

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ И ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(Обзор материалов V круглого стола «Управление по результатам: на пути к версии 3.0»)*

Внедрение управления по результатам на протяжении последнего десятилетия являлось одним из приоритетов развития государственного управления в России, а с течением времени актуальность данного направления только возрастает. Журнал «Вопросы государственного и муниципального управления» регулярно публикует обзоры экспертных круглых столов по этой тематике. В этом номере представлены результаты V круглого стола, посвященного развитию механизмов и инструментов управления по результатам как основы государственного управления «нового поколения», проведенного в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации совместно с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

Внедрение управления по результатам, пожалуй, единственное направление реализации реформ государственного управления, в рамках которого уже на протяжении восьми лет по инициативе научного и экспертного сообщества осуществляется практика независимого экспертного мониторинга и оценки достигаемых результатов. Основным инструментом, используемым в рамках данного мониторинга, являются «дорожные карты» по внедрению управления по результатам в деятельность органов государственной власти, обобщающие как запланированные к реализации мероприятия в сфере управления по результатам, так и экспертные предложения по повышению эффективности данной работы.

* Обзор подготовили:

Добролюбова Елена Игоревна – заместитель директора, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 117571 Москва, просп. Вернадского, д. 82. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Механизмом обсуждения хода реализации «дорожных карт» и выработки экспертных предложений по внедрению механизмов и инструментов управления по результатам являются круглые столы, организуемые экспертным сообществом на регулярной основе. Таким образом, Дорожные карты – это механизм «горизонтальной» координации усилий по внедрению управления по результатам в рамках различных направлений совершенствования государственного управления, а круглые столы – неформальная площадка для обсуждения выявленных проблем и возможных подходов к их решению.

28 апреля 2014 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) был проведен V круглый стол по вопросам внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по теме «Управление по результатам: на пути к версии 3.0», организованный Центром технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС (ЦТГУ РАНХиГС) при поддержке Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ и ЦЭФК Групп.

В работе круглого стола приняли участие представители заинтересованных органов государственной власти (Минэкономразвития России, Минфина России, Минтруда России), специалисты и эксперты РАНХиГС, в том числе ее филиалов, НИУ «Высшая школа экономики», Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Всемирного банка, ЦЭФК Групп, Центра «Информационные технологии в государственном управлении», Центра развития организационных технологий, ООО «Измеримые кадровые технологии», компаний «Система», «Развитие бизнес-систем».

Преыдушие круглые столы по данной тематике были проведены по инициативе экспертного сообщества в декабре 2006 г., в июне 2008 г., в марте 2010 г. и в июне 2012 г. В их организации в разные периоды активно участвовали Центр стратегических разработок, Минэкономразвития России, РАНХиГС, НИУ–ВШЭ, Всемирный банк, Центр экономического и финансового консалтинга (Добролюбова, 2008; Управление по результатам, 2010; Александров и др., 2012).

Основной целью круглых столов является экспертная поддержка разработки, внедрения и освоения управления по результатам в деятельности российских органов государственной власти и местного самоуправления за счет формирования и продвижения межведомственного видения задач и работы по внедрению управления по результатам в деятельность российских органов государственной власти, а также разработки, обсуждения и оценки предложений по мерам дальнейшего развития механизмов и инструментов управления по результатам.

Основным инструментом круглых столов являются разрабатываемые в рамках их подготовки и проведения экспертные Дорожные карты внедрения механизмов и инструментов управления по результатам в деятельность российских органов государственной власти и местного самоуп-

правления. Такие Дорожные карты были разработаны: в 2006 г. (на 2006–2008 гг.); в 2008 г. (на 2008–2010 гг.); в 2010 г. (на 2010–2012 гг.); в 2012 г. (на 2012–2015 гг.). Дорожная карта по внедрению управления по результатам в органах государственной власти – это экспертный документ, в котором в систематизированном виде представлены разрабатываемые и реализуемые мероприятия по внедрению управления по результатам в органах государственной власти, включенные в концептуальные (программные) документы по совершенствованию системы государственного управления в Российской Федерации, а также экспертные предложения по этому вопросу. Первоначально Дорожные карты были призваны систематизировать инициативы, разрабатываемые и реализуемые в рамках программных и концептуальных документов различных «центров управления» реформами государственного управления (Барабашев А.Г., Клименко А.В., 2010).

На каждом из круглых столов рассматриваются результаты мониторинга выполнения Дорожной карты за предшествующий период, а также обсуждаются и принимаются Дорожные карты на следующий период.

На V круглом столе представлены и обсуждены результаты мониторинга Дорожной карты на 2012–2015 гг., одобренной на IV круглом столе (см.: Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти, 2014), и предложения по дальнейшему развитию управления по результатам в органах государственной власти, в том числе Дорожная карта на 2014–2016 гг., проект которой был подготовлен на основе Концепции дальнейшего развития (следующего этапа развития) механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти, разработанной в РАНХиГС в 2013 г. в соответствии с Дорожной картой 2012–2015 гг. Представленный участникам V круглого стола проект Дорожной карты на 2014–2016 гг. также направлен на согласование и синхронизацию действий, направленных на развитие (внедрение) отдельных элементов управления по результатам, на восполнение «пробелов» утвержденных концептуальных (программных) документов по совершенствованию государственного управления и обеспечение внедрения «полного цикла» «управления по результатам» в отношении всех видов и уровней результатов, на обеспечение возможности мониторинга развития инструментов и механизмов управления по результатам в технологиях государственного и муниципального управления (Дорожная карта на 2014–2016 гг. публикуется в текущем номере журнала – *ред.*).

В рамках стартовой сессии круглого стола были рассмотрены основные итоги развития и освоения механизмов управления по результатам, в том числе итоги мониторинга реализации в 2012–2014 гг. «Дорожной карты» развития инструментов и механизмов управления по результатам в технологиях государственного и муниципального управления. В.Н. Южаковым в рамках сообщения «Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и задачи: на пути к “3.0”» были рассмотрены основные этапы и итоги внедрения управления по результатам в деятельность органов государственного управления,

а также цель и задачи перехода к третьему этапу освоения инструментов и механизмов управления по результатам. Этапность внедрения управления по результатам характерна как для зарубежных стран (Добролюбова и др., 2014), так и для Российской Федерации. На третьем этапе внедрения управления по результатам предстоит обеспечить переход от использования инструментов и механизмов управления по результатам как «внешнего контура» государственного управления к государственному управлению по результатам.

В настоящий момент в ходе второго этапа внедрения управления по результатам создаются предпосылки для перехода к третьему этапу, т.е. мы находимся «на пути к версии 3.0». Целью освоения принципа управления по результатам в органах государственной власти на предстоящий период является повышение результативности деятельности органов государственной власти.

Основными задачами внедрения управления по результатам в «версии 3.0» являются:

- ликвидация пробелов и отставаний: выявление видов деятельности органов государственной власти, уровней деятельности органов государственной власти, де-факто не участвующих во внедрении управления по результатам, и восполнение выявленных пробелов;
- завершение работ второго этапа: настройка механизмов и инструментов систем (контуров) управления по результатам в органах государственной власти (их правового регулирования, методического и организационного обеспечения) на достижение уточненных результатов;
- начало работ третьего этапа: обеспечение правового регулирования, методического и организационного обеспечения всех механизмов и инструментов государственного управления, ориентация на результативность всей деятельности органов государственной власти и исключение ненужных для этого механизмов и инструментов их деятельности.

Ожидаемый результат перехода к третьему этапу: управление по результатам должно стать содержанием государственного управления, определяющим требования к принятию управленческих решений на всех этапах разработки, реализации, мониторинга и оценки государственной политики, мер государственного регулирования, исполнения государственных (муниципальных) функций и оказания государственных (муниципальных) услуг, профессиональной служебной деятельности государственных (муниципальных) служащих.

А.Н. Митькин – заместитель директора Департамента стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Минэкономразвития России – выступил с сообщением «О внедрении государственных программ в деятельность Правительства Российской Федерации», в котором были подведены основные итоги реализации государственных программ Российской Федерации в 2013 г.

В.В. Климанов – заведующий кафедрой государственного регулирования в экономике РАНХиГС, генеральный директор Института реформирования общественных финансов – обратил внимание на особенности про-

ведения корректировок государственных программ с учетом организации процесса формирования бюджетных проектировок и сложностей в сфере межведомственного взаимодействия.

Итоги мониторинга реализации в 2012–2014 гг. «Дорожной карты» развития инструментов и механизмов управления по результатам в технологиях государственного и муниципального управления были обобщены *Е.И. Добролюбовой*. Мониторинг проводился по направлениям реализации «Дорожной карты» и позволил как выявить основные достижения в сфере управления по результатам за прошедшие два года, так и определить меры, требующие внимания в дальнейшей перспективе.

В рамках первой сессии были рассмотрены «Основные направления дальнейшего развития механизмов и инструментов управления по результатам», в том числе подходы к формированию нового поколения показателей для оценки результативности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в контексте совершенствования системы стратегического планирования.

Е.И. Добролюбовой были представлены предложения по приоритетам «версии 3.0» внедрения управления по результатам, а также «Дорожной карте» дальнейшего развития и освоения механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления на 2014–2016 гг.». Так, среди ключевых задач движения «версии 3.0» внедрения управления по результатам отмечались задачи:

- внедрения принципа управления по результатам как содержания государственного управления, а не отдельных мероприятий, не связанных с принятием основных управленческих решений;
- конкретизации требований к пониманию результатов, а также к построению систем измерения достигаемых результатов с учетом соблюдения баланса интересов всех заинтересованных сторон (общества в целом и отдельных социальных групп, бизнеса и т.д.);
- повышения ответственности за достигаемые результаты и продвижения принципов управления по результатам (включая оплату труда по результатам) в государственной и муниципальной службе.

А.Г. Барабашев – научный руководитель факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ – сделал сообщение по теме «Уровни оценки эффективности». Акцент в выступлении был сделан на необходимости оценки как потенциальных результатов, так и рисков последующей реализации при принятии решений о финансировании новых инициатив с учетом международного опыта оценки рисков программ и проектов.

В рамках второй сессии была рассмотрена проблема персональной ответственности за результат, в том числе в контексте перехода к результативным контрактам совершенствования системы аттестации и оплаты труда по результатам. Со стартовым сообщением по теме «Опыт разработки и внедрения ключевых показателей эффективности на региональном уровне: преодолимы ли трудности» выступил *И.Б. Шебураков*, заместитель директора Вологодского филиала РАНХиГС. В своем выступлении он осветил опыт внедрения управления по результатам на уровне госу-

дарственных служащих в российских регионах, а также выявил основные проблемы, возникающие в рамках данного процесса.

Третья сессия была посвящена теме «Управление по результатам в контрольно-надзорной деятельности: есть ли альтернатива “палочным” показателям». Со стартовым сообщением по теме «Подводные камни систем мотивации проверяющих: кейс ФАС» выступил *В.В. Новиков*, с.н.с. РАНХиГС, член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

В рамках каждой из сессий круглого стола были проведены дискуссии с участием представителей Минэкономразвития России, Минфина России, Минтруда России, Всемирного банка, научных и экспертных организаций. В ходе дискуссий свои предложения по результатам мониторинга Дорожной карты 2012–2015 гг. и проекту Дорожной карты 2014–2016 гг., по использованию результатов круглого стола высказали, в том числе: заместитель директора Департамента бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы Минфина России *О.Г. Вороновская*; директор Департамента стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Минэкономразвития России *А.Н. Митькин*; референт Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России *К.Д. Никитин*; первый проректор НИУ «Высшая школа экономики» *Л.И. Якобсон*; аналитик в сфере реформ государственного управления Всемирного банка *М.А. Овчинникова*; профессор кафедры управления социально-экономическими процессами Нижегородского института управления филиала РАНХиГС *А.Н. Мальцев*; главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *Ю.А. Тихомиров*; *Е.И. Добролюбова*; ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *О.Ю. Еремина*; *А.Г. Барабашев*; профессор Финансового университета при Правительстве РФ *Н.К. Попадюк*; научный сотрудник Научно-исследовательского центра государственного управления МИГСУ РАНХиГС *И.Ю. Панкратов*; руководитель Центра «Информационные технологии в государственном управлении» *В.В. Гриднев*; представитель «Росбизнессистем» *Н.А. Букреева*; генеральный директор ООО «Измеримые кадровые технологии» *С.А. Сухарев*; директор Центра развития организационных технологий *В.И. Колыхалов*.

Для обеспечения обобщения результатов круглого стола был проведен экспертный опрос его участников, направленный на оценку актуальности внедрения управления по результатам и основных достижений в данной сфере, а также на выявление ключевых приоритетов дальнейшего освоения принципов управления по результатам в деятельности органов государственного управления.

Обобщая результаты обсуждения проекта Дорожной карты 2014–2016 гг., следует подчеркнуть высокую актуальность продолжения усилий по внедрению управления по результатам с учетом основных заявленных принципов «версии 3.0». В ходе дискуссии были отмечены приоритетные

направления дальнейшей работы: инвентаризация и коррекция понимания и определения результатов и используемых для их оценки показателей; упрощение системы документов планирования и отчетности; продвижение систем оценки результативности профессиональной служебной деятельности и обеспечение учета итогов этой оценки для оплаты труда по результатам, а также принятие решений по продвижению по службе; формирование индивидуальных планов обучения государственных служащих, ориентированных на результаты и результативность их профессиональной служебной деятельности. Важным направлением освоения управления по результатам является развитие системы оценки рисков реализации программ и проектов, основанной на единых критериях и подходах к оценке, а также меры, предлагаемые в целях повышения эффективности бюджетных расходов.

Подводя итоги V круглого стола, важно обратить внимание на то, что представленные участникам круглого стола результаты мониторинга Дорожной карты 2012–2015 гг., прошедшее обсуждение проекта Дорожной карты 2014–2016 гг., сформулированные участниками предложения по уточнению и дополнению проекта Дорожной карты 2014–2016 гг. показали, что в действительности сегодня в рамках внедрения в деятельность органов государственной власти механизмов и инструментов управления по результатам приходится решать – в той или иной мере – задачи всех трех перечисленных выше этапов этого процесса. Все они представлены в Дорожной карте 2014–2016 гг. Ее реализация будет способствовать тому, чтобы мероприятия, работающие на перспективу – на переход к третьему этапу внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти, – не затерялись среди мер по «подтягиванию отстающих (вопросов, органов и регионов)».

Состоявшееся обсуждение позволяет констатировать, что участники V круглого стола в целом поддержали (с учетом высказанных предложений) разработанную в РАНХиГС «Дорожную карту дальнейшего развития и освоения механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления на 2014–2016 гг.», первую «Дорожную карту», подготовленную (прежде всего в части экспертных предложений) на основе экспертной Концепции дальнейшего развития (следующего этапа развития) механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти. Это, как отмечалось в ходе дискуссий, делает целесообразным более активное участие экспертного сообщества не только в мониторинге реализации мероприятий, отраженных в Дорожной карте, но и в обеспечении системности их реализации, прежде всего включенных в нее экспертных предложений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012, № 3.
2. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: «Дело», 2014.
3. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010, № 3.
4. Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба, 2014, № 1.
5. Добролюбова Е.И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления, 2008, № 3.
6. «Управление по результатам – итоги и новые возможности». Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления, 2010, № 2.