

ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НА ПУТИ К СОЗДАНИЮ НОВОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В.*

Аннотация

Внедрение принципов управления, ориентированного на результат, было признано одним из направлений административной реформы в Российской Федерации в принятой в 2005 г. и пролонгированной в 2008 г. Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.

В статье рассматривается, в какой степени с позиций определенного Президентом РФ принципа «новой модели государственного управления» – ориентации работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы – реализованы признанные необходимыми в 2005 г. мероприятия административной реформы по внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; какие коррекции и новые меры по их разработке и дальнейшему внедрению в деятельность органов государственной власти необходимы для реализации принципа «новой модели государственного управления».

Для ответа на эти вопросы в статье проанализирована степень решения проблем, на которые было ориентировано соответствующее направление Концепции административной реформы, а также степень реализации основных мер, предусмотренных в Концепции в части управления по результатам. На основе анализа сформулированы рекомендации по разработке и реализации дальнейших мер по внедрению управления по результатам в Российской Федерации как новой модели государственного управления.

Ключевые слова: административная реформа; государственное управление; результативность; управление по результатам; орган исполнительной власти; эффективность.

* Добролюбова Елена Игоревна – ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС, генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга.

Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 117571 Москва, просп. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

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

Александров Олег Владимирович – старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС, директор ЦЭФК Групп. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 117571 Москва, просп. Вернадского, д. 82. E-mail: ovalex@mail.ru

Необходимость целенаправленного внедрения принципов управления по результатам в деятельность органов государственной власти в качестве задачи и условия повышения эффективности их деятельности (повышения качества государственного управления) в современной России была признана в начале 2000-х гг. Тогда же началось и формирование процедур (механизмов и инструментов) управления по результатам в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (прежде всего в деятельности органов исполнительной власти).

Связанные с этим задачи были поставлены в ряде концептуальных, стратегических документов различных секторов («базовых блоков») реформирования (совершенствования) государственного управления: в 2003 г. – в рамках провозглашенной реформы государственной службы¹; в 2004 г. – в рамках реформы бюджетного процесса²; в 2004–2005 гг. – в рамках совершенствования организации деятельности федеральных органов исполнительной власти³; в 2005 г. – в рамках административной реформы⁴.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (далее – Концепция административной реформы) были поставлены задачи:

- внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- реализации единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»).

Решение этих задач (наряду с другими) должно было обеспечить «повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти» (одна из заявленных целей административной реформы), а благодаря этому и повышение эффективности (качества) государственного управления путем проведения мероприятий, объединенных в специальное направление (первое из 8 основных направлений) административной реформы – «Управление по результатам», а также рядом мероприятий направления «Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти».

Важной особенностью Концепции административной реформы стала зафиксированная в ней установка на то, что мероприятия по внедрению системы управления, ориентированного на результат, также должны быть скоординированы с перечисленными в ней мероприятиями, реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)», включая мероприятия по формированию «системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ, включающей показатели текущего и конечного результата и использованных ресурсов» и по созданию «единой государственной информационной системы планирования и мониторинга эффективности деятельности органов власти в целях достижения ключевых показателей социально-экономического развития»,

а также мероприятиями по реформированию государственной службы («формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками»).

В пришедшей на смену Концепции административной реформы «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»⁵ в качестве основных итогов административной реформы в Российской Федерации, проведенной в 2006–2010 гг. в рамках направления, касающегося управления по результатам и проектного управления, были указаны следующие достижения:

- ежегодно разрабатывались доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- в 2008 году утверждены основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, целевые показатели и перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- заложена законодательная база по формированию системы государственного задания в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями;
- утверждены ведомственные целевые программы по повышению качества предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций)⁶.

При этом на данном этапе административной реформы (напомним – куратором «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» оставалась Правительственная комиссия по проведению административной реформы в Российской Федерации) в ее концептуальном документе уже не предусматривалось не только отдельное направление мероприятий административной реформы, но и собственно специальные мероприятия, направленные на разработку и внедрение процедур (механизмов и инструментов) управления по результатам в деятельность органов исполнительной власти. В «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» задача дальнейшего внедрения процедур управления по результатам напрямую упоминается только как задача смежной Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» в части предусмотренных ею мер по повышению «эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих»⁷. Подразумевалось, что решению этой задачи должны способствовать иные, прямо с нею не связанные меры «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»⁸.

В период с 2010 по 2012 г. решение задачи внедрения процедур управления по результатам предписывалось «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», установившими, что одним из приоритетных направлений работы по повышению

эффективности государственного управления, связанным с утверждением качественно иных требований к государственному управлению, является «повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат»⁹. Однако содержание этих мер ограничивалось необходимостью «изменить подходы к финансовому обеспечению федеральных органов исполнительной власти».

В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» решение задачи повышения эффективности деятельности органов государственной власти (эффективности государственного управления) напрямую не связывается с дальнейшим внедрением в деятельность органов государственной власти принципов, механизмов, инструментов управления по результатам.

Таким образом, если следовать стратегическим документам, непосредственно регулирующим деятельность по реформированию, совершенствованию и развитию государственного управления, и прежде всего в рамках административной реформы, то можно сказать, что к 2013 г. задача внедрения принципов, механизмов, инструментов управления по результатам в деятельность органов государственной власти в основном решена и утратила свое значение в качестве самостоятельного направления работы по повышению эффективности (качества) государственного управления.

На наш взгляд, иная оценка степени решенности и актуальности этой задачи содержится в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2012 г. Подчеркнув, что для повышения эффективности государственной власти, обеспечения качественного современного государственного управления необходима новая модель государственного управления, Президент определил ее первый принцип – «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы»¹⁰.

В какой степени с позиций этого принципа реализованы признанные необходимыми в 2005 г. мероприятия административной реформы по внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам? Какая их коррекция и какие новые меры по разработке и дальнейшему внедрению в деятельность органов государственной власти механизмов и инструментов управления по результатам необходимы для реализации этого принципа «новой модели государственного управления»? В какой степени его реализация требует концентрации усилий в рамках собственно административной реформы?

Оценка решения проблем в сфере внедрения управления по результатам, на которые была направлена Концепция административной реформы

На ранних этапах реализации мер по внедрению управления по результатам (в том числе компонента управления по результатам, связанного с бюджетированием, ориентированным на результат) была сформирована Концепция административной реформы. Особое внимание в ней уделялось вопросам

не обеспечения планирования исполнения государственной политики, а организации реализации государственной политики, контроля за реализацией принятых планов, а также при необходимости их корректировки. Таким образом, основная роль принципов управления по результатам, предполагаемая на данном этапе административной реформы, была связана не с определением приоритетов государственной политики и деятельности органов исполнительной власти (целеполаганием, планированием), а с обеспечением условий достижения поставленных целей и решения задач государственной политики, информационно-аналитическим обеспечением принятия решений по корректировке ранее сформулированных планов действий. В качестве ключевой проблемы в рамках Концепции административной реформы было выделено именно отсутствие действенных механизмов контроля достижения запланированных результатов и корректировки намеченных планов. Среди проблем, препятствующих полноценному внедрению управления по результатам в деятельность органов исполнительной власти, в Концепции административной реформы также отмечались следующие:

- отсутствие методик расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- отсутствие системы сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и системы мониторинга их достижения;
- отсутствие у государственных служащих необходимых знаний и навыков в сфере управления по результатам, а также мотивации к проведению работы по оценке результатов.

Данные проблемы не являются уникальными для Российской Федерации: в той или иной степени с ними сталкивались все страны, в которых осуществлялось внедрение механизмов управления по результатам (Curristine, 2005). Проблемы с мониторингом достижения целевых значений показателей отмечались в зарубежной практике и в течение значительного времени после первоначального внедрения систем управления по результатам (в данном отношении, в частности, показателен пример Нидерландов (De Jong, van Beek & Posthumus (2013).

В этой связи корректнее оценивать не степень полного решения проблем в сфере управления по результатам, а степень продвижения к решению данных проблем. Для проведения такой экспертной оценки использовалась следующая шкала оценок для каждой выявленной проблемы (p_i):

- 3 – проблема усугубилась;
- 0 – продвижение отсутствует;
- 1 – выявлено некоторое продвижение в решении проблемы, однако проблема сохраняется и по-прежнему является существенным ограничением при внедрении механизмов управления по результатам;
- 2 – выявлено существенное продвижение в решении проблемы, однако проблема сохраняет свою актуальность;
- 3 – выявлено весьма значительное продвижение в решении проблемы; данная проблема в настоящее время не является существенным ограничением для внедрения механизмов управления по результатам.

С учетом значимости проблемы, связанной с отсутствием механизмов мониторинга, оценки и коррекции государственной политики (в том числе по сравнению с другими проблемами, отмеченными в Концепции административной реформы) для проведения экспертной оценки использованы веса (k_i), отражающие значимость соответствующих проблем. Итоговая оценка рассчитана по формуле:

$$A = \sum p_i \times k_i \quad (1).$$

При оценке учитывались как непосредственные результаты реализации Концепции административной реформы, так и результаты, полученные в рамках реализации других инициатив в сфере внедрения инструментов управления по результатам.

Итоги оценки решения проблем в сфере управления по результатам, отмеченных в Концепции административной реформы, приведены в таблице 1. Как следует из результатов оценки, по итогам реализации Концепции административной реформы выявлено некоторое продвижение в решении проблем в сфере управления по результатам (1, 2 балла из 3). Однако дальнейшее продвижение по решению выявленных в Концепции административной реформы проблем осуществлялось уже вне ее рамок. В целом, несмотря на наличие прогресса в решении проблем, обуславливавших внедрение механизмов и инструментов управления по результатам, большинство этих проблем по-прежнему сохраняют свою актуальность.

Оценка реализации мер в сфере управления по результатам, предусмотренных Концепцией административной реформы

Концепцией административной реформы предусматривалась реализация следующих мер в сфере внедрения управления по результатам:

- «создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;
- разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей;
- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений

Таблица 1

Оценка решения проблем в сфере внедрения управления по результатам, отмеченных в Концепции административной реформы

№	Наименование (краткая характеристика) проблемы	Значимость проблемы (k _i)	Оценка продвижения в решении проблемы (p _i)		Комментарий
			в рамках административной реформы	с учетом других инициатив по состоянию на 01.01.2014	
1	Отсутствие механизмов управления по результатам в сфере организации реализации государственной политики, контроля за реализацией принятых планов, а также при необходимости их корректировки	0,4	1	2	<p>В рамках реализации Концепции административной реформы были внедрены системы оценки результатов реализации государственной политики на ведомственном уровне (в рамках Докладов о результатах и основных направлениях деятельности – ДРОНД). Однако до 2011 г. ДРОНДы были ориентированы на оценку результатов деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти, полученных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, и не учитывали результаты государственной политики, связанные с реализацией мер государственного регулирования.</p> <p>Внедрение государственных программ (призванных интегрировать как мероприятия, направленные на социально-экономическое развитие, так и меры государственного регулирования, в том числе правового), а также распространение новых инструментов мониторинга и оценки реализации государственной политики (мониторинга правоприменительной практики, ретроспективной оценки регулирующего воздействия, оценки эффективности государственного контроля (надзора)) создали основу для использования принципов управления по результатам в сфере государственной политики.</p> <p>Однако, несмотря на существенное продвижение по решению данной проблемы, мониторинг внедрения механизмов управления по результатам показывает в целом сохранение «перекося» достигнутых результатов в сторону планирования по сравнению с такими этапами (стадиями) управления по результатам, как мониторинг, оценка и коррекция.</p>

2	Отсутствие методик расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти	0,2	2	2	<p>В рамках реализации Концепции административной реформы при формировании ДРОНДов были сформированы паспорта показателей, содержащие методики их расчета. Методики расчета показателей были разработаны и в рамках формирования государственных программ. Сохраняющаяся актуальность проблемы связана с тем, что во многих случаях методики расчета показателей результативности не утверждены. Кроме того, в ряде случаев, с учетом асимметрии информации между отчитывающимся органом и внешними участниками процесса при использовании ведомственной отчетности, внешняя проверка значений показателей затруднена</p>
3	Отсутствие системы сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и системы мониторинга их достижения	0,2	1	1	<p>Хотя некоторое продвижение по данному направлению наблюдалось и в период реализации Концепции административной реформы, и в настоящее время, современная система сбора и обработки информации по показателям результативности не отвечает потребностям в их использовании. Так, в конце 2000-х гг. лишь около 50% показателей ДРОНДов ФОИВ формировались на основе данных Росстата. По оценкам, проведенным РАНХиГС в 2012 г., лишь около 25% показателей государственных программ включены в состав Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), причем лишь по некоторым из них данные формируются к моменту оценки результатов реализации государственной программы в отчетном году и, соответственно, проведения оценки эффективности реализации государственной программы. Некоторое продвижение по решению данной проблемы наблюдается в части показателей, формируемых автоматически на основе данных учетных систем федеральных органов исполнительной власти (в частности, такой подход позволяет использовать механизмы управления по результатам на индивидуальном уровне в Федеральном казначействе, ФНС России и некоторых других федеральных органах исполнительной власти, однако данный подход не получил массового распространения)</p>
4	Отсутствие у государственных служащих необходимых знаний и навыков в сфере управления по результатам, а также мотивации к проведению работы по оценке результатов	0,2	1	3	<p>Хотя в рамках реализации Концепции административной реформы решению данной проблемы не уделялось специального внимания, именно по ней продвижение наиболее заметно. Практика разработки ДРОНДов (а также проектов ОНДП, государственных программ), внедрения механизмов оценки структурных подразделений и подведомственных организаций способствовала формированию навыков у государственных служащих в сфере управления по результатам</p>
	ИТОГО		1,2	2,0	

и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;
- внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями» (Концепция административной реформы...).

Анализ перечня предусмотренных мер показывает, что в целом в Концепции административной реформы был предусмотрен комплексный подход к внедрению механизмов управления по результатам, предполагающий их внедрение на всех уровнях управления (ведомственном, структурного подразделения и отдельного исполнителя, подведомственных организаций), интеграцию вопросов планирования и оценки результатов в процесс распределения ресурсов, а также развитие систем оценки эффективности и результативности (в том числе оценку эффективности бюджетных расходов). Отличительной особенностью данных мер является отсутствие их привязки к конкретным инструментам управления по результатам (например, к ДРОНДам) при наличии достаточно четко определенного перечня механизмов управления по результатам (целеполагание, планирование, оценка и т.д.), что обеспечивает возможность их использования и в настоящее время.

Экспертная оценка степени внедрения предусмотренных Концепцией административной реформы мер в сфере управления по результатам проведена с учетом итогов экспертного мониторинга внедрения механизмов и инструментов управления по результатам, проведенного в 2008 и 2010 гг. (см.: Управление по результатам...), и учитывает следующие стадии разработки и внедрения мер:

- наличие нормативно-правовой базы для внедрения (1 балл);
- «пилотное» внедрение в отдельных федеральных органах исполнительной власти (2 балла);
- внедрение во всех (в подавляющем большинстве) федеральных органах исполнительной власти.

Результаты проведенной оценки приведены в таблице 2. Как следует из таблицы, практически все предусмотренные Концепцией административной реформы меры в рамках направления «Управление по результатам» сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

Оценка реализации мер по внедрению управления по результатам, предусмотренных Концепцией административной реформы, показывает, что многие механизмы управления по результатам (особенно механизмы, так или иначе связанные с мониторингом и оценкой результативности деятельности, в частности управленческий учет, конкурентное распределение средств с учетом фактически достигнутых и ожидаемых результатов, аудит результативности, механизмы оценки результативности профессиональной служебной деятельности) до сих пор внедрены лишь в «пилотном» режиме в отдельных ведомствах, часто в силу отдельных специфических обстоятельств.

Такое положение дел объясняется объективными ограничениями (рисками реализации) рассматриваемого направления Концепции администра-

Таблица 2

Оценка реализации мер в сфере управленческой реформы, предусмотренных Концепцией административной реформы (на федеральном уровне)

№	Наименование меры	Наличие НПА	Оценка внедрения		Комментарий (в том числе оценка актуальности меры в настоящее время)
			в рамках административной реформы	с учетом других инициатив по состоянию на 01.01.2014	
1.	Создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности	+/-	2	2,3	В наибольшей степени прогресс отмечен в части развития систем ведомственного планирования деятельности; в наименьшей степени реализованы принципы конкурентного распределения ресурсов, а также проектного управления по целям и результатам деятельности. Данные направления сохраняют свою актуальность и в настоящее время (подробнее см. ниже)
1.1	в части комплексной системы ведомственного планирования	+	3	3	Комплексные системы ведомственного планирования были реализованы на основе внедрения ДРОНДов субъектов бюджетного планирования (в настоящее время данная практика реализуется в рамках госпрограмм и планов по их исполнению)
1.2	в части комплексной системы межведомственного планирования и проектного управления	+	2	3	В рамках реализации административной реформы был использован проектный принцип ее организации, однако он не получил дальнейшего распространения; межведомственные системы планирования были апробированы в более поздние сроки (в рамках разработки и реализации Проектов по исполнению Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 г. и – в более полном виде – в рамках разработки и реализации государственных программ)
1.3	в части конкурентного распределения ресурсов между ведомствами	-	1	1	Формально ДРОНДы (как и государственные программы) были включены в бюджетный процесс, однако фактически их использование для конкурентного распределения средств между ведомствами ограничено

2.	<p>Разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства</p>	+	3	3	<p>Показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти разработаны в рамках формирования ДРОНДов (позднее – проектов ОНЦП, государственных программ), обеспечен ежегодный мониторинг достижения целевых значений показателей. Кроме того, по ряду органов исполнительной власти утверждены дополнительные показатели результативности деятельности (в том числе в сфере совершенствования инвестиционного климата). Сохраняются проблемы в закреплении ответственности за достижение отдельных показателей эффективности и результативности, относящихся к сфере деятельности нескольких (большинства) органов власти. Особенно ярко данные проблемы проявились при организации реализации Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012. По ряду направлений деятельности сохраняются проблемы определения ожидаемого результата (в том числе в части контрольно-надзорной деятельности, деятельности по управлению имуществом). Таким образом, данная мера в значительной степени сохраняет свою актуальность</p>
3.	<p>Внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечения привязки целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей</p>	–	2	2	<p>В рамках реализации данной меры проводились эксперименты (осуществлено «пилотное» внедрение) по определению и привязке целей к конкретным исполнителям, однако на практике были выявлены существенные ограничения по декомпозиции показателей эффективности и результативности деятельности федерального органа исполнительной власти до индивидуального уровня. Фактически показатели при оценке результативности служебной деятельности используются в отдельных федеральных органах исполнительной власти в отношении руководителей органов (территориальных органов) – например, в части оценки инвестиционного климата или качества предоставления государственных услуг, а также в отношении большинства сотрудников – прежде всего в органах, где внедрена система премирования по результатам (ФНС России, ФТС России, Федеральное Казначейство). Развитие данного направления крайне актуально, поскольку ответственность за достижение результатов у исполнителей является одним из ограничений роста эффективности государственного управления</p>

4.	Разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечить контроль за достижением результатов и определить персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач	-	2	2		В рамках данной меры проводились отдельные эксперименты (например, по учету рабочего времени в Минэкономразвития России), а также были внедрены элементы управленческого учета в отношении отдельных типов деятельности (например, в Минприроды России внедрена привязка НИОКР к целям и задачам ДРОНД, в настоящее время обеспечена привязка НИОКР к основным мероприятиям подпрограмм государственных программ), однако такая практика скорее является исключением, нежели правилом
5.	Разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов	-	2	2		Аудит результативности реализован лишь в отдельных ведомствах (в рамках реализации Концепции административной реформы – в Минприроды России, после завершения ее реализации – в Федеральном Казначействе). Дальнейшее развитие данного направления как в разрезе государственных программ, так и в функциональном разрезе (например, в рамках оценки эффективности исполнения переданных полномочий) является крайне актуальным
6.	Внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей	+	1	1		Требования по необходимости оценки рисков предусматривались как в рамках ДРОНДов, так и в рамках государственных программ, однако фактически оценка рисков если и проводится, то носит формальный характер (не является основой для принятия решений). По оценке Счетной Палаты за 2013 г., лишь в одной государственной программе предусмотрено проведение количественной оценки рисков реализации программы. Развитие данного направления является особенно актуальным с учетом текущей макроэкономической ситуации
7.	Внедрение механизмов управления организациями, подведомственными органам исполнительной власти	+	2	3		Массовое внедрение данных механизмов связано, в том числе, с реформированием системы оплаты труда в бюджетной сфере и внедрением инструмента государственных заданий (на федеральном уровне – с 2012 г.). В то же время используемые в настоящее время механизмы в определенной степени ориентируются на объемные (количественные), а не на качественные характеристики государственных услуг (работ). В этой связи необходимо дальнейшее развитие данного направления с акцентом на оценку соблюдения требований к качественным параметрам государственных услуг (работ)

тивной реформы. Необходим учет данных рисков на стадии разработки дальнейших инициатив по внедрению управления по результатам в деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Во-первых, чрезвычайно важным (во многом решающим) фактором успеха является правильное (корректное) определение результата. Так, мониторинг количественных показателей (например, объемов оказания государственных услуг) должен в обязательном порядке сопровождаться аудитом (оценкой) соблюдения требований к качеству предоставляемых государственных услуг. При планировании и оценке контрольно-надзорной деятельности следует учитывать не только показатели, характеризующие внутренние процессы контрольно-надзорной деятельности (степень выполнения плана проверок, долю проверок, в рамках которых выявлены нарушения, долю устраненных нарушений из числа выявленных), но и изменение состояния сферы контрольно-надзорной деятельности (сокращение ущерба, несчастных случаев и т.д.). Отсутствие таких сбалансированных систем показателей результатов может приводить к тому, что при высоком (формально) уровне внедрения инструментов управления по результатам результативность органов исполнительной власти остается низкой¹¹.

Во-вторых, отсутствие «спроса на результаты» на высоком уровне приводит к снижению заинтересованности во внедрении данных механизмов на уровне ведомств. Поддержание данного «спроса» связано, в том числе, с установлением персональной ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти за достижение результатов, а также с установлением требований к корректировке плановых документов в случае существенных отклонений фактических результатов от запланированных (такого рода нормы установлены в отношении государственных программ, но должны быть распространены и на иные типы результатов).

В-третьих, отсутствие (хотя бы косвенной, информационной) взаимосвязи между результатами и направляемыми на их достижение ресурсами (отсутствие бюджетирования, в той или иной степени ориентированного на результат) существенно снижает востребованность и эффект от любых механизмов управления по результатам. В данной ситуации инструменты и механизмы управления по результатам воспринимаются «формально», как некие внешние (либо дополнительные) требования, мало связанные с «текущей» деятельностью. Отсутствие связи управленческих (и в значительной степени финансовых) решений с достигаемыми (или ожидаемыми) результатами фактически отводит данным инструментам второстепенную роль.

Наконец, внедрение управления по результатам само по себе является межведомственным проектом, в котором роль центральных ведомств объективно играют несколько федеральных органов исполнительной власти – Минэкономразвития России, Минфин России, Минтруд России. Попытка «раздельной» реализации различных концепций и программ данными ведомствами приводит как к обострению межведомственной конкуренции, так и к отсутствию реализации отдельных направлений. Так, по трем из семи предусмотренных Концепцией административной реформы мер (табл. 2), нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию соответствующей

ющей меры, отсутствуют до сих пор, что связано, в том числе, со спецификой распределения полномочий между центральными ведомствами.

Перспективы дальнейшего внедрения механизмов управления по результатам в России: управление по результатам как новая модель государственного управления

Результаты анализа, проведенного в этой статье, а также оценки экспертов Всемирного банка (Гусарова, Овчинникова, 2014) показывают, что дальнейшее внедрение механизмов управления по результатам сохраняет свою актуальность. В условиях ухудшения макроэкономических прогнозов и роста внешних рисков реализации государственной политики возрастают требования к качеству проработки предпринимаемых мер и к их реализации, к четкому формулированию и обеспечению достижения заявленных результатов, формируется «запрос» на изменение принципов и процедур принятия и реализации управленческих решений, создаются предпосылки для реализации данных изменений.

Так, сформулированные в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. цели и ожидаемые результаты являются предметом постоянного мониторинга и не пересматриваются даже с учетом ухудшения макроэкономической ситуации и прогнозных показателей темпов экономического роста страны в среднесрочной перспективе. Таким образом, система управления по результатам, направленная не на формальное «закрытие поручений», а на достижение реальных, уже сформулированных целей и задач (и отражающих их результатов деятельности органов исполнительной власти), является востребованной и необходимой. При этом на самом высоком уровне государственного управления постоянно демонстрируется необходимость закрепления ответственности за достижение данных результатов за конкретными руководителями.

Переход к формированию федерального бюджета по программному принципу открывает возможности по обеспечению более тесной связи объемов бюджетных ассигнований и ожидаемых результатов государственной политики, при этом бюджетные ресурсы в рамках государственных программ не рассматриваются как единственные доступные для достижения целей. Таким образом, созданы необходимые условия для развития содержательного диалога между федеральными ведомствами – ответственными исполнителями государственных программ – и внешними заинтересованными сторонами о вариантах реализации государственной политики и финансовых последствиях выбора данных вариантов.

Основой для дальнейшего внедрения принципов и процедур управления по результатам является переход от рассмотрения управления по результатам как одного из направлений административной реформы к пониманию управления по результатам как содержания государственного управления. Инструменты и механизмы управления по результатам должны использоваться не как дополнительные, «внешние» по отношению к процессу управления, а как собственно инструменты и механизмы государственного управления. Реализация данных принципов предполагает формирование

«новой модели государственного управления», предполагающей реализацию следующих требований к модели управленческого цикла.

1. Этап планирования предполагает определение ожидаемых результатов на всех уровнях (от уровня государственной политики до индивидуального уровня) и в отношении всех государственных функций и государственных услуг, а также механизмов достижения данных результатов. При определении результата важнейшим критерием является учет баланса интересов в рамках общественных отношений, на достижение которого в существенной степени направлена деятельность государства.

Так, при определении конечного результата от осуществления контрольно-надзорной деятельности необходимо учитывать как интересы предпринимательского сообщества (что, в частности, реализовано в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»), так и интересы потребителей продукции, а также общества в целом. В этой связи необходима реализация комплексного подхода и к измерению достигаемых результатов, которые зачастую не могут быть определены лишь одним-двумя показателями. Необходим уход от «палочных» систем, подменяющих показатели, отражающие конечный результат, показателями, характеризующими исключительно использование ресурсов для достижения данного результата. Так, результативность тушения пожаров в конечном счете может оцениваться на основе оценки предотвращенного ущерба (в том числе в сравнении с фактически нанесенным), но не по количеству выездов бригад в абсолютном выражении.

При планировании результатов необходима оценка эффектов от достижения тех или иных результатов, которые могут носить как положительный (синергетический), так и отрицательный характер. Такой подход потребует практической реализации новых требований как к системам используемых показателей результативности, так и к определению целевых значений этих показателей, учету их взаимного влияния. Важной методологической задачей при реализации данного подхода является определение достигаемых результатов (и соответственно, показателей, характеризующих их достижение) для каждого уровня, уточнение требований к взаимосвязи предмета оценки и используемых измерителей, выявление показателей, характеризующих достижение результата, и показателей, отражающих факторы, влияющие на достижение данного результата.

На этапе планирования в рамках управления по результатам необходимо не только определить ожидаемые результаты и показатели их достижения, но и определить мероприятия по достижению планируемых результатов. Фактически вся деятельность органов государственного управления в данной модели должна быть направлена на достижение заявленных результатов; отсутствие влияния реализации государственных функций на достижение результата должно являться основанием для признания соответствующих государственных функций избыточными и перераспределения (оптимизации) финансовых, кадровых, материально-технических ресурсов для реализации таких государственных функций и мероприятий, которые направлены на достижение результатов.

2. Этап реализации, предполагающий обеспечение достижения запланированных результатов для всех уровней и типов результатов. В рамках реализации данного этапа важно, с одной стороны, обеспечить в текущем режиме наличие необходимой информации о ходе реализации мероприятий для обеспечения своевременного принятия управленческих решений, направленных на обеспечение достижения результатов, а с другой – обеспечить наличие определенной автономии в принятии тех или иных управленческих решений, в том числе в части перераспределения ресурсов, для обеспечения максимально эффективного достижения результатов. Значимым компонентом данного этапа является текущий мониторинг хода реализации мероприятий (осуществления государственных функций), а также мониторинг состояния факторов риска и их влияния.

Важным мероприятием на данном этапе является интеграция реализации мероприятий и систем сбора оперативных данных о получении результатов. В частности, необходима интеграция систем документооборота с системами оценки хода реализации документов внутриведомственного и межведомственного планирования (государственных программ, «дорожных карт», ведомственных планов), организация сбора данных о непосредственных результатах деятельности в автоматизированном режиме. Такие меры позволят перейти от «палочной» оценки количества выполненных либо невыполненных поручений к контролю за достижением результатов в текущем режиме. Наличие данных о промежуточных результатах позволяет перейти от контроля совершения тех или иных действий к управлению отклонениями между запланированными и фактически полученными результатами (в том числе по срокам получения результатов). В этом отношении внедрению управления по результатам способствует и использование методов проектного управления, предполагающих возможности гибкой корректировки текущих планов, перераспределения имеющихся ресурсов для обеспечения оптимального решения поставленных задач и достижения результатов, а также систем управления рисками, позволяющих концентрировать ресурсы с целью максимизации результатов.

Реализация данного этапа управления по результатам в системе государственного управления требует существенной дебюрократизации процедур внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, а также дальнейшего развития механизмов «обратной связи».

3. Этап оценки степени достижения результатов и коррекции принимаемых мер призван обеспечить учет фактически достигнутых результатов при планировании будущей деятельности. Залогом успеха на данном этапе является наличие своевременной и достоверной информации о фактически достигнутых результатах (в отношении всех типов результатов и всех уровней управления), а также возможности учета данных о результатах на очередных циклах планирования деятельности. На этом этапе востребована реализация таких мер, как аудит эффективности и результативности деятельности, проведение внешних (в том числе независимых) оценок достижения результатов.

Важно отметить, что качество мониторинга и оценки достижения результатов, а также возможность разработки мер по коррекции зависят от качества планирования (в том числе от четкости определения) ожидаемых ре-

зультатов и критериев их достижения (критериев успеха) уже на начальном этапе. Если для одних результатов (и показателей, на основе которых они измеряются) целесообразно использование точных целевых значений, то для других более адекватной является система оценки, основанная на пороговых (минимальных и/или максимальных) значениях тех или иных показателей, преодоление которых может потребовать корректировки состава реализуемых мероприятий, а в ряде случаев – и корректировки ожидаемых результатов.

Внедрение управления по результатам как «новой модели государственного управления» позволит обеспечить рост доли заявленных и достигнутых в заявленные сроки результатов всех видов и уровней в общем числе заявленных результатов, сократить долю бюджетных расходов, не направленных на получение заявленных результатов всех уровней, а также обеспечить внутреннее соответствие заявляемых результатов на различных уровнях.

Реализация предлагаемых мер будет способствовать реализации последовательной государственной политики, направленной на получение конечных, значимых для граждан, хозяйствующих субъектов и страны в целом результатов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р.
2. Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. OECD Journal on Budgeting, vol. 5, no. 1. Available: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf> (accessed: 01.11.2013).
3. De Jong, M., van Beek, I. & Posthumus, R. (2013). Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands, OECD Journal on Budgeting, vol. 12/3. – Doi: 10.1787/budget-12-5k455r12vs37
4. Управление по результатам – итоги и новые возможности / под ред. В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой. – М.: Статут, 2010.
5. 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.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Изложена в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003–2005, продлена до 2007 г.).

- 2 На основе Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.
- 3 В 2004–2005 гг. начала формироваться практика разработки и утверждения Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации и докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти. См., например: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти // Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452 – п. 2.1–2.7, Раздела 2 «Порядок планирования и организации работы. Формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти».
- 4 Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах // Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 N 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 N 221).
- 5 Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы // Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. N 1021-р.
- 6 Однако характерно, что, например, в подготовленном Минэкономразвития России Докладе «О ходе выполнения Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах» задача внедрения процедур управления по результатам уже не рассматривается.
- 7 Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. N 261.
- 8 В том числе «оптимизация численности государственных и муниципальных служащих»; «оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг»; «развитие механизмов досудебного обжалования».
- 9 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года // Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1663-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 02.11.2009 N 1622-р).
- 10 Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2012 года.
- 11 В частности, в рамках анализа регионального опыта внедрения управления по результатам, проведенного по заказу Всемирного банка в 2010 г., были выявлены примеры субъектов Российской Федерации, в которых при высокой степени внедрения данных методов (по сравнению со средним уровнем по соответствующим федеральным округам) уровень удовлетворенности граждан качеством услуг, оказываемых в бюджетной сфере (образования, здравоохранения и т.п., по данным Минрегиона России), был ниже средних уровней по соответствующему федеральному округу. Например, такая ситуация отмечалась в Тверской области.

IMPLEMENTATION OF THE PERFORMANCE MANAGEMENT AS A PART OF ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIA: TOWARDS THE CREATION OF A NEW MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dobrolyubova Elena I.

Leading Researcher of the Center for Technology of Public Administration,
RANEPA, G.D. of the Center for Economic and Financial Consulting.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Yuzhakov Vladimir N.

PhD, Professor, Director of the Center for Technology Governance IPEA, RANEPA.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Alexandrov Oleg V.

Senior Researcher of the Center for Technology of Public Administration,
RANEPA, Director of CEFC Group.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ovalex@mail.ru

Abstract

Introducing performance management principles was acknowledged as one of the directions of the administrative reform in the Russian Federation according to the Concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010 approved in 2005 and extended in 2008.

The article reviews the extent of implementation of administrative reform activities on implementing performance management instruments and mechanisms, which were deemed necessary in 2005, from the viewpoint of the principle of a “new public administration model” aimed at orienting all parts of public administration mechanism and all levels towards achieving measurable, transparent results clear to the public, as defined by the Russian President. Which corrections and new measures to implement performance management practices should be taken to introduce the “new public administration model”?

To answer this question, the article analyses the extent to which the problems that had determined the need for this direction of the Concept of administrative reform, have been resolved, and the extent of the implementation of the performance management related measures outlined in the Concept. Based on this analysis, recommendations on the development and implementation of further measures are made, so that performance management as a new model of public administration in Russia should be implemented.

Keywords: administrative reform; public administration; performance management; results; public body; effectiveness.

REFERENCES

1. *Kontseptziya administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatzii v 2006–2008 godah, utverzhdyonnaya rasporyazheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatzii ot 25.10.2005 N1789-r.* [The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2008, approved by the Federal Government of 25.10.2005. N 1789-r].
2. Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n. 1. Available: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf> (accessed: 01.11.2013).
3. De Jong, M., van Beek, I. & Posthumus, R. (2013). Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 12/3. Available: 10.1787/budget-12-5k455r12vs37
4. Yuzhakov, B.N. & Dobrolyubova, E.I. (Eds.). *Upravlenie po rezultatam – itogi i novye vozmozhnosti* [Performance Management – results and new opportunities]. Moscow: Statut, 2010.
5. Gusarova, M.V. & Ovchinnikova, M.A. (2014). Upravlenie po rezultatam v sisteme gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: podhody i rezultaty 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.