

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ: МОДЕЛЬ ДЛЯ РОССИИ

Южаков В.Н.*

Аннотация

*Предмет данной статьи** – управление по результатам как основа обеспечения надлежащего государственного управления. Автором представлен обобщенный анализ опыта и перспектив освоения принципа управления по результатам в государственном управлении. Научно-исследовательские работы по вопросам результативности государственного управления, которые выполнялись в 2013–2016 гг. в рамках государственных заданий РАНХиГС, показали необходимость перехода к следующему этапу освоения принципа управления по результатам в государственном управлении. Основной задачей этого перехода должно стать превращение управления по результатам из дополнительного контура государственного управления в его основное содержание. На современном этапе управление по результатам может стать новой моделью государственного управления, синтезирующей и усиливающей преимущества действующих его моделей. В статье в кратком виде представлены главные особенности государственного управления по результатам и требования к осуществлению перехода к нему: формирование единых подходов к пониманию результативности государственного управления; инвентаризация и уточнение заявленных целей и ожидаемых результатов (а также их показателей результативности и их целевые значения) для всех функций и уровней государственного управления (с учетом приоритетов развития и ресурсных ограничений); обеспечение соответствия процессов принятия решений интересам достижения результатов; законодательное закрепление требований государственного управления по результатам.*

Ключевые слова: государственное управление; качественное государственное управление; надлежащее управление; управление по результатам; эффективное управление.

Принцип управления по результатам вошел в практику совершенствования государственного управления в пакете требований «New Public Management» (см., например: Гусарова, Овчинникова, 2014).

* Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ, РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

** Статья подготовлена по материалам выступления автора на 17-й Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества.

Как показывает обзор текущего зарубежного опыта, данный принцип и сегодня сохраняет свое значение в качестве одного из ключевых условий обеспечения надлежащего государственного управления (Добролюбова, Александров, Южаков, Клочкова, 2014). При этом он в определенной мере трансформировался из одного из требований по переходу к «новой модели государственного управления» в повседневно исполняемый стандарт качественного государственного управления.

В Российской Федерации мероприятия, направленные на учет и реализацию принципа управления по результатам, предусматривались и предусматриваются, начиная с середины 2000-х гг., во всех базовых реформах российского государственного управления: в бюджетной реформе (переход к «бюджетированию по результатам»); в административной реформе (внедрение механизмов управления по результатам); в реформировании государственной службы (внедрение показателей результативности и эффективности и оплаты труда государственных служащих по результатам) (см., например: Добролюбова, Александров, Южаков, Клочкова, 2014; Добролюбова, Южаков, Александров, 2014).

Регулярный экспертный мониторинг, который с 2006 г. проводится раз в два года, показывает положительную (хотя и неравномерную по годам) динамику в разработке и применении разнообразных инструментов и механизмов управления по результатам на разных уровнях государственного управления в отношении различных государственных функций и задач (Управление по результатам..., 2010; Александров, Добролюбова, Южаков, 2012; Добролюбова, 2014; Добролюбова, 2015).

Этот же мониторинг показывает, однако, противоречивость, непоследовательность и несогласованность в разработке и применении инструментов и механизмов управления по результатам, создаваемых в рамках различных базовых реформ и отдельных их направлений. В целом эти инструменты и механизмы остаются набором недостаточно связанных друг с другом мер или, в лучшем случае, специальным контуром управления,ременительным для органов власти и их должностных лиц и не связанным достаточно очевидным образом с их основной деятельностью, а нередко и затрудняющим ее (Добролюбова, Южаков, 2014). Эффект от их внедрения оказался ниже ожидаемого. Как следствие, возникло (и отчасти сохраняется) мнение о том, что принцип управления по результатам не оправдал или исчерпал себя.

Во избежание преждевременных выводов следует учитывать, что для Российской Федерации, как и для других стран, характерен волнообразный характер внедрения инструментов и механизмов управления по результатам. В России, как представляется, необходим переход к следующему этапу освоения принципа управления по результатам в государственном управлении (Южаков, Александров, 2014). Его основной проблемой и задачей должно стать превращение управления по результатам из дополнительного контура государственного управления в его основное содержание. Российское государственное управление в целом должно стать государственным управлением по результатам (Южаков, Александров, Добролюбова,

Клочкова, 2014). Решение этой задачи предполагает адекватное понимание результатов и последовательную ориентацию на достижение решений и действий на всех этапах управленческого цикла, по всем государственным функциям и задачам, на всех уровнях государственной власти и государственной службы.

Отношение к управлению по результатам должно трансформироваться. Если ранее данный подход как в российской, так и зарубежной практике рассматривался в качестве одного из направлений реформ в рамках парадигмы *New Public Management*, то на современном этапе управление по результатам может стать новой моделью государственного управления, синтезирующей и усиливающей преимущества действующих и развивающихся моделей государственного управления.

Принципиальные отличия данной модели от других моделей государственного управления заключаются в следующем (подробнее об этом см.: Южаков, Добролюбова, Александров, Клочкова, 2014):

1. В отличие от традиционного «веберианского государства», определяющего государство как институт, имеющий монопольное делегированное право на легальное применение насилия, модель государственного управления по результатам рассматривает государство как институт, обеспечивающий достижение общественно значимых результатов в сфере социально-экономического развития и безопасности, через реализацию государственных функций и оказание государственных услуг, в том числе путем создания условий для достижения общественно значимых результатов, на основе соблюдения баланса интересов. Таким образом, государство рассматривается не как «монопольный полицейский», а как «арбитр», определяющий условия игры для хозяйствующих субъектов и домохозяйств и осуществляющий свои функции и полномочия в интересах своих граждан.
2. Если «веберианская бюрократия» основана на вертикальной иерархической структуре, регламентации деятельности и специализации труда, развитии профессионального и аполитичного института государственной службы с учетом соблюдения принципа «заслуг и достоинств», модель государственного управления по результатам предполагает ориентацию деятельности органов государственной власти и государственных служащих на достижение конечных общественно значимых результатов и в этом смысле рассматривает вопросы регламентации и организации деятельности как один (но не единственный) способ достижения поставленных целей и получения ожидаемых результатов, при этом ожидаемые результаты могут быть достигнуты как усилиями государственных служащих, так и за счет иных (в том числе рыночных, квазирыночных) механизмов. В данном контексте акцент оценки деятельности государственных служащих смещается с оценки квалификации и учета отдельных профессиональных достижений к оценке вклада в достижение общих, заранее определенных (ожидаемых) результатов деятельности.

3. Концепция государственного управления по результатам основана на принципах New Public Management, предполагающих ориентацию деятельности органов государственной власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности. Однако, в отличие от классического понимания нового государственного управления как клиентоориентированного (сервисного) государства, рассматриваемая модель государственного управления по результатам не ограничивается сферой государственных услуг. Инструменты и механизмы управления по результатам в меньшей степени могут применяться и в отношении других видов государственных функций, оценка эффективности и результативности осуществления которых, с точки зрения граждан и организаций, может быть проблематичной (в частности, в сфере нормотворчества, управления государственным имуществом, контрольно-надзорной деятельности). В данном контексте важна стратегическая роль государства, которое, в отличие от других участников общественных отношений, призвано учитывать не только текущие потребности и оценки потребителей своих услуг, но и интересы будущих поколений.
4. В развитие принципов New Public Management Программой развития ООН в 1997 г. был введен термин «качественное государственное управление» (good governance), обозначающий модель управления, основными характеристиками которой являются: участие, верховенство права, прозрачность, оперативность, ориентация на консенсус, равенство и инклюзивность, эффективность и результативность, а также подотчетность. В данной модели существенное внимание уделяется политическим условиям реализации модели государственного управления, в то время как достижение общественно значимых результатов является лишь одной из характеристик (одним из принципов), но не целью государственного управления как таковой, что является ключевым отличием концепции качественного государственного управления от управления по результатам. Еще одно отличие связано с тем, что качественное государственное управление опирается преимущественно на внешние оценки, т.е. предполагается, что избирательная система и демократические процедуры участия являются механизмом, позволяющим как определить, так и оценить степень достижения заявленных результатов. Практика показывает, что, несмотря на всю значимость данных институтов для развития государственного управления, существуют «разрывы» между декларируемыми во время выборов целями и ожидаемыми результатами и фактическими достижениями органов государственного управления, а политические механизмы (в том числе выборы) являются недостаточными для сокращения таких «разрывов». В связи с этим в модели государственного управления по результатам принцип подотчетности получил дальнейшее развитие – помимо собственно подотчетности рассматривается и *ответственность* органов государственной власти и их руководителей за достижение заявленных результатов.

В рамках подходов качественного государственного управления сформировались еще два взгляда на пути развития государственного управления:

- «эффективное государство» (способность государства развивающихся стран – в противовес «уязвимому государству» (fragile state) – достигать развития (управлять развитием) на основе эффективного взаимодействия государства с гражданами и гражданским обществом, подотчетности и открытости). В рамках данного направления предполагается реформирование государственного управления под влиянием информационно-коммуникационных технологий путем усиления доверия к правительству, лидерства, повышения качества государственных услуг, обеспечения политической представленности интересов, развития кооперации в системе бюрократии и управления конфликтами. Данное направление получило развитие в исследованиях Всемирного экономического форума;
- «государственное управление ожиданиями» (Anticipatory State) – предполагает «наличие способности общества к использованию различных ресурсов для управления создаваемыми технологиями, основанными на знаниях, если такое управление возможно» (Gustan, 2014). В рамках данного направления особое внимание уделяется развитию прогностических функций государства, а также развитию систем управления рисками в государственном управлении.

Модель государственного управления по результатам позволяет объединить эти действующие и развивающиеся подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней оценки рисков и тенденций развития, в том числе связанных с развитием информационных технологий, в соответствии с подходами, представленными в рамках концепции государственного управления ожиданиями. Государственное управление по результатам может рассматриваться как противоположность ориентации государственного аппарата на исполнение административных процессов без внятного (внешнего для государства, системы управления) результата (т.е. концепции граждан для государства, государства для функций), не ограниченное при этом отдельными типами государственных функций (оказанием государственных услуг), как предусмотрено концепцией нового государственного управления, и не полагающееся на политические инструменты и внешние оценки результатов, как на единственный (ключевой) источник оценки эффективности и результативности деятельности, в соответствии с концепцией качественного государственного управления.

Переход от «освоения ресурсов» и «демонстрации активности» к государственному управлению по результатам предполагает, на наш взгляд, прежде всего формирование единых требований к пониманию *результативности государственного управления*, которая характеризуется: собственно результатами управления (конечными общественнозначимыми результатами; вкладом в их достижение; непосредственными результата-

ми), показателями по каждому из них, их целевыми (или/и интервальными) значениями, а также эффективностью их достижения.

Необходимо на этой основе инвентаризировать и уточнить заявленные цели и ожидаемые результаты (их показатели результативности и их целевые значения) для всех функций и уровней государственного управления (с учетом приоритетов развития и ресурсных ограничений). Это подразумевает совершенствование системы документов и процедур стратегического управления, обеспечение соответствия заявленных целей и результатов предъявляемым к ним критериям. При этом государственное управление по результатам должно быть основано, как представляется, на соблюдении на всех стадиях управленческого цикла правила «пяти балансов» (см.: Южаков, Добролюбова, Александров, 2014). Во-первых, необходимо соблюдение баланса интересов всех участвующих сторон (граждан, бизнеса, государственных служащих) при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов. Во-вторых, при определении результатов необходимо обеспечить баланс интересов во временной перспективе, позволяющий совмещать стратегические приоритеты и тактические решения. В-третьих, необходимо обеспечить баланс ответственности за достижение конечных результатов и свободы в выборе тактики их достижения. В-четвертых, необходим баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов (кадровых, финансовых и иных). В-пятых, необходима балансировка «реактивной» (действий, обусловленных реакцией на свершившиеся события) и «проактивной» политики – действий, направленных на предупреждение рисков в будущем.

Следует также обеспечить соответствие процессов принятия решений интересам достижения результатов. В частности, необходимо предусмотреть возможности внедрения матричных систем управления и использования проектных методов достижения целей. Должна быть создана система принятия управленческих решений, позволяющая ответственным за конечные результаты лицам обеспечивать достижение заявленных результатов.

Формирование государственного управления по результатам необходимо обеспечить и законодательно. Вариантом его законодательной поддержки мог бы стать федеральный закон об основах государственного управления, нацеленный на обеспечение последовательной ориентации всех инструментов, механизмов, звеньев, участников и уровней российского государственного управления не на демонстрацию активности и не на освоение ресурсов, а на достижение общественно значимых результатов, в том числе результатов развития (об этом см.: Талапина, 2016; Южаков, 2016).

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. – С. 135–146.
2. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 98–126.
3. Добролюбова Е.И. Мониторинг реализации «Дорожной карты» // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 78–84.
4. Добролюбова Е.И. Управление по результатам в деятельности некоторых федеральных органов исполнительной власти: результаты мониторинга // Общественные финансы. – 2015. – № 1 (31). – С. 7–21.
5. Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. – 2014. – № 1. – С. 84–92.
6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 28–47.
7. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. 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») // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 95–102.
8. Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 95–104.
9. Управление по результатам – итоги и новые возможности // Под ред. В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой. – М.: Издательство «Статут», 2010. – 285 с.
10. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 129–148.
11. Южаков В.Н., Александров О.В. На пути к версии «3.0» // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 70–77.
12. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.

13. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 176 с.
14. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Потенциал и система показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов власти: перспективы третьего поколения. М., 2014. – 108 с. URL: <http://ssrn.com/abstract=2610057> (дата обращения: 19.05.2016).
15. Gustan D. Understanding «Anticipatory Governance» // Social Studies of Science. 2014. Vol. 44 (2). URL: <http://sss.sagepub.com/content/44/2/218.full.pdf+html> (дата обращения: 23.06.2014).

RESULT-BASED PUBLIC MANAGEMENT: THE RUSSIAN MODEL

Yuzhakov Vladimir N.

PhD, Professor, Chief Researcher, Director of the Center of Public Technologies Administration of RANEPА.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Abstract

The goal: overall analysis of the prior experience and future perspectives of the implementation of the performance public management model. The findings: performance management principle is now commonly used in upgrading the public management systems within the “new public management” framework. As the analysis of the current Russian and foreign implementation practices shows, this principle is still the key requirement for the adequate quality of public services. The findings suggest that the transformation to the next stage of the performance management public services is needed. New aspects of the research: the findings of the research indicate that the major goal of the transformation should be the transition of result-oriented principles from secondary to primary, core positioning in the system of public management. In this case the performance management model can become a new model of public management that synthesizes and enforces advantages of the

currently applied models. The article discusses the requirements for the implementation of such a transition. As a result of the transition, the entire public management system in Russia should become a result-based one.

The article is based on the research of the public management efficiency, conducted as a part of the RANEPA's projects during 2013–2016.

Keywords: public management; quality public management; adequate management; result-based management / performance management; efficient management.

Citation: Yuzhakov, V.N. (2016). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: model dlya Rossii [Result-Based Public Management: The Russian Model]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 165–174 (in Russian).

REFERENCES

1. Alexandrov, O., Dobrolyubova, E. & Yuzhakov, V. (2012). Monitoring vnedreniya upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya [Monitoring of performance management introduction into bodies of public administration and into bodies of local government]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 135–146.
2. Dobrolyubova, E. (2014). Monitoring realizatsii "Dorozhnoy karty" [Monitoring of the implementation of the «road map»]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 78–84.
3. Dobrolyubova, E. (2015). Upravlenie po rezul'tatam v deyatel'nosti nekotorykh federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: rezul'taty monitoringa [Performance Management in Selected Federal Executive Authorities: Monitoring Results]. *Public Finance*, vol. 1, n. 31, pp. 7–21.
4. Dobrolyubova, E., Alexandrov, O., Yuzhakov, V. & Klochkova, E. (2014). Mezhdunarodnyy opyt vnedreniya upravleniya po rezul'tatam: osnovnye tendentsii [The International Experience in Implementing Performance Management: the Main Trends]. *Public Administration*, n. 1, pp. 84–92.
5. Dobrolyubova, E., Yuzhakov, V. & Alexandrov O. (2014). Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v ramkakh realizatsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya [Implementation of the Performance Management as a Part of Administrative Reform in Russia: Towards the Creation of a New Model of Public Administration]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 28–47.
6. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2014). Razvitie mekhanizmov i instrumentov upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nosti organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya (Obzor materialov V kruglogo stola «Upravlenie po rezul'tatam: na puti k versii 3.0») [Development of Mechanisms and Tools of Performance Management in the Activities of Public Authorities and Local Self-Government (Overview of the V round table «Performance management: towards version 3.0» Prepared by: E.I. Dobrolyubova; V.N. Yuzhakov)]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 95–102.

7. Gusarova, M. & Ovchinnikova, M. (2014). Upravlenie po rezul'tatam v sisteme gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: podkhody i rezul'taty reformirovaniya za poslednie 10 let [Introducing performance management in the system of public administration in Russia: approaches and lessons learnt from the last decade of implementation]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 98–126.
8. Gustan, D. (2014). Understanding «Anticipatory Governance». *Social Studies of Science*, vol. 44, n. 2. Available: <http://sss.sagepub.com/content/44/2/218.full.pdf+html> (accessed: 23 June, 2014).
9. Juzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I. & Aleksandrov, O.V. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model'? [Performance Management in Public Administration: Old Recipes or a New Model?]. *Ekonomicheskaya politika*, n. 5, pp. 191–207.
10. Talapina, E.V. (2016). O proekte federalnogo zakona ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniya [About the Federal Law Draft on the Fundamentals of Public Administration]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, n. 3, pp. 95–104.
11. *Upravlenie po rezultatam – itogi i novye vozmozhnosti* [Governance for Results – Resume and New Opportunities]. (Ed. by V.N. Yuzhakov, E.I. Dobrolyubova). Moscow: «Statut», 2010. – 285 p.
12. Yuzhakov, V.N. & Aleksandrov, O.V. (2014). Na puti k versii «3.0» [On the way to version 3.0]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 5, pp. 70–77.
13. Yuzhakov, V.N. (2015). Gosudarstvennoe upravlenie po rezultatam: O podgotovke proekta federalnogo zakona «Ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii» [Governance for Results: On the Preparing of Draft Federal Law «On the Fundamentals of Public Administration in the Russian Federation»]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 129–148.
14. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova, E.N. (2014). *Vnedrenie upravleniya po rezultatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dalneishemu razvitiyu* [Introduction of Performance Management in Public Authorities Operations: Interim Results and Proposals for Development]. Moscow: Delo, RANEPА.
15. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Aleksandrov, O.V. & Klochkova, E.N. (2014). *Potentsial i sistema pokazateley i instrumentov upravleniya po rezul'tatam v deyatelnosti organov vlasti: perspektivy tret'ego pokoleniya* [Potential and the system of indicators and tools of performance management in governance: perspectives of the third generation.]. Moscow. Available: URL: <http://ssrn.com/abstract=2610057> (accessed: 19 May, 2016).