Владимир ЮЖАКОВ, Олег АЛЕКСАНДРОВ



На пути к версии 3.0

Принцип управления по результатам, возникнув и реализовавшись в бизнесе, стал одним из самых успешных подходов и к организации государственного управления. Он применяется практически во всех развитых и ведущих развивающихся странах (США, Великобритания, Австралия, Германия, Франция, Новая Зеландия, Индия, Бразилия, Китай и так далее), а также в международных организациях.

В России необходимость целенаправленного внедрения принципа управления по результатам в деятельность органов государственной власти была признана в качестве условия повышения эффективности государственного управления в начале 2000-х годов. Связанные с этим задачи были поставлены в ряде концептуальных, стратегических документов различных направлений реформирования (совершенствования) государственного управления, в том числе: в 2003 году – в рамках провозглашенной реформы государственной службы (в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» 2003–2005 годы, продлена до 2007 года); в 2004 году – в рамках реформы бюджетного процесса (в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах); в 2005 году – в рамках административной реформы (в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах). В период с 2010 по 2012 год решение задачи внедрения процедур управления по результатам предписывалось фактически только «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», установившими, что одним из приоритетных направлений работы по повышению эффективности государственного управления является «повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат» [Основные направления, 2008][1].

В ходе применения управления по результатам в государственном секторе в России – как и в зарубежной практике – продолжается формирование много-

[1] Подробнее см.: 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.

Владимир Южаков, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Олег Александров, старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82), директор ЦЭФК Групп (119019, Москва, ул. Новый Арбат, 21, к. 830). E-mail: aleksandrov@cefc.ru

Аннотация: В России накоплен определенный опыт разработки механизмов и инструментов управления по результатам для государственных органов, а также по их внедрению. Недостаточно убедительный эффект от их применения и его обременительность для государственных органов нередко вызывают сомнения в возможностях самого принципа управления по результатам. По мнению авторов, эти сомнения и необходимость дальнейшей работы по освоению данного принципа в государственном управлении определяются незавершенностью и волнообразным характером этого процесса. В статье рассматриваются проблемы текущего этапа внедрения в деятельность российских государственных органов, а также формулируются цель и ключевые задачи его третьего, формирующегося этапа (версии 3.0).

Статья опирается на итоги прошедшего в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2014 году V Круглого стола 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». Мероприятие было подготовлено на основе исследований по опыту разработки, внедрения и дальнейшему развитию механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении, проведенных в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2012 и 2013 годах.

Ключевые слова: административная реформа, государственное управление, результативность деятельности, управление по результатам, эффективность деятельности.

образных механизмов и инструментов данного принципа. О том, как проходила и проходит их разработка и освоение в российских государственных органах, можно судить на основании независимого экспертного мониторинга и оценки этой практики, систематически осуществляемого по инициативе научного и экспертного сообщества на протяжении уже восьми лет[2]. С результатами мониторинга, выполненного, с участием авторов, можно познакомиться в публикациях: [Управление по результатам, 2008; Добролюбова, 2008; Управление по результатам, 2010; Александров, 2012; Южаков, 2014. С. 57–100].

Анализ итогов проведенного мониторинга позволяет сделать вывод, что для оценки необходимости дальнейшего освоения принципа управления по результатам в государственном управлении в России, для развития его механизмов и инструментов важно учитывать три обстоятельства.

Во-первых, базовые проблемы, породившие необходимость освоения принципа управления по результатам в России, сохраняются. В названных выше работах показано, что за последние годы разработаны и разрабатываются различные механизмы и инструменты управления по результатам в государственном управлении. С той или иной степенью успешности они апробированы. Есть федеральные органы государственной власти, в которых освоение управления по результатам реализуется как достаточно последовательная политика.

Можно также привести относительно положительные примеры системного применения данного принципа в целом. Таким примером может стать постановка и организация реализации одной из основных задач административной реформы – задачи повышения качества и доступности услуг, предоставляемых органами государственной власти. В рамках данного направления с самого начала реализации использовался принцип управления по результатам – формировался весь цикл управления по результатам, включая вполне определенные, ожидаемые результаты и механизмы достижения этих результатов (в том числе с использованием проектных подходов), механизмы мониторинга этих результатов (на этапе реализации проектов и в целом по системе предоставления государственных услуг), оценки результатов и их коррекции (в том числе путем внесения изменений в административные регламенты). Такой подход в значительной степени обеспечил относительную успешность этого направления административной реформы.

Однако в то же время, по экспертным оценкам, пока еще эффект от внедрения управления по результатам в российских органах государственной власти остается незначительным, что связано как с особенностями организации работ по внедрению данных принципов, так и с неполным внедрением инструментов и механизмов управления по результатам. Проблемы, решить которые были призваны усилия по освоению принципа управления по результатам, остаются в значительной мере нерешенными.

Обобщенно базовую проблему, порождающую необходимость продолжения работы в этом направлении, можно определить как распространенность в государственных органах того, что в организационном проектировании называется «фиктивной демонстративной деятельностью» – демонстрацией активности, принятием множества решений и усилий, освоением ресурсов в ущерб заботе о достижении понятных, общественно значимых конечных результатов. Наличие общественного интереса к данной проблематике связано прежде всего с тем, что никто, даже привыкнув к этому, не хочет в конечном счете, чтобы органы государственной власти ориентировались на такое исполнение своих функций вместо ориентации на значимый результат. Распространенность «фиктивной демонстративной деятельности» является основой многих проблем государственного управления, связанных с отсутствием его ориентации на достижение результата – это, в частности, расходование денег не по назначению, недостижение каких-либо результатов, непонимание во многих случаях сотрудниками государственных органов того, что является результатом их деятельности, непонимание гражданами и бизнесом, что является результатом деятельности тех органов власти, с которыми они взаимодействуют. Как следствие, возникает недоверие к органам государственной власти, в отношении которых для взаимодействующих с ними граждан и организаций, в том числе – для бизнеса, не очевиден положительный эффект от их деятельности, что не может не влиять и на предпри-

[2] Начиная с 2006 года, экспертным сообществом разрабатываются «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. Такие «дорожные карты» были разработаы, обсуждены и приняты на тематических Круглых столах – в 2006 году (на 2006–2008 годы), в 2008 году (на 2008-2010 годы), в 2010 году (на 2010–2012 годы), в 2012 году (на 2012-2015 годы), в 2014 году (на 2014–2016 годы). «Дорожные карты» являются механизмом неформальной «горизонтальной» координации усилий по внедрению управления по результатам в рамках различных направлений совершенствования государственного управления. На каждом из Круглых столов рассматривались результаты мониторинга выполнения «дорожной карты» за предшествующий период. В 2014 году V Круглый стол по теме «Управление по результатам: на пути к версии 3.0» был проведен в Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. На нем были представлены и обсуждены результаты мониторинга «дорожной карты» на 2012-2015 годы, принятой на IV Круглом столе [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 годы

нимательский климат, и на оценку эффективности и конкурентоспособности России как страны, привлекательной для инвестиций.

Наличие этой проблемы не позволяет, как это иногда происходит, делать вывод о том, что от попыток освоения принципа управления по результатам в государственном управлении нужно отказатся, в силу того, что он доказал свою неэффективность. Необходимость избавления от такой фиктивной демонстративной деятельности – это интегральная задача внедрения данного принципа в деятельность органов государственной власти.

Во-вторых, при всем многообразии механизмов и инструментов управления по результатам, форм их реализации в решении различных задач государственного управления, они имеют и развивают единую, хотя и допускающую толкования, концептуальную основу.

Концептуально управление по результатам в государственном управлении (как и вообще в общественном секторе) можно определить как «принцип управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления (планирование, реализация и контроль), способствующий наиболее эффективному достижению целей и получению конечных общественно-значимых результатов. Он позволяет наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности» [Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., 2014. С. 8]. Такое толкование нацеливает на комплексное решение базовой проблемы, которая вновь и вновь заставляет заниматься проблематикой внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти.

В-третьих, анализ международного и российского опыта показывает, что интерес к внедрению управления по результатам в деятельность органов государственной власти носит волнообразный характер как в зарубежных странах, так и в России. И в зарубежной, и в российской истории его освоения выделяются три основных этапа [Добролюбова, Александров, Южаков, Клочкова, 2014].

В этой связи, представление о неэффективности управления по результатам, применительно к государственному управлению, которое начало распространяться примерно с 2008 года, следует отнести скорее к смене набора инструментов данного принципа, развитию его механизмов и их корректировки с учетом накопленного опыта, с необходимостью перехода к новому его этапу, нежели к действительному отказу от данного подхода.

В России содержанием первого из трех выявленных этапов (условно называемого нами версия 1.0) является признание принципа управления по результатам в деятельности органов государственной власти, установление, разработка экспериментальной, пилотной апробации, внедрение отдельных элементов управления по результатам, опыт и попытка его системного применения в отдельных направлениях деятельности. Период первой волны внимания к управлению по результатам в нашей стране пришелся на 2003–2008 годы.

Следует отметить, что степень реализации мер первого этапа, предусмотренных в концепции административной реформы 2006–2008 годов (в первом ее направлении), до сих пор составляет около двух третей от общего объема запланированных мер. [Добролюбова, Южаков, Александров, 2014].

Второй этап (версия 2.0) – это формирование системы управления по результатам в деятельности органов государственной власти, предусматривающий ее использование как специального контура, включая определение, планирование, контроль достижений и оценки результатов деятельности, и масштабизацию этих систем, распространение их на другие органы и уровни государственной власти и местного управления, а также создание предпосылок третьего этапа освоения управления по результатам. Данная задача по формированию управления по результатам по всему управленческому циклу была сформулирована при подготовке «дорожных карт» 2008 года [Управление по результатам: оценка прогресса и перспективы, 2008].

Третий этап (версия 3.0) – это, по сути, превращение «управления по результатам» в кавычках, то есть управления по результатам как специальной системы мер, направленных на достижение результатов в государственном управлении, в государственное управление по результатам без кавычек.

Именно необходимость перехода к третьему этапу освоения отражена в определении управления по результатам в качестве первого из ключевых принципов новой модели государственного управления для России, как это было определено Президентом России в Послании Федеральному Собранию в 2012 году. В предложенной им формулировке таким ключевым принципом является «ориентация работы всех звеньев, механизмов и уровней власти на измеримый, прозрачный, понятный для общества результат работы»[3].

На наш взгляд, это означает, что управление по результатам из отдельного контура государственного управления в органах государственной власти должно становиться содержанием всей их деятельности.

Если тот или иной инструмент, тот или иной механизм государственного управления, та или иная деятельность органов государственной власти не ориентирована на достижение понятных результатов, то должна быть поставлена задача освобождения от этих механизмов, инструментов, сегментов деятельности.

В настоящий момент, с нашей точки зрения, продолжается второй этап и создаются предпосылки для

[3] В этой формулировке учтен один из ключевых выводов в отношении перспектив освоения принципа «управления по результатам» в государственном управлении, который был сделан на упомянутом выше Круглом столе в 2010 году [Управление по результатам, 2010. С. 8].

перехода к третьему этапу (хотя на нем приходится решать и оставшиеся нерешенными задачи первого этапа). Можно выделить ряд основных проблем текущего состояния освоения управления по результатам в государственном управлении.

Первая из них унаследована от первого этапа – это проблема нестыковки, недостаточной проработанности элементов, в том числе в отношении отсутствия или недостаточной проработанности определения результатов соответствующей деятельности органов государственной власти.

Примером этой проблемы может служить антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов, как одно из направлений деятельности органов государственной власти. В Федеральном законе Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определены ожидаемые результаты этой деятельности – указано, что она проводится с целью выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Соответственно, для оценки эффекта от экспертизы необходимо оценить, сколько коррупциогенных факторов было выявлено, а сколько устранено. По данным Генеральной прокуратуры России, антикоррупционная экспертиза стала тотальным фактом нормотворческого процесса. Только это ведомство в 2013 году проверило на предмет коррупциогенности 1 млн 200 документов, выявило и добилось устранения коррупциогенных факторов в 58 тыс. документов. Хорошо это или плохо, есть ли здесь конечный результат или нет? На наш взгляд, это наглядная ситуация, в которой непосредственный результат вроде бы отражен, а о конечном результате забыли потому, что антикоррупционная экспертиза, конечно же, разрабатывалась и проводится не для того, чтобы улучшить юридическую технику, а для того, чтобы ликвидировать коррупциогенные практики и коррупционные рынки. Пока, по факту, ни закон не требует, ни на практике никто даже не спрашивает, сработали все усилия, направленные на эту задачу, или нет. Вот конкретный пример этого наследия первого этапа, когда, скажем, непосредственный результат так или иначе определяется и оценивается, а конечный результат – вне зоны внимания. На втором этапе необходимо было устранить данную проблему, обеспечить ориентацию на достижение конечного результата, однако, как показывает этот пример, нередко эта задача остается нерешенной и на втором этапе.

Вторая проблема (группа проблем) – это собственные ограничения второго этапа. Она связана прежде всего с недостроенностью собственно системы (контура) управления по результатам в деятельности органов государственной власти, отсутствием адекватных целям государственной политики определений результатов и измеримых, понятных показателей для различных видов деятельности органов государственной власти, отсутствием в ряде случаев отдельных звеньев управленческого цикла, в том числе мониторинга и оценки, и в целом – с отсутствием адекватной мотивации. Создание систем управления в органах государственной власти и поддержание их жизнеспособности воспринимаются исполнителями как излишнее обременение, связанное, в том числе с большими трудозатратами, финансовыми затратами и непонятными эффектами для деятельности самого органа государственной власти.

Проблема такого рода наблюдается, например, в отношении определения результата государственных услуг. В данной сфере непосредственным результатом является документ и оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления данной услуги (сроками, временем ожидания в очереди). Всё это в целом и формирует удовлетворенность граждан и организаций, обращающихся за этими документами. Люди, нуждающиеся в услугах, приходят в органы власти за документами. Но им нужны не документы сами по себе. Они приходят в органы власти за подтверждением, за изменением или еще каким-то действием в отношении своих прав на что-то. И конечным результатом является то, получают ли они с помощью этих документов эти права, обеспечивается ли их своевременное изменение, сохранение и так далее. Тем не менее, законодательно этот конечный, с точки зрения потребителя государственных услуг, результат не установлен. То, насколько при выдаче документов обеспечивается его достижение, не контролируется. Тем самым и в этом случае актуальной проблемой второго этапа внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти остается проблема его первого этапа.

Есть еще один пример такой проблемы. Одним из поручений Президента Российской Федерации в прошлом году была предусмотрена разработка концепции повышения результативности контрольно-надзорной деятельности. На этапе разработки эта концепция повышения результативности была заменена на концепцию повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. При этом в самой концепции вообще ничего не говорится о результативности контроля и надзора. А в качестве результатов контроля и надзора по-прежнему в уточненной версии предполагается рассматривать количество проверок, в том числе выявивших те или иные угрозы, риски и связанные с этим оценки.

Наконец, ряд проблем и препятствий текущего освоения управления по результатам связан с необходимостью его третьего, формирующегося этапа (с версией 3.0). Это прежде всего разрозненность усилий и инициатив в сфере реформирования и развития государственного управления Российской Федерации, в том числе множественность центров принятия решений о приоритетах и направлениях в повышении эффективности результативности деятельности, а также отсутствие системы ответственности за конечные результаты.

На сегодняшний день по-прежнему реально действует только система контроля за исполнением поручений. Хотя они и составляют большую часть деятельности органов государственной власти, но всё-таки вряд ли можно соглашаться по-прежнему, что именно через поручения реализуется большая часть деятельности органов государственной власти. Дополнительный контур управления по результатам становится конкурирующим с системой государственного управления в целом, с другими его инструментами и механизмами.

Недостаток информации – еще одно препятствие. Так, состав данных государственной статистики и сроки их формирования не удовлетворяют информационной потребности государственного управления по результатам.

На пути к версии 3.0 необходимо решать как проблемы, оставшиеся в наследство от первого этапа освоения в государственном управлении принципа управления по результатам и находящиеся в процессе решения проблемы второго этапа, так и проблемы перехода к его третьему этапу. При этом важно, чтобы все эти проблемы решались в контексте целей и задач перехода к версии 3.0.

Цель развития управления по результатам в государственном управлении к версии 3.0 можно определить как реальное повышение результативности деятельности органов государственной власти. То есть, если на первом и отчасти на втором этапах задачей было внедрение тех или иных элементов управления по результатам, то здесь внимание должно быть сконцентрировано именно на конечном результате самого управления по результатам, повышении результативности деятельности органов государственной власти. Именно это надо оценивать, об этом собирать информацию, по этому поводу вести учет. Достижение поставленной цели требует решения нескольких задач.

Во-первых, это ликвидация пробелов и отставаний, например, выявление органов государственной власти, видов и уровней их деятельности, де-факто не участвующих до сих пор во внедрении управления по результатам. Эту задачу можно было бы определить как обеспечение определения и учета достигнутых и ожидаемых результатов всех видов и уровней на всех стадиях управленческого процесса в Российской Федерации, начиная от определения результата, кончая мониторингом и коррекцией. Важным компонентом определения результатов является также выявление и оценка последствий реализации нормативных правовых актов [Тихомиров, 2010]. Подзадача – это разработка требований к интегрированным системам ожидаемых результатов всех видов и уровней на всех стадиях управленческого процесса в Российской Федерации и самих этих систем результатов и показателей их достижения.

В условиях реалий 2014 года эта задача становится особенно актуальной при принятии решений в области ответных мер Российской Федерации на санкционное давление со стороны ряда западных стран, особенно в сфере введения эмбарго, а также определения направлений налоговой, бюджетной, таможенной и тарифной политики. Данные решения должны проходить через своего рода фильтр обязательной оценки их влияния на запланированные результаты, включая результаты в сфере повышения качества и уровня жизни населения (в том числе влияние на индекс потребительских цен), создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности и привлечения инвестиций.

Вторая задача – завершение работ второго этапа: это настройка механизмов и инструментов систем, контуров управления по результатам в органах государственной власти, их правового регулирования, методического, организационного обеспечения на достижение уточненных систем результатов деятельности органов государственной власти. В частности, необходимо снять ограничения по достижению результатов в сфере управления финансовыми, кадровыми, материально-техническими ресурсами, предусмотреть возможности внедрения матричных систем управления и использования проектных методов достижения целей. В рамках данной задачи должна быть создана система принятия управленческих решений, позволяющая ответственным за конечные результаты лицам обеспечивать достижение заявленных результатов.

Третья задача связана с началом работ собственно третьего этапа – это обеспечение ориентации правового регулирования, методического и организационного обеспечения, всех механизмов (ключевым здесь является слово «всех») и инструментов государственного управления на результативность всей деятельности органов государственной власти и на исключение ненужных для этого составляющих.

Решение данной задачи предполагает настройку на достижение разработанных систем показателей всех звеньев, механизмов, инструментов системы государственного управления, всей деятельности системы органов государственной власти. На этом этапе предполагается, в частности, необходимость формирования организационной системы управления процессом внедрения управления по результатам в Российской Федерации, которая позволит успешно использовать инструменты и методы данного принципа в рамках четко определенных сфер ответственности и эффективных механизмов контроля отчетности.

Такая структура может включать в себя следующих ключевых участников (субъектов): Президента Российской Федерации, руководителя Администрации Президента Российской Федерации, Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Ответственность за успешное внедрение управления по результатам, как показывает мировой опыт, в конечном итоге несет глава исполнительной власти (в Российской Федерации – Президент Российской

Федерации), формулирующий цели и ключевые результаты.

При этом в России в вопросах формирования целей и результатов он может руководствоваться:

– собственно президентскими инициативами (которые могут быть изложены в его предвыборной программе, а также в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации);

– общественными инициативами, инициаторами которых могут быть граждане (например, в рамках российской общественной инициативы);

– парламентскими инициативами (исходящими от фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации);

– предпринимательскими инициативами, инициаторами которых могут быть общероссийские объединения промышленников и предпринимателей, а также Агентство стратегических инициатив;

– международными инициативами (цели и результаты, определенные Организацией Объединенных Наций, известные как «цели тысячелетия», решения G20 и G8, саммитов БРИКС, ШОС, АТЭС, ОДКБ, СНГ, Союзного государства России и Беларуси).

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации может стать главным должностным лицом, ответственным за внедрение практики и методов управления по результатам, который помогает Президенту Российской Федерации в ее успешном внедрении в органах государственной власти.

Деятельность Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров может быть переформатирована на оказание содействия главному должностному лицу, ответственному за внедрение управления по результатам, в исполнении его функций, в качестве органа, отвечающего за контроль за качеством работы высших должностных лиц исполнительной власти: Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, руководителей других федеральных органов исполнительной власти, а также высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, направленных на достижение целей и результатов, определенных Президентом Российской Федерации на основе президентских, общественных, парламентских, предпринимательских и международных инициатив.

Председатель Правительства Российской Федерации и другие члены Правительства могут стать руководителями процессов внедрения управления по результатам в различных областях деятельности, относящихся к их компетенции. На них могут быть возложены конкретные функции по достижению целей и результатов, определенных Президентом Российской Федерации на основе президентских, общественных, парламентских, предпринимательских и международных инициатив.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в этой конструкции могут также стать руководителями процессов внедрения управления по результатам в различных областях деятельности, относящихся к их компетенции на уровне субъектов Российской Федерации. На них могут быть возложены конкретные функции по достижению на региональном уровне целей, определенных Президентом Российской Федерации.

Целью создания данной структуры управления станет внедрение управления по результатам во все аспекты деятельности системы исполнительной власти. Вместе с тем возложение особой ответственности за ее внедрение на руководителей самого высокого уровня будет свидетельствовать о высоком уровне приверженности руководства страны к достижению успеха в данной сфере.

Эта деятельность будет представлять собой процесс постоянного совершенствования, в рамках которого особое внимание потребуется уделить двум важным аспектам:

1) решению проблемы определения и проверки результатов работы, проделанной Правительством Российской Федерации, а также высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации;

2) решению проблемы получения данных, относящихся к конкретным результатам мероприятий по достижению указов Президента Российской Федерации («майских» указов 2012 года), а также основных мероприятий государственных программ Российской Федерации, других документов стратегического планирования, оценки и описания отдачи от этих мероприятий (то есть определению того, какие именно достижения могут считаться результатом деятельности Правительства Российской Федерации, а также высших должностных лиц субъектов Российской Федерации).

Для более эффективной работы всех указанных звеньев государственного управления необходимо обеспечить мотивацию к достижению результатов, в том числе установление персональной ответственности за достижение заявленных результатов.

В этих целях, в рамках данного направления необходимо организовать работу по следующим вопросам:

– заключение результативных контрактов с руководителями органов исполнительной власти всех уровней, включая лиц, замещающих государственные должности Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти;

– проведение реформы служебной аттестации с учетом оценки и оплаты труда по результатам.

Для прочного закрепления в Правительстве Российской Федерации и исполнительной власти в целом стратегии управления, основанной на принципах управления по результатам, необходимо обеспечить увязку управления кадрами и совершенствования го-

сударственной гражданской службы с достижением общих стратегических целей и результатов, определенных Президентом Российской Федерации.

Такая увязка может быть достигнута путем внедрения практики заключения договоров (результативных контрактов) с высшими должностными лицами: Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, федеральными министрами, руководителями других федеральных органов исполнительной власти в рамках системы управления их служебной деятельностью, поскольку планы их работы должны соответствовать (в пределах имеющихся у них полномочий) стратегическим целям и результатам, определенным Президентом Российской Федерации.

Кроме того, практика заключения результативных контрактов может быть внедрена и на уровне ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации с соответствующими заместителями министров, заместителями руководителей федеральных служб и федеральных агентств, директорами департаментов и управлений и т.д., которые будут отвечать за отражение общих задач и целей, поставленных Правительству Российской Федерации в планах работы всех руководителей и сотрудников на всех уровнях.

Указанная выше увязка организационных задач с планами работы призвана обеспечить такое сочетание институциональной и личной ответственности, которое будет затрагивать служащих органов исполнительной власти на всех уровнях по принципу цепной реакции.

Эти взаимосвязанные договоренности между сотрудниками и руководителями станут основой обеспечения приверженности работников на всех уровнях к достижению конкретных результатов. Кроме того, упомянутый эффект цепной реакции окажет значительное воздействие на планирование кадровых ресурсов в Правительстве Российской Федерации, поскольку требование достижения институциональных целей станет краеугольным камнем определения настоящих и будущих потребностей в них[4].

В завершение статьи отметим еще раз ожидаемый результат всех этих усилий. По итогам реализации этих и ряда других мер по переходу к версии 3.0 управление по результатам из дополнительного (и часто обременительного) контура управления в органах государственной власти должно стать содержанием государственного управления, определяющим требования к принятию управленческих решений на всех этапах. Достижение этого результата позволит перейти к качественно новому уровню развития государственного управления в России – к государственному управлению по результатам.

[4] Подробнее с целями, задачами и мероприятиями третьего этапа освоения управления по результатам в государственном управлении можно познакомиться в предложениях по Концепции дальнейшего развития механизмов и инструментов государственного управления по результатам. См. [Южаков, Александров, Добролюбова, Клочкова, 2014. С.101-132.].

Литература

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. // Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р.

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.

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2

Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.

Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: «Формула права», 2008

Божья-Воля А.А. Организация оценки результативности деятельности российских госслужащих с учетом особенностей административной модели. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3.

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.

Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции. // Государственная служба. 2014. № 1.

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.

Тихомиров Ю.А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.

Управление по результатам – итоги и новые возможности / под ред. В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой. – М.: Статут, 2010.

Управление по результатам – итоги и новые возможности. Круглый стол. // Вопросы государственного и муниципального управления, 2010. № 2.

Цветков О.Н. От управления затратами к управлению по результатам: информационно-аналитическая система управления реализацией стратегии социально-экономического развития. // Вопросы государственного и муниципального управления, 2010. № 2.

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.: «Дело», 2014.

ON THE WAY TO VERSION 3.0

Vladimir Yuzhakov, Ph.D., Professor, Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadsky Avenue, Moscow 119571). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Oleg Alexandrov, a senior fellow at the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadsky Avenue, Moscow 119571), director ICEFC Group (K. 830, 21 New Arbat Str., Moscow 119019). E-mail: aleksandrov@cefc.ru

Summary: Russia has accumulated certain experiences in the development of mechanisms and tools of performance management for government agencies, as well as their implementation. Inadequately compelling effects of their use, and their heavy burdens imposed on public authorities often raise doubts as to the capabilities of the principle of results-based management. According to the authors, these concerns and the need for further work on the development of this principle in the public administration has been determined because of the incomplete and undulating nature of this process. This article discusses the problems in the current implementation phase of this activity in the Russian state authorities, as well as formulating the purpose and key objectives of its third, emerging phase («3.0»).

The article is based on the past results of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 2014 V Round Table on the implementation of, performance management mechanisms in the activities of state and local authorities on the topic titled: «Managing by Results: paths to version 3.0». The event was prepared based on research on the experience of design, implementation and further development of mechanisms and tools of performance management in public administration held in RANEPA in 2012 and 2013.

Keywords: administrative reform, governance, effectiveness of activities, performance management, efficiency of operations.

References

Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii na period do 2012 goda [The main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2012]. // Utverzhdeny Postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 17 noyabrya 2008 goda № 1663-r.

Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Monitoring vnedreniya upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya [Monitoring the implementation of results-based management in the activities of public authorities and local self-government] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2012, № 3.

Afanas'ev M.P., Shash N.N. Rossijskie byudzhetnye reformy: ot programm sotsial'no-ehkonomicheskogo razvitiya do gosudarstvennykh programm Rossijskoj Federatsii [Russian budget reforms: from socio-economic development till the state programs of the Russian Federation]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2

Barabashev A.G., Klimenko A.V. Retrospektivnyj analiz osnovnykh napravlenij modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoj sluzhby[A retrospective analysis of the main directions of modernization of public administration and civil service]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2010. № 3.

Bartsits I.N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoj aspekt [Public administration reform in Russia: legal aspect]. – M.: «Formula prava», 2008

Bozh'ya-Volya A.A. Organizatsiya otsenki rezul'tativnosti deyatel'nosti rossijskikh gossluzhashhikh s uchetom osobennostej administrativnoj modeli[Organization performance assessment of Russian civil servants with the administrative model features]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2011. № 3.

Dobrolyubova E.I. Vnedrenie printsipov i protsedur upravleniya po rezul'tatam v Rossijskoj Federatsii: promezhutochnye itogi i napravleniya razvitiya [Implementation of the principles and procedures of performance management in the Russian Federation: the interim results and development trends]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2008. № 3.

Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V., Yuzhakov V.N., Klochkova E.N. Mezhdunarodnyj opyt vnedreniya upravleniya po rezul'tatam: osnovnye tendentsii [International experience in implementing results-based management: the main trends]. // Gosudarstvennaya sluzhba. 2014. № 1.

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v ramkakh realizatsii administrativnoj reformy v Rossijskoj Federatsii: na puti k sozdaniyu novoj modeli gosudarstvennogo upravleniya [Introduction of results-based management in the framework of realization administrative reform in the Russian Federation: Towards a new model of governance]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2.

Tikhomirov YU.A. Posledstviya pravovykh aktov: otsenka i korrektsiya [The consequences of legal acts: evaluation and correction]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2010. № 3.

Upravlenie po rezul'tatam – itogi i novye vozmozhnosti [Performance Management - results and new opportunities]/ pod red. V.N. YUzhakova, E.I. Dobrolyubovoj. – M.: Statut, 2010.

Upravlenie po rezul'tatam – itogi i novye vozmozhnosti. Kruglyj stol [Performance Management - results and new opportunities. Round table]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya, 2010, № 2.

Tsvetkov O.N. Ot upravleniya zatratami k upravleniyu po rezul'tatam: informatsionno-analiticheskaya sistema upravleniya realizatsiej strategii sotsial'no-ehkonomicheskogo razvitiya [From cost management to performance management: information analysis management system implementation strategy for socio-economic development]. // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya, 2010. № 2.

Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoj vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dal'nejshemu razvitiyu [Introduction of results-based management in the activities of public authorities: the interim results and suggestions for further development]. – M.: «Delo», 2014.