальный доход на душу населения увеличился на 45%, валовой внутренний продукт на 5,6%, рост частных инвестиций в экономику страны увеличился втрое. Достигнуты положительные результаты в рамках борьбы с коррупцией и преступностью, в системе образования, транспорта и других приоритетных направлениях государственной внутренней политики.[2]Одним из лидеров внедрения практик результативности и эффективности в систему госуправления являются США, где в 2010 году был принят основополагающий закон о результативном управлении.[3] Данный закон заменил действовавший с 1993 года Закон о результатах государственной деятельности. В рамках Закона о результативном управлении упрощены требования к отчетности, уделено большое внимание уменьшению рисков невыполнения программ, оптимизировано взаимодействие с общественностью и Конгрессом для более полной оценки программ, существенно усилена оценка программ внутри ведомств.[4] С введением нового закона, в первую очередь, в Белом Доме были созданы должности главного директора по результатам деятельности, главного операционного директора, ответственного за улучшение результатов работы ведомства и контролю за выполнением

[1]См: https://vecher.kz/ru/article/politolog-nyneshnii-sostav-pravitelstva-doljen-rabotat-s-novymi-napravleniiami-i-podhodami.html.
[2]См: https://featmanagement.ru/project-management-in-government.
[3]См: Government Performanceand Results Modernization Act 2010 (Акт о результативном управлении и модернизации результатов 2010 года). http://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act.
[4]См: Е. Добролюбова, О. Александров, В. Южаков, Е. Клочкова. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, 2014, №1 (87)

целевых показателей, и директора по совершенствованию результатов деятельности. Кроме того, в США действует целое ведомство – Совет по совершенствованию результатов деятельности. Совет призван действовать как внешний Совет директоров, изучая «эффективность деятельности» в целом и оказывая консультативную помощь руководству ведомства, при этом Уполномоченный по повышению эффективности является главным звеном, связывающим Совет и руководство организации.

Важно, что система оценки эффективности американских органов государственного управления закрепляет общую ведомственную и личную руководящую ответственность государственных менеджеров за достижение установленных целей. Закон также устанавливает четкую связь результатов и целей программы, результатов рутинного процесса управления, минимизирует издержки межведомственного взаимодействия и поддерживает интеграцию между различными государственными и негосударственными организациям.[5]

В качестве последнего примера реализации идеи, сделать федеральные структуры эффективнее в США, можно рассматривать назначение американских предпринимателей Илона Маска и Вивека Рамасвами на должности руководителей DOGE (Департамент эффективности правительства США). Свои взгляды на систему государственного управления США они изложили в интервью Wall Street Journal. Сейчас Америкой руководят не президент и другие избранные народом люди, а бюрократы, «миллионы госслужащих в правительственных учреждениях, которых никто не выбирал», это антидемократично и дорого обходится налогоплательщикам, писали Маск и Рамасвам. Президент США предполагал, что DOGE займется аудитом штата федеральных ведомств игосрасходов, а также выработкой предложений по их оптимизации. DOGE несмотря на своё название (department – «министерство»), не является министерством, а входит в исполнительный офис президента США. Организация была учреждена Указом Президента США Дональда Трампа 20.01.2025 с заявленной целью модернизации федеральных технологий и программного обеспечения для максимального повышения эффективности и результативности государственного управления.[6]

Несомненно, заслуживает внимания и наш положительный региональный опыт совершенствования управленческих процессов, внедрения современных и цифровых технологий, который уже апробирован и доказал свою эффективность.

Управление и развитие государства обеспечивает система государственных органов, которые являются центрами принятия решений и от эффективности которых зависит экономический потенциал, уровень жизни населения, а также позиция страны на международной арене.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственную власть и управление различными сферами жизнедеятельности в нашей стране осуществляют органы законодательной, судебной и исполнительной власти, в которую входят, федеральные министерства, службы, агентства и многочисленные, в том числе обеспечивающие их работу организации. Региональные и местные органы власти организуют свою работу непосредственно в регионах, при этом сфера компетенцией органов государственной власти и регионов законодательно разграничена.

Президент Российской Федерации является главой государства и осуществляет свою власть во взаимодействии с другими ветвями власти, осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти, является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Президентский контроль осуществляется не только за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, но также и за деятельностью субъектов РФ, что было определено в Федеральном законе от 21.12.2021 №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».[7]

---

[5]См: https://vecher.kz/ru/article/politolog-nyneshnii-sostav-pravitelstva-doljen-rabotat-s-novymi-napravleniiami-i-podhodami.html

[6] https://ru.wikipedia.org/wiki

[7]Федеральный закон от 21/12/2021 №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14.03.2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть 1). Ст. 8973.

Традиционный подход, характеризующий государственный аудит, концентрирует внимание на финансовом аспекте, делая его центральным элементом. При этом сводя к минимуму его возможности, как профессионального вида деятельности в других сферах в контексте современной системы государственного управления.[8]

В соответствии с Федеральным закон от 5.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 30.12.2008 №307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», государственный аудит в Российской Федерации осуществляет Счетная палата. В задачи Счетной палаты входят организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, иных задач по выработке мер повышения эффективности и оптимизации работы органов госуправления указанными законами не предусмотрено.

Согласно существующей структуры органов госуправления обязанность по повышению эффективности работы, выявлению недостатков, рисков и поиск возможностей для их улучшения возложена на структурные подразделения этих органов по направлениям их деятельности. Однако, данные структуры подчиняются руководству своего ведомства, и не делают их независимыми в своих оценках.

Таким образом, в настоящее время в России отсутствуют организации, в обязанности которых входит проведение аудита системы органов государственного управления и подготовки соответствующих предложений по оптимизации и повышению эффективности их работы. Введение данного института и внедрение успешных практик повышения эффективности государственного управления представляется весьма актуальным для России, поскольку у нас есть все возможности для совершенствования работы отечественных госорганов, в том числе используя зарубежный опыт, что необходимо производить с учетом особенностей системы государственного управления.

На основании изложенного предлагается в структуре Администрации Президента России создать управление по вопросам оптимизации и повышения эффективности работы органов государственного управления (далее – Управление). Работа данного подразделения должна быть направлена на повышение эффективности государственного аппарата, развитие конкурентной среды, защиту прав граждан и создание благоприятного климата для предпринимательской деятельности.

Задачами управления целесообразно определить:

– регулярный аудит и исключение избыточных, дублирующих или устаревших функций госорганов;

– оптимизация и дебюрократизация процессов, анализ и пересмотр несвойственных функций;

– выявление фактов нерационального и неэффективного расходования бюджетных денежных средств;

– внесение предложений по оптимизации организационно-штатной структуры органов и организаций;

– подготовка предложений по внедрению четких и понятных административных регламентов и процедур, сокращение сроков реализации управленческих решений и предоставления услуг;

– внедрение передовых современных инструментов управления, а также конструктивных изменений в государственных учреждениях и органах государственной власти;

– выработка мер, направленных на упрощение взаимодействия граждан и бизнеса с государственными органами;

– подготовка предложений по внедрению отдельных бизнес-принципов, таких как ориентация на результат, конкуренция и эффективность, в государственный сектор;

[8] Граченко Д.Н. Государственный аудит как механизм системы государственного управления // Креативная экономика. – 2022.-Том16.-№2.-С.856.

– подготовка предложений по установлению критериев оценки деятельности органов и структур госуправления;

– рассмотрение предложений по оптимизации и повышению эффективности госуправления поступивших от населения, в том числе через информационную платформу «Российская общественная инициатива».

Реализацию задач предполагается осуществлять путем направления сформулированных конкретных предложений руководителям органов и организаций системы государственного управления. Руководителям государственных органов необходимо знать, и понимать, насколько эффективно работают починные структуры и организации, какие проблемы существуют внутри организаций и какие факторы мешают эффективно работать сотрудникам государственных и муниципальных органов, как оценивает население эффективность их работы.

Результаты

Исходя из реализации вышеуказанных задач предполагаются следующие результаты:

– повышение клиентоориентированности государственных органов и организаций;

– снижение госрасходов и повышение уровня оплаты труда государственных служащих, за счет оптимизации штатных структур и неэффективно работающих подразделений;

– минимизация бюрократических процедур в органах государственного управления и повышение эффективности работы за счет оптимизации внутренних процессов, повышение уровня доверия населения к органам власти;

– повышение заинтересованности государственных служащих и работников бюджетной, правоохранительной сферы в эффективном решении государственных задач, что несомненно, в рамках страны будет способствовать развитию и совершенствованию системы госуправления;

– снижение уровня коррупции, за счет исключения факторов ей способствующих;

– формирование действенных систем и методик оценки эффективности работы государственных органов, что неизменно приведет к формированию стимулов к повышению эффективности труда работников бюджетной сферы;

– определение объективных критериев оценки кадров будет способствовать принятию справедливых решений при назначении на должности государственной службы на основании объективной оценки достижений и потенциала кандидатов, а не на личных связях;

– значительная экономия государственных средств, полученная в ходе выявления системных недостатков в работе госорганов и организаций, которые приводят к увеличению расходов и необоснованному расходованию бюджетных денежных средств;

– оптимизация процессов и сокращение времени реализации государственных функций за счет сокращения контролеров и процедур согласования.

Предложенная система государственного аудита, по нашему мнению, должна стать важным инструментом, который позволит повысить результаты работы государственных органов и служб, поможет руководителям и сотрудникам осуществлять свои функции с максимальной эффективностью, обеспечит прозрачность и открытость при использовании государственных ресурсов. Целью государственного аудита необходимо определить, установление оптимальности управления государственными ресурсами, и строго в интересах государства, аудит должен быть направлен на улучшение качества управления государственными органами, обеспечение соблюдения законодательства, прав граждан и доступность власти.

Заключение

Институционализация независимого управленческого аудита в структуре Администрации Президента РФ позволит достичь комплексного синергетического эффекта:

1. Экономический эффект: оптимизация штатной численности и ликвидация неэффективных структурных звеньев приведут к существенному сокращению бюджетных расходов и формированию резервов для повышения оплаты труда наиболее результативных госслужащих.
2. Управленческий эффект: сокращение избыточных процедур согласования и контрольных звеньев повысит скорость реализации государственных функций и прозрачность принятия решений.
3. Социальный эффект: переход к меритократическому принципу оценки кадров (на основе достижений, а не личных связей), снижение коррупционных рисков и общая дебюрократизация повысят уровень доверия населения к институтам государственной власти.

Таким образом, государственный аудит систем управления должен трансформироваться из узко финансового инструмента в стратегический драйвер повышения качества государственного менеджмента

Список литературы:

1. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 №41-ФЗ (последняя редакция). URL: consultant.ru
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 №414-ФЗ (последняя редакция). URL: consultant.ru.
3. Граченко Д.Н. Государственный аудит как механизм системы государственного управления // Креативная экономика. – 2022.-Том16.-№2.-С.856.
4. Добролюбова Е., Александров О., Южаков В., Клочкова Е. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, 2014, №1 (87)
5. Elon Musk and Vivek Ramaswamy. corporate-style restructuring of the federal bureaucracy // The Wall Street Journal. – 2024/2025.
6. Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010 (GPRAMA), Pub. L. No. 111-352, 124 Stat. 3866 (2011).
7. https://vecher.kz/ru/article/politolog-nyneshnii-sostav-pravitelstva-doljen-rabotat-s-novymi-napravleniiami-i-podhodami.html