

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н.

**Внедрение управления по результатам в федеральных
органах исполнительной власти: оценка итогов и
предложения по совершенствованию**

Москва 2016

Аннотация. В рамках настоящей работы проведен мониторинг степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти; разработаны предложения по совершенствованию внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти по итогам мониторинга; разработаны предложения по корректировке систем показателей результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, инструментов и механизмов управления по результатам, в том числе по корректировке нормативных правовых актов.

Южаков В.Н., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Добролюбова Е.И., заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Клочкова Е.Н. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
1 Результаты мониторинга степени внедрения управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти	7
2 Общие предложения по корректировке используемых систем показателей результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти	20
3 Предложения по совершенствованию внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти по итогам мониторинга.....	30
4 Предложения по корректировке используемых инструментов и механизмов управления по результатам, в том числе предложения по корректировке нормативных правовых актов.....	43
4.1 Предложения по корректировке федерального законодательства о стратегическом планировании	43
4.2 Предложения по корректировке нормативных правовых актов в части разработки государственных программ.....	45
4.3 Предложения по корректировке нормативных правовых актов в части оценки результативности и эффективности государственных программ ...	49
4.4 Предложения по разработке нормативных правовых актов в части планов деятельности федеральных органов исполнительной власти	52
4.5 Предложения по разработке нормативных правовых актов в части мониторинга и оценки результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	61

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ГП	государственная программа Российской Федерации
ЕС	Европейский союз
ИТ	информационные технологии
КПЭ	ключевые показатели эффективности
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПП	подпрограмма государственной программы Российской Федерации
РАНХиГС	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
ФГБУ	Федеральное государственное бюджетное учреждение
ФЦП	Федеральная целевая программа

ВВЕДЕНИЕ

Внедрение инструментов и механизмов управления по результатам является одним из ключевых направлений реформирования государственного управления как в России, так и в развитых странах. Несмотря на определенные ограничения данного метода, за последнее десятилетие ни одна из стран ОЭСР не отказалась от использования инструментов и механизмов, позволяющих ориентировать деятельность органов государственной власти на достижение конечных общественно значимых результатов, при этом в большинстве стран наблюдалось развитие и расширение применения управления по результатам как с точки зрения уровня результативности (перехода от оценки непосредственных результатов к оценке конечных общественно значимых результатов), так и с точки зрения предмета оценки (перехода от оценки результативности деятельности на ведомственном уровне к планированию, мониторингу и оценке межведомственных целей, а также к планированию и оценке результативности профессиональной служебной деятельности) [1]. Расширение использование принципа бюджетной результативности является одним из приоритетов развития бюджетной политики ведущих стран мира [2].

В России впервые управление по результатам как направление реализации государственной политики было зафиксировано в качестве приоритета административной реформы в 2005 году [3]. За прошедшее десятилетие в федеральных органах исполнительной власти сформировалась практика использования показателей результативности деятельности, инструментов и механизмов управления по результатам, однако за последнее время сопоставительного анализа применения данных подходов на ведомственном уровне не проводилось, а отдельные экспертные оценки носили, как правило, общий характер, не учитывающий специфику видов

федеральных органов исполнительной власти и особенности конкретных сфер [4-5].

Проведена оценка степени внедрения управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти (на примере 4 федеральных министерств, 3 федеральных служб и 3 федеральных агентств). По итогам анализа выявлены ключевые проблемы внедрения управления по результатам на федеральном уровне и сформулированы предложения по их решению.

1 Результаты мониторинга степени внедрения управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти

Для обеспечения комплексного подхода к анализу федеральной практики в состав анализируемых ведомств были включены федеральные органы исполнительной власти всех типов (федеральные министерства, службы и агентства), как органы, исполняющие «центральные» функции (например, Минфин России, Росфиннадзор), так и «отраслевые» ведомства (например, Минкомсвязь России, Минприроды России, Росводресурсы, Роскомнадзор и т.д.). В целом, выборка анализируемых федеральных органов исполнительной власти составила 10 ведомств (4 федеральных министерства, 3 федеральных службы и 3 федеральных агентства).

Ввиду того, что определение управления по результатам в российском законодательстве не установлено, при проведении анализа под управлением по результатам понималась система государственного управления, направленная на достижение конечных общественно-значимых целей и результатов, позволяющая наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности. Управление по результатам предполагает учет достигнутых (ожидаемых) результатов на всех этапах управленческого цикла, т.е. при планировании, реализации и контроле, оценке достижения результата и коррекции. Управление по результатам применяется на различных уровнях управления (на уровне страны в целом, отдельного уровня государственного либо муниципального управления, органа государственной власти (органа местного самоуправления), его структурного подразделения, а также государственного служащего).

Объектом анализа являлись системы показателей результативности, инструментов и механизмов управления по результатам, используемые федеральными органами исполнительной власти при исполнении ими различных видов государственных функций:

- показатели, характеризующие достижение результатов установленных в стратегических документах (государственных программах Российской Федерации, планах деятельности федеральных органов исполнительной власти);
- показатели, характеризующие достижение результатов при исполнении отдельных функций, установленные нормативными правовыми и распорядительными актами (показатели оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора), лицензионного контроля);
- показатели, характеризующие деятельность структурных подразделений (при наличии);
- показатели, характеризующие результативность профессиональной служебной деятельности, в том числе, ключевые показатели эффективности (КПЭ), установленные в отношении руководителей федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, иных должностных лиц).

Под инструментами управления по результатам понимаются документы, в которых планируются (прогнозируются) результаты, осуществляется их мониторинг, оценка и коррекция. Например, государственные программы Российской Федерации и ведомственные планы относятся к инструментам управления по результатам.

Под механизмами управления по результатам понимаются регламентированные (утвержденные нормативно) процедуры, обеспечивающие планирование, мониторинг, оценку и коррекцию деятельности с учетом достигаемых результатов. К таким механизмам может быть, например, отнесена процедуры оценки эффективности (результативности) деятельности структурных подразделений или индивидуального планирования деятельности.

Под результативностью понимается степень достижения поставленных целей и задач и ожидаемых результатов. Соответственно, показателями

результативности являются характеристики, позволяющие отслеживать достижение целей, задач и ожидаемых результатов. С учетом многоаспектности целей, задач и результатов, и различной значимости данных аспектов для различных целевых аудиторий (заинтересованных сторон), ожидаемые результаты, как правило, должны характеризоваться не одним показателем результативности, а системой таких показателей, дающих в совокупности сбалансированную оценку.

Под эффективностью понимается соотношение полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение. Показатели эффективности – характеристики, позволяющие оценить соотношение полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение.

При проведении анализа практики управления по результатам на федеральном уровне учитывались требования к соблюдению правила «пяти балансов» [6], при этом основное внимание уделялось следующим критериям:

- баланс интересов всех заинтересованных сторон при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов («баланс интересов участников») – с учетом данных о целевых группах, определенных для каждого показателя;

- баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы, повышения качества жизни и инвестиций в развитие («баланс во временной перспективе») – исходя из планируемых на среднесрочную и долгосрочную перспективу значений показателей;

- баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, предполагающий соблюдение принципов амбициозности и достижимости целей и результатов, соотношение значимости результатов и уровня рисков, оказывающих влияние на достижение результатов; соблюдение данного правила предполагает разработку альтернативных вариантов достижения целей и получения результатов и осуществление выбора оптимального

варианта из фактически имеющихся альтернатив («баланс результатов и ограничений») – исходя из соотнесения планируемой динамики расходов на реализацию государственных программ и динамики значений показателей результативности деятельности, а также с учетом зарубежного опыта достижения аналогичных результатов. Так если рост расходов (в реальном выражении) опережает рост результатов либо если целевое значение показателя уже достигнуто (при наличии потенциала улучшения), может быть сделан вывод о недостаточной амбициозности целевых значений показателей. Напротив, если темпы улучшения значений показателей выше темпов роста расходов, можно констатировать высокую амбициозность заявленных результатов.

Анализ ведомственных систем управления по результатам показывает, что состав используемых инструментов и объем системы показателей результативности в существенной степени определяется видом федерального органа исполнительной власти, а также опытом применения показателей эффективности и результативности деятельности, в том числе КПЭ.

Так на уровне федеральных министерств чаще используются показатели, характеризующие степень достижения целей государственной политики в соответствующей сфере и показатели конечных результатов деятельности ведомства. К таким показателям относятся, например, показатели «численность населения, проживающего в неблагоприятных экологических условиях (в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха более 7)» (Минприроды России), «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (Минкомсвязь России), «количество населения, погибшего, травмированного и пострадавшего при чрезвычайных ситуациях, пожарах, происшествиях на водных объектах» (МЧС России), «ненефтегазовый дефицит по отношению к валовому внутреннему продукту» (Минфин России). Наряду с показателями, отражающими конечные общественно

значимые результаты, используются и показатели непосредственных результатов и мероприятий (например, «доля территории Российской Федерации, на которой расположены особо охраняемые природные территории» или «наличие долгосрочной бюджетной стратегии»). При этом в ведомственных системах показателей существенно реже используются показатели, характеризующие вклад непосредственных результатов в конечные результаты (например, в какой степени создание особо охраняемых природных территорий влияет на численность редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира), показатели, отражающие эффективность использования ресурсов, и показатели, характеризующие уровень рисков (подобные показатели выявлены в практике деятельности Минприроды России и МЧС России и характеризуют количество чрезвычайных ситуаций, пожаров и т.д.).

В целом, системы показателей, используемых министерствами, отвечают критериям баланса интересов заинтересованных сторон и баланса интересов во временной перспективе. В то же время, в современных макроэкономических условиях существуют риски недостижения баланса планируемых результатов и имеющихся ресурсов, в связи с сокращением объема финансовых ресурсов на достижение целей деятельности федеральных органов исполнительной власти в реальном (а зачастую и в номинальном) выражении.

Состав инструментов и механизмов управления по результатам, используемых федеральными министерствами, как правило, включает государственные программы, ведомственные планы деятельности и государственные задания подведомственным учреждениям. В МЧС России также разрабатывается доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и его эффективности, что обусловлено реализацией контрольно-надзорных функций данным министерством.

Системы показателей результативности, используемые федеральными службами, как правило, в большей степени ориентированы на использование

показателей непосредственных результатов контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (количество контрольных мероприятий, степень выполнения плана проверок, доля проверок, выявивших нарушения, доля взысканных штрафов и т.д.) и в меньшей степени характеризуют конечные общественно значимые результаты, связанные с минимизацией риска причинения вреда «охраняемым ценностям»¹, к которым можно отнести жизнь и здоровье граждан, нравственность, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав, законных интересов и имущества граждан, организаций и публично-правовых образований, установленного порядка осуществления государственной власти и местного самоуправления, обороноспособность страны и национальная безопасность. В то же время, именно в сфере деятельности федеральных служб в течение последних лет предпринимались неоднократные попытки формирования систем ключевых показателей эффективности, в том числе, основанные на системе сбалансированных показателей [7-9]. В качестве примеров показателей, характеризующих конечные результаты, в сфере государственного контроля и надзора, выявленных по итогам анализа, можно привести показатели Роструда: «удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам (в списочной численности работников в наблюдаемых видах экономической деятельности)», «численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих», «численность лиц с установленным впервые профессиональным заболеванием». Однако следует отметить, что на значения и динамику этих показателей влияет не только деятельность Роструда, но и качество нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

¹ Термин предложен в проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

Преобладание показателей, отражающих непосредственные результаты исполнения контрольно-надзорных функций, при планировании и оценке результатов деятельности федеральных служб приводит к повышению концентрации их усилий по достижению непосредственных результатов и к снижению заинтересованности в конечных результатах, часто характеризующих деятельность нескольких федеральных органов исполнительной власти. Фактически в результате формируются «палочные» системы показателей, когда контрольно-надзорные ведомства заинтересованы в количестве проверок (выявленных нарушений) и суммах взысканных штрафов, а не в защите «охраняемых ценностей» и минимизации рисков причинения им вреда. Особенно ярко данная тенденция проявляется при проведении декомпозиции показателей на уровень территориальных органов, структурных подразделений и отдельных должностных лиц.

Неоднозначно решается в федеральных службах и проблема соблюдения баланса интересов заинтересованных сторон в системе показателей результативности, инструментов и механизмов управления по результатам. Как правило, большинство используемых показателей отражают интересы собственно контрольного органа, а также интересы целевых групп, к которым относятся «охраняемые ценности». При этом интересы хозяйствующих субъектов, их административные издержки, связанные с проведением государственного контроля (надзора) не учитываются либо учитываются лишь в части разрешительной деятельности (например, показатели «доля государственных услуг, оказанных в установленный законодательством срок»). Определенное исключение в данном случае составляет ФНС России, использующая показатель «доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов» (при этом учитывается как деятельность ФНС России по предоставлению государственных услуг, так и контрольно-надзорная деятельность). Однако представляется не вполне корректным рассматривать данный показатель в отрыве от уровня налоговой нагрузки на бизнес, а

данный вопрос уже входит в компетенцию Минфина России, поскольку относится к налоговой политике. К сожалению, данный показатель не включен в систему показателей государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» - в ней рассматриваются только вопросы собираемости налогов и сборов.

В федеральных службах, в дополнение к инструментам и механизмам управления по результатам, используемым в федеральных министерствах, также используются:

- планы и показатели деятельности федеральных служб, находящихся в ведении федеральных министерств (утверждаются соответствующими министерствами);

- доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) и его эффективности;

- доклады об осуществлении лицензионного контроля и его эффективности (в случае осуществления лицензионного контроля).

В Роструде дополнительно утверждены:

- критерии оценки эффективности работы работников территориальных органов федеральной службы по труду и занятости;

- ключевые показатели эффективности деятельности территориальных органов Роструда.

В ФНС России в дополнение к «стандартным» инструментам управления по результатам используются:

- Стратегическая карта ФНС России на 2014-2018 гг.¹;

- показатели оценки эффективности деятельности руководителя ФНС России по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности;

- публичная декларация целей и задач ФНС России.

Таким образом, практика применения инструментов и механизмов управления по результатам в федеральных службах характеризуется

¹ Аналогичный документ используется и в деятельности Федерального Казначейства.

использованием большего числа плановых документов, а также распространением принципов управления по результатам на более низкие уровне (использование их для оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, для оценки эффективности деятельности территориальных органов).

Тем не менее, расширение используемых инструментов и механизмов управления по результатам не всегда позволяет оценить все аспекты результативности деятельности федеральных служб. Так по результатам анализа практически не выявлено показателей, характеризующих эффективность бюджетных расходов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (не проводится соотношение объема предотвращенного ущерба по результатам деятельности федеральной службы и объема расходов, направленных на ее содержание). Отсутствуют и показатели, характеризующие риски достижения целей в конкретной сфере (например, значение показателя «снижение соотношения объема задолженности по налогам и сборам к объему поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации» зависит не только от качества налогового администрирования, но и от экономического положения предприятий – налогоплательщиков, и даже в условиях повышения эффективности деятельности ФНС России при снижении рентабельности предпринимательства показатель может снижаться).

По сравнению с практикой использования инструментов и механизмов управления по результатам в федеральных службах, в проанализированных федеральных агентствах (Россвязь, Роспечать, Росводресурсы) спектр используемых показателей, инструментов и механизмов существенно уже и включает государственные программы, планы и показатели деятельности, а также – в случае с Росводресурсами – целевые прогнозные показатели исполнения переданных полномочий Российской Федерации.

На уровне федеральных агентств используются преимущественно показатели, характеризующие промежуточные и непосредственные

результаты деятельности. Выявлены также показатели, отражающие ресурсный потенциал реализации государственных функций (например, укомплектованность штатов, доходы подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений от платных услуг и т.п.). В то же время недостаточное внимание уделяется показателям, характеризующим качество предоставления государственных услуг федеральными агентствами, что частично может объясняться немассовым характером предоставляемых государственных услуг [10].

В целом, по итогам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что системы показателей результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, как правило, формируются на уровне отдельных сфер реализации государственной политики, в связи с чем:

- возникают сложности при определении ответственных за достижение показателей в пределах одной и той же сферы (например, разделение ответственности между федеральными министерствами и подведомственными им федеральными службами и федеральными агентствами, а также между различными федеральными министерствами);

- во многих случаях использованные показатели не могут быть декомпозированы на уровень структурного подразделения либо территориального органа федерального органа исполнительной власти.

Анализ практики управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти позволяет сформулировать три ключевые проблемы.

Первая проблема связана с множественностью систем показателей и инструментов управления по результатам, особенно характерная для федеральных служб, но также актуальная и для федеральных министерств, реализующих несколько государственных программ. Как показывает проведенный анализ, как таковая специализация показателей в документах различного уровня отсутствует. Например, показатели непосредственных результатов могут быть закреплены и в государственной программе, и в ведомственном плане, и в стратегической карте и т.д. Зачастую в документах

используются идентичные показатели, однако в силу подготовки этих документов в разные сроки, плановые (целевые) значения этих показателей различаются. В результате существенные усилия затрачиваются на постоянное приведение в соответствие одних документов другим, возрастают издержки и усилия, направляемые на согласование документов, предоставление отчетности по ним, но не на достижение тех результатов, на которые должна быть направлена реализация плановых документов. При этом, по оценкам экспертов, корректировки плановых документов практически неизбежны [11].

Дублирование данных в плановых документах приводит и к дублированию данных в отчетных документах; наиболее иллюстративным примером является ежеквартальная отчетность по реализации планов и детальным планов-графиков реализации государственных программ и ежеквартальная же отчетность по реализации ведомственных планов. В обоих случаях речь идет о наступлении зачастую совпадающих контрольных событий (в терминологии, применяемой в отношении ведомственных планов – ключевых событий), отражающих наступление непосредственных результатов. Следствием данной проблемы является снижение интереса к использованию механизмов и инструментов управления по результатам, рост рисков формального применения данных требований.

Вторая проблема связана с тем, что при значительном количестве используемых систем показателей и инструментов управления по результатам зачастую определены и оцениваются не все значимые результаты. Так в наибольшей степени охвачены оценкой непосредственные результаты и собственно мероприятия. Оценке ресурсного потенциала и эффективности использования бюджетных средств, достижению конечных результатов реализации государственной политики уделяется уже меньше внимания. Наконец, наименее проработанными остаются вопросы оценки рисков в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также оценка вклада непосредственных результатов (собственно реализации

функций того или иного органа) в достижение конечных результатов государственной политики в соответствующей сфере.

Проблема комплексной оценки результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти имеет значимые содержательные последствия. Так в системе показателей результативности, используемых в деятельности Минфина России, учитываются промежуточные и непосредственные результаты (индекс качества финансового менеджмента, уровень исполнения бюджета, охват бюджетных расходов программными инструментами), однако эффективность бюджетных расходов с точки зрения результатов проверки исполнения бюджета как в рамках внутреннего аудита, проводимого Росфиннадзором, так и по результатам проверок Счетной Палаты – а это ключевая характеристика качества управления государственными финансами – остается за кадром. Аналогично, при оценке перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде Минкомсвязь России использует только показатель, характеризующих долю граждан, получающих государственные и муниципальные услуги в электронном виде, но не проводит оценку, в какой степени граждане удовлетворены предоставлением электронных услуг. Использование гипотезы о том, что при низком качестве предоставления государственных услуг в электронном виде охват граждан такими услугами будет снижаться не всегда корректно: так в отдельных случаях услуги предоставляются исключительно в электронном виде, что лишает их получателей возможности выбора и не позволяет оценивать качество предоставления услуг исключительно на основе их востребованности.

Третья проблема связана с низкой степенью использования информации о результатах деятельности федеральных органов исполнительной власти, их должностных лиц при принятии управленческих решений. Так взаимосвязь данных о степени достижения показателей государственных программ в 2014 году и предложений по предельным объемам бюджетных расходов из средств федерального бюджета на 2016-

2018 годы отсутствует либо является слабоотрицательной (т.е. достижение заявленных результатов, скорее, приводит к сокращению ресурсов в будущем), что является серьезным демотивирующим фактором.

В подавляющем числе положений о премировании федеральных органов исполнительной власти отсутствуют нормы, предусматривающие зависимость объема премий служащих от результатов их деятельности. Лишь в половине федеральных органов исполнительной власти показатели результативности деятельности органа учитываются при решении вопроса о премировании государственных служащих [12]¹, при этом данный фактор существенно уступает таким критериям как «рекомендация непосредственного руководителя» и «своевременность исполнения поручений». При этом значительная часть показателей результативности профессиональной служебной деятельности формулируется «в общем виде», не может быть количественно оценена и, соответственно, является предметом субъективной оценки [13].

В рамках анализа были также выявлены частные проблемы, связанные с несоответствием используемых показателей одному или нескольким требованиям управления по результатам и критериям SMART, что потенциально может приводить к искажению итогов оценки результатов деятельности, и использованием некорректных формулировок, не позволяющих однозначно интерпретировать результаты изменения значений показателей.

В отсутствие нормативно закреплённых требований к определению результатов (целевых значений показателей), выявлены как случаи недостаточной амбициозности при формулировании ожидаемых результатов, так и примеры низкой вероятности достижения заявленных результатов, в том числе, в связи с текущей макроэкономической и внешнеполитической ситуации.

¹ По данным 73 федеральных органов исполнительной власти, представленных в 2014 году.

2 Общие предложения по корректировке используемых систем показателей результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти

В ходе исследования выявлен ряд проблем в сфере внедрения систем показателей результативности деятельности органов власти, требующих решения. Краткое описание данных проблем и направления их решения приведены ниже.

Отсутствие единых требований к показателям результативности

В настоящее время деятельность органов исполнительной власти оценивается на основе показателей различных видов, зачастую несопоставимых между собой. Так результаты деятельности одних федеральных органов исполнительной власти оцениваются исходя из объема выполненных мероприятий (например, числа поддержанных проектов); других – исходя из соблюдения законности при осуществлении деятельности (отсутствие оспоренных либо обжалованных решений), третьих – исходя из достижения конечных результатов в сфере деятельности.

Во многих случаях используются несколько видов показателей деятельности, но при проведении оценки данные виды показателей не ранжируются, а, следовательно, приравниваются друг к другу по значимости, что не всегда корректно. Такой подход влияет и на качество оценки результатов государственных программ, когда уровень результативности государственных программ, содержащих показатели непосредственных результатов, оказывается выше уровня результативности тех программ, которые ориентированы на достижение конечных общественно значимых результатов.

Мерой по минимизации этого риска является совершенствование методической поддержки разработки государственных программ, однако на

практике с учетом результатов мониторинга данная мера является недостаточной.

В этой связи целесообразно уточнить требования к показателям государственных программ, в том числе, в части запрета на включение на уровне государственных программ показателей, не являющихся показателями, отражающими конечные результаты реализации государственной программы, а также исключить возможность формулирования результатов государственных программ, не оцениваемых на основе показателей результативности.

В целом, важно закрепить общий методический подход к определению понятия «конечных общественно значимых результатов» и установить требования, с одной стороны, по комплексности охвата деятельности федеральных органов исполнительной власти показателями результативности, а с другой – по наличию конечных результатов реализации тех или иных государственных функций. Отсутствие значимых конечных результатов по итогам реализации государственных функций должно рассматриваться в качестве основания для прекращения исполнения функций.

Недостаточный учет интересов всех заинтересованных сторон в рамках системы показателей результативности

Используемые федеральными органами исполнительной власти показатели деятельности зачастую несбалансированы, т.е. не отражают интересов всех заинтересованных сторон. Например, показатели в сфере контрольно-надзорной деятельности зачастую стимулируют ведомства не к минимизации нарушений (вреда) в подконтрольной сфере, а к выявлению максимально возможного числа нарушений и наказанию максимального числа лиц. Показатели, характеризующие реализацию государственной политики (например, налоговой или экологической политики) также

зачастую не являются сбалансированными (не учитывают интересов всех заинтересованных лиц).

Для решения данной проблемы целесообразно внести в нормативно-правовую базу требования по формированию системы показателей для оценки результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти исходя из правила «пяти балансов».

Реализация данной рекомендации возможна в рамках нормативно-правового обеспечения исполнения Федерального закона № 172-ФЗ.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 3 ст. 10 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, Правительство Российской Федерации определяет «порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования» [14].

Целью данного порядка является формирование единых подходов к формированию системы целевых показателей в рамках разработки документов стратегического планирования, обеспечивающих ориентацию деятельности органов государственного управления на достижение конечных общественно значимых результатов.

В рамках порядка предполагается:

- определить классификацию показателей в зависимости от уровня результатов, достижение которых обеспечивается реализацией соответствующего стратегического документа (с учетом видов стратегических документов, предусмотренных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ);
- определить требования к формированию системы показателей, обеспечивающие возможность всесторонней оценки степени достижения целей и получения ожидаемых результатов, предусмотренных стратегическими документами;
- определить взаимосвязь и взаимозависимость показателей, отраженных в стратегических документах различных уровней, в том числе, с целью

обеспечения декомпозиции стратегических целей социально-экономического развития в отраслевых и ведомственных документах стратегического планирования, а также в стратегических документах, определяющих приоритеты пространственного и территориального развития.

В рамках требований к системе целевых показателей, предусматриваемых в рамках стратегических документов, предлагается установить требование о соблюдении правила «пяти балансов»:

- «баланс интересов всех заинтересованных сторон при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов («баланс интересов участников»);

- баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы, повышения качества жизни и инвестиций в развитие («баланс во временной перспективе»);

- баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, предполагающий соблюдение принципов амбициозности и достижимости целей и результатов, соотношение значимости результатов и уровня рисков, оказывающих влияние на достижение результатов; соблюдение данного правила предполагает разработку альтернативных вариантов достижения целей и получения результатов и осуществление выбора оптимального варианта из фактически имеющихся альтернатив («баланс результатов и ограничений»);

- баланс инициативы и оценки достижений предполагающий сочетания «проактивных» подходов (реализации государственной политики, учитывающей тенденции развития и возможные риски на основе «систем раннего предупреждения» и иных инструментов) и «реактивных» подходов, предполагающих оценку фактических достижений и корректировку действий на основе фактически полученных результатов («баланс инициатив и рисков»);

- баланс персональной ответственности за результат и свободы администрирования, предполагающий возможность управления внутренними

рисками при учете (оценке, прогнозировании) внешних рисков с сохранением ответственности за достижение результата, реализуемой через инструменты как внешней, так и внутренней подотчетности за результат («баланс свободы и ответственности»)» [15].

С учетом системы стратегических документов, система показателей должна включать показатели, обеспечивающие измерение:

- глобальных целей (конечных эффектов) и стратегических тенденций развития;
- конечных результатов реализации государственной политики в конкретных отраслях (территориях);
- промежуточных результатов реализации государственной политики (результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти);
- непосредственных результатов реализации государственных функций (результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти);
- эффективности и результативности использования ресурсов (соотношение ресурсов – кадровых, финансовых и т.д. и результатов);
- ресурсного потенциала достижения результатов (интересы «производителей»);
- внешних условий и рисков, влияющих на достижение результатов;
- вклада результатов более низкого уровня в получение результатов более высокого уровня.

С учетом включения в состав документов стратегического планирования прогнозов, в рамках требований к системе целевых показателей предполагается установить минимальный перечень показателей, подлежащих прогнозированию, а также механизмы соотнесения показателей прогноза и показателей стратегических документов, как на стадии разработки стратегических документов, так и в качестве основания для принятия решений об их корректировке.

Внедрение порядка формирования системы целевых показателей, исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской

Федерации для разработки документов стратегического планирования, позволит:

- обеспечить единообразный подход к целеполаганию, прогнозированию и программированию с точки зрения критериев оценки ожидаемых результатов, что повысит качество системы стратегического управления и создать условия для достижения целей стратегических документов;

- создать в рамках документов программирования систему ключевых показателей результативности, определяющих (обосновывающих) объемы бюджетных расходов и позволяющих проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- создать систему показателей для оценки рисков достижения целей и получения ожидаемых результатов в сфере социально-экономического развития.

Единство методических требований к используемым в рамках государственного управления по результатам показателям результативности связано и с решением еще одной проблемы – недостаточностью независимых источников данных для оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Недостаточность статистического обеспечения управления по результатам

Анализ практики формирования и применения систем управления по результатам в деятельности федеральных органов исполнительной власти показывает, что значительная часть данных, используемых для оценки результатов, формируется непосредственно органами власти, чья деятельность подвергается оценке. Более того, за последние годы проблема недостатка актуальных, достоверных, независимо и своевременно формируемых данных, которые могут использоваться при принятии управленческих решений, нарастает. Так еще в 2006-2008 гг. лишь 50-55%

показателей, включенных в состав докладов о результатах и основных направлениях деятельности, формировались на основе данных федерального статистического наблюдения. По оценкам, проведенным в 2012 году, менее четверти показателей, включенных в состав государственных программ, формируются на основе данных статистического наблюдения. Доля показателей, официальные статистические данные по которым доступны к моменту проведения ежегодной оценки эффективности реализации государственных программ (т.е. до 1 марта года, следующего за отчетным), еще ниже.

Оценка систем показателей, используемых в целях управления по результатам на уровне федеральных органов исполнительной власти, показывает, что значительная часть используемых ведомствами индикаторов основана на их собственной информации, которая не всегда может быть проверена. Соответственно, при использовании данной информации для целей оценки результативности деятельности органа, структурного подразделения или должностного лица существуют риски искажения отчетных данных, что, в свою очередь, приводит к формальному применению принципов управления по результатам, не дающему ожидаемого эффекта.

Зачастую в отсутствие объективной внешней информации, характеризующей конечные результаты деятельности органов власти, они вынуждены использовать для оценки своей работы показатели непосредственных и промежуточных результатов. Так в отсутствие статистической оценки случаев причинения вреда в разрезе видов государственного контроля (надзора) в качестве показателя результативности используется доля устраненных нарушений из числа выявленных по результатам проверки, что не дает представления о влиянии устранения нарушений на повышение безопасности, степени соблюдения законодательства, улучшение условий развития подконтрольной (поднадзорной) сферы.

Приведенные выше проблемы позволяют сформулировать рекомендации по развитию статистического обеспечения для управления по результатам на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Во-первых, важно зафиксировать требования к предмету статистического обеспечения и разграничить субъекты сбора данных и объекты оценки на основе собираемых данных. Представляется, что если информация о затрачиваемых ресурсах, непосредственно осуществленных действиях (количестве проведенных проверок, оказанных услуг и т.д.) может и должна формироваться на основе административных данных ведомств, сбор и обработку данных о конечных результатах деятельности ведомств, изменениях в сфере их регулирования важно организовывать с привлечением иных субъектов статистического учета.

Такая специализация в некоторых случаях позволит устранить дублирование между субъектами статистического учета в части сбора и обобщения информации.

Во-вторых, важно определить назначение использования информации и ее необходимый для принятия управленческих решений объем. Данные характеристики позволяют выявить требуемую периодичность сбора статистических данных. К сожалению, в большинстве проанализированных примеров ведомственных систем управления по результатам в основном используются показатели, оцениваемые на ежегодной основе, что не позволяет оперативно реагировать на текущие изменения в процессе реализации государственных программ, ведомственных планов и т.д. Таким образом, среднесрочной задачей является расширение перечня показателей, данные по которым наблюдаются на ежеквартальной основе (как за счет включения в статистическое наблюдение новых показателей, так и за счет расширения использования данных, формируемых в настоящее время).

В-третьих, крайне актуальной является задача повышения оперативности обработки статистической информации. Значительные инвестиции в создание информационного статистического ресурса,

внедрение практики представления форм статистической отчетности в электронном виде позволяют сократить время обработки данных либо формировать промежуточные данные, основанные на обработке электронных форм отчетности.

Еще одна возможность повышения оперативности статистического обеспечения в целях внедрения управления по результатам связана с анализом форм отчетности и группировкой данных, используемых при принятии решений, в состав форм отчетности, представляемых в более ранние сроки. Это позволит как сбалансировать рабочую нагрузку по реализации плана статистических работ, так и обеспечить своевременное представление актуальных статистических данных для нужд государственного управления.

В-четвертых, важным направлением развития статистического обеспечения управления по результатам является расширение методов сбора и обработки данных, в том числе, использование дистанционных методов, в том числе, выборочных обследований с использованием сети «Интернет». С одной стороны, данные методы позволяют существенно сократить сроки обработки данных, а с другой – обеспечивают сокращение трудозатрат на обработку данных, что особенно важно в условиях сокращения расходов федерального бюджета в 2015 году и на среднесрочную перспективу.

Еще одним важным предметом анализа в контексте управления по результатам является оценка рисков реализации государственной политики, выполнения государственных программ и т.д., во многом связанная с оценкой социально-экономической ситуации, внешних факторов развития. К сожалению, в большинстве федеральных органов исполнительной власти количественная оценка рисков реализации государственных программ не используется, либо используется формально, без каких-либо количественных оценок и прогнозов.

В данном контексте представляется важным обратить внимание на возможность использования для оценки рисков реализации программ

опережающих индикаторов по видам экономической деятельности, формируемых Росстатом на ежемесячной основе. Сопоставление статистических данных об индексе производства обрабатывающей промышленности и показателей индекса предпринимательской уверенности в данной сфере в 2014 – I кв. 2015 г. показывает наличие средней степени зависимости (коэффициент корреляции 0,515) между данными показателями с двухмесячным лагом.

К числу показателей, которые могут быть использованы для оперативного мониторинга рисков реализации государственных программ, могут быть отнесены и показатели, характеризующие социальные риски (реальные располагаемые доходы, уровень безработицы), уровень инфляции, динамику привлечения кредитных средств и средневзвешенную ставку по кредитам нефинансовым организациям, показатели оттока капитала и иные индикаторы, значимые для оценки условий реализации государственной политики и ее краткосрочных эффектов.

Соответствующие рекомендации могут быть учтены при разработке (корректировке) методических документов, регламентирующих как разработку документов стратегического планирования, так и использование проектных подходов в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

3 Предложения по совершенствованию внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти по итогам мониторинга

По результатам проведенного мониторинга степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность федеральных органов исполнительной власти выявлен ряд проблем, связанных как с составом, так и с направлениями использования инструментов и механизмов управления по результатам, и сформировать направления решения данных проблем. Предложения сформированы с учетом необходимости корректировки действующих подходов на всех этапах управленческого цикла – при планировании, осуществлении деятельности и оценке результатов с одновременной коррекцией планов.

Предложения по совершенствованию инструментов и механизмов управления по результатам на этапе планирования деятельности ведомства

В практике деятельности федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств и – в значительной степени – подведомственных им федеральных служб и агентств) наблюдается дублирование инструментов планирования деятельности, что неизбежно приводит к несоответствию плановых документов и, как следствие, к снижению ответственности за достигаемые результаты.

В проанализированных в настоящем исследовании примерах выявлены неоднократные несоответствия состава и целевых значений показателей различных документов на ведомственном уровне (в частности, государственных программ и ведомственных планов). При включении в анализ более широкого круга плановых документов (в том числе, отраслевых стратегий), объем расхождений имеет тенденцию к росту. Данная ситуация обусловлена как различной периодичностью пересмотра плановых

документов (что неизбежно, если рассматриваются документы различных горизонтов планирования – стратегического, тактического и операционного), так и частотой и сроками внесения изменений.

Для минимизации дублирования усилий в сфере планирования деятельности целесообразно:

- исключить из нормативной правовой базы требование по подготовке ежегодных планов и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти с учетом наличия требований о формировании ведомственных планов деятельности в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ;
- исключить дублирование плановых документов на уровне государственных программ (планов и детальных планов-графиков их реализации) и ведомственных планов деятельности (на основе внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты);
- скорректировать форму и период реализации ведомственного плана деятельности с целью исключения необходимости разработки отдельных документов на ведомственном уровне (стратегических карт, деклараций целей и задач и т.п.).

В целом, представляется необходимым перейти к унифицированной системе плановых документов, предполагающей два вида документов:

- государственные программы, направленные на достижение целей государственной политики на долгосрочном (реже – среднесрочном) горизонте планирования, как правило, требующих межведомственных усилий;
- ведомственные планы деятельности, носящие среднесрочный характер и синхронизированные по срокам реализации с горизонтом федерального бюджета¹.

¹ С учетом особенностей формирования федерального бюджета на 2016 год предлагается ограничить горизонт ведомственного планирования 2016 года краткосрочной перспективой. Впоследствии с возвратом к практике формирования федерального закона о федеральном бюджете на трехлетний период предлагается ограничить горизонт ведомственного планирования также трехлетним периодом.

При этом важна не только «специализация» документов по ведомственному либо отраслевому принципу и по горизонту планирования – требования к составу данных документов, уровню результатов также должны различаться. Так если государственные программы должны ориентироваться на достижение конечных результатов (и в этом отношении может быть установлен запрет на включение в их состав показателей деятельности, не являющихся показателями результативности либо показателями, отражающими риски реализации программы), в составе ведомственных планов наряду с показателями результативности должна быть представлена вся система показателей деятельности органа власти. Именно на уровне ведомственных планов целесообразно применять и проектные подходы к управлению, предполагающие выделение ключевых событий (вех) и мониторинг их наступления.

Реализация данных мер позволит минимизировать случаи дублирования плановых (и, соответственно, отчетных) документов, сконцентрировать усилия ведомств на достижении целей, а не на процедурах формирования планов и отчетов.

Во-вторых, целесообразно установить требование по измерению (оценке) исполняемых функций, по крайней мере, наиболее значимых (функций по государственному контролю и надзору, предоставлению государственных услуг) с включением соответствующих показателей в состав государственных программ (в части показателей результативности) и в состав ведомственных планов деятельности (в части системы показателей в целом). Установление принципа, при котором отсутствие результата реализации государственной функции (и возможности его оценки) является основанием для ликвидации данной функции, может быть основой для существенной корректировки состава исполняемых функций, а в перспективе – и для совершенствования организационной структуры органов власти.

В-третьих, важно обеспечить распространение практики планирования результативности деятельности на уровне структурных подразделений

(территориальных органов) и индивидуальный уровень. При этом необходимо обеспечить соответствие (взаимосвязь) используемых показателей результативности, используемых для оценки отдельных подразделений и для оценки органа власти в целом. Например, ряд дополнительных показателей, используемых при оценке эффективности деятельности территориальных органов Роструда (такие как объем доначисленной заработной платы), важно использовать и для оценки деятельности органа власти в целом.

Планы деятельности структурных подразделений и территориальных органов (при их наличии) должны основываться на положениях ведомственного плана деятельности исходя из распределения ответственности за реализацию конкретных мероприятий и достижением контрольных событий.

При планировании результативности профессиональной служебной деятельности целесообразно учитывать:

- состав функциональных обязанностей служащего;
- план деятельности соответствующего структурного подразделения (территориального органа);
- уровень сложности решаемых задач, предусмотренный должностным регламентом служащего.

Планирование результативности деятельности на индивидуальном уровне может включать в себя как количественные показатели результативности (связанные, например, с отсутствием ошибок в результатах предоставляемых государственных услуг), так и качественные характеристики, связанные с наступлением определенных контрольных событий либо достижением заданных условий. С учетом характера должностных обязанностей возможно и планирование результативности профессиональной служебной деятельности, исходя из хода реализации проектов, в исполнении которых участвует служащий.

Важным условием качественного планирования текущей деятельности служащих является непротиворечивость стимулов, закладываемых на индивидуальном уровне, тем целям, задачам и ожидаемым результатам, которые установлены для органа власти в целом. Особенно важно это при планировании результативности инспекторского состава, осуществляющего контрольно-надзорные функции.

В целом, реализация предложения по совершенствованию системы инструментов и механизмов управления по результатам потребует:

- внесения изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании»;

- корректировки нормативных правовых и методических документов, регламентирующих процедуры разработки государственных программ и ведомственных планов;

- разработки методических рекомендаций по вопросам планирования деятельности структурных подразделений (территориальных органов) и индивидуальному планированию деятельности служащих;

- корректировки действующих ведомственных актов в сфере планирования и оценки деятельности структурных подразделений (территориальных органов) и индивидуальному планированию деятельности служащих.

*Предложения по совершенствованию инструментов и механизмов
управления по результатам на этапе контроля за осуществлением
деятельности ведомства*

Анализ ведомственных систем управления по результатам показывает, что в настоящее время на этапе контроля за осуществлением деятельности основными инструментами являются ежеквартальные формы мониторинга (планов и детальных планов-графиков реализации госпрограмм, ведомственных планов деятельности). Кроме того, используется контроль исполнительской дисциплины. К текущим мерам контроля можно отнести и

периодическую статистическую отчетность по реализации отдельных видов государственных функций (так в сфере государственного контроля (надзора) статистическая отчетность представляется раз в полугодие) и программ (по государственным программам и ФЦП предусмотрена ежеквартальная отчетность).

При значительном числе мероприятий текущего контроля эффект от их осуществления остается ограниченным: факт достижения определенного уровня результатов, как правило, не связан формализованным образом с материальным стимулированием, отсутствуют единые процедуры принятия решений по результатам мониторинга. Например, выявление факта ненаступления того или иного предусмотренного планами контрольного события, как правило, ограничивается кратким комментарием (зачастую формальным) без проведения оценки влияния изменения сроков на получение общих результатов реализации мероприятия. Отсутствует системный подход к оценке уровня рисков, в том числе, к текущей оценке. Высокая степень регламентации расходов и отсутствие стимулов и полномочий по корректировке реализуемых мероприятий в процессе их реализации, равно как и отсутствие данных о ключевых результатах повышает инерционность системы управления и приводит к формальному отношению к процедурам мониторинга достижения результатов.

Решение данных проблем требует значительной корректировки подходов к мониторингу деятельности и изменения мотивации служащих с точки зрения достижения результатов. В частности, представляется целесообразным:

- закрепить алгоритмы принятия решений по результатам периодического мониторинга реализации государственных программ и ведомственных планов деятельности и ответственность за своевременность принятия данных решений, при этом такая ответственность должна быть не ниже установленной для случаев срыва сроков исполнения поручений;

- поэтапно ввести практику использования (в той части, в которой это возможно) показателей результативности деятельности при проведении мониторинга;

- ввести практику текущего мониторинга и формализованной оценки рисков реализации государственных программ и исполнения ведомственных планов с использованием регулярно публикуемых данных (в т.ч. на основе перечня показателей основных видов рисков).

Наряду с увеличением требований к содержательной нагрузке процедур по мониторингу деятельности и принятию решений по итогам такого мониторинга необходимо значительно сократить объем отчетности, представляемой федеральными органами исполнительной власти в рамках мониторинга. Такое сокращение возможно, прежде всего, на основе исключения дублирования содержания различных плановых документов (и соответственно отчетности по ним), а также на основе исключения дублирования при формировании статистической отчетности. Например, с учетом ежеквартального мониторинга хода реализации государственных программ в рамках АИС «Государственные программы» не имеет смысла представлять аналогичные данные в Росстат с использованием средств ЕМИСС. При наличии оперативных отчетов Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета и контрактации соответствующих средств не имеет смысла собирать аналогичную информацию¹ с каждого федерального органа исполнительной власти на ежеквартальной основе.

Важным направлением совершенствования инструментов и механизмов управления по результатам на этапе мониторинга является синхронизация процедур мониторинга деятельности органа исполнительной власти в целом и его структурных подразделений, территориальных органов,

¹ До 2016 года необходимость сбора таких данных была обусловлена бюджетной классификацией расходов федерального бюджета, предусматривающей распределение расходов до уровня подпрограмм. С 2016 года и федеральный бюджет, и бюджетная роспись будут основаны на программной классификации расходов, позволяющей выделить объем расходов в разрезе основных мероприятий государственных программ. В этой связи дальнейшее ежеквартальное представление данных о кассовом исполнении расходов и контрактации всеми федеральными органами исполнительной власти в Правительство РФ, Минфин России и Минэкономразвития России представляется нецелесообразным.

подведомственных организаций. Следует отметить, что с учетом различных управленческих задач такой мониторинг может характеризоваться более высокой периодичностью. Рекомендуемые направления использования результатов мониторинга, уровень ответственности за принимаемые решения и периодичность проведения мониторинга приведены в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Предложения по мониторингу осуществления деятельности и периодичности его осуществления

Уровень результатов	Предмет мониторинга	Документ, в котором зафиксированы ожидаемые результаты	Ответственность за решения по итогам мониторинга	Периодичность	Направления использования
Конечные общественно значимые результаты	Значения показателей результативности (выборочно ¹)	Государственные программы, ведомственный план	Руководитель (заместитель руководителя) ФОИВ	ежеквартально	корректировка состава мероприятий, сроков их реализации, в т.ч. плановых документов (госпрограмм, ведомственного плана)
	Показатели рисков	Государственные программы, ведомственный план	Руководитель (заместитель руководителя) ФОИВ	ежеквартально	
Непосредственные результаты, мероприятия, контрольного события ФОИВ	Факт достижения результата, исполнения мероприятия	Ведомственный план	Заместители руководителя ФОИВ (согласно распределению обязанностей)	ежеквартально	корректировка ведомственного плана деятельности, планов деятельности структурных подразделений и территориальных органов
	Факт реализации мероприятий, наступления контрольных событий предусмотренных планами деятельности структурных подразделений, территориальных органов	Планы деятельности структурных подразделений, территориальных органов	Заместители руководителя ФОИВ (согласно распределению обязанностей)	ежемесячно	корректировка планов деятельности структурных подразделений и территориальных органов
	Непосредственные результаты деятельности подведомственных организаций, наступление контрольных событий	Государственное задание; планы деятельности подведомственных организаций	Руководители структурных подразделений	ежеквартально	корректировка государственного задания, планов деятельности
	Результативность деятельности государственных служащих	Индивидуальные планы деятельности	Руководители структурных подразделений, территориальных органов	ежемесячно	корректировка индивидуальных планов; премирование по результатам деятельности

Источник: составлено авторами

¹ Выборочный характер мониторинга связан с отсутствием данных о значениях части показателей результативности (в том числе, объективном) в течение года.

В целом, предлагаемый подход предлагает определенную переориентацию с использования «внешних» инструментов мониторинга (предполагающих представление данных о ходе осуществления и промежуточных результатах деятельности в Правительство Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти) на применение «внутренних» инструментов мониторинга, направленных на обеспечение «раннего предупреждения» о рисках неполучения тех или иных результатов и тенденциях отклонения от ожидаемых результатах и качественных характеристиках деятельности органа. Закрепление ответственности за принятие решений по итогам мониторинга (в случае выявления существенных отклонений) будет способствовать повышению качества управления в федеральных органах исполнительной власти.

Предложения по совершенствованию инструментов и механизмов управления по результатам на этапе оценки результативности и эффективности деятельности

Анализ ведомственных систем управления по результатам показывает, что в настоящее время федеральные органы исполнительной власти используют различные инструменты оценки результатов деятельности; к числу таких инструментов относятся отчеты о ходе реализации государственных программ, отчеты о реализации ведомственных планов, доклады об осуществлении государственного контроля (надзора). Практическое использование данных документов позволяет выявить следующие проблемы и, соответственно, сформулировать предложения по их решению.

Во-первых, необходимо усовершенствовать понятийный аппарат в данной сфере и предусмотреть не только оценку эффективности реализации государственных программ, деятельности федеральных органов власти, понимаемую в узком смысле как соотношение достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов, но и оценку результативности деятельности,

позволяющую сделать вывод о степени достижения результатов. Соответствующие уточнения необходимо предусмотреть как на законодательном уровне (что обеспечит единство подходов к оценке результатов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления), так и на уровне подзаконных актов.

Во-вторых, необходимо решить проблему недостаточно оперативного статистического обеспечения проведения оценки результативности и эффективности деятельности органов власти. Несмотря на многочисленные попытки решения данной проблемы, значительная часть статистических показателей, необходимых для оценки результатов реализации государственных программ, по-прежнему формируется в сроки, не позволяющие учитывать достигнутые результаты при принятии управленческих решений. В отсутствие своевременных и актуальных данных о достигаемых результатах попытки управления по результатам не имеют перспективы.

В-третьих, целесообразно усовершенствовать используемые подходы к оценке результативности и эффективности реализации государственных программ. В данной сфере целесообразно предусмотреть:

- необходимость дополнения план-фактного анализа достижения результатов оценкой динамики показателей результативности и расчета индекса результативности реализации государственных программ;
- проведение количественной оценки показателей, характеризующих риски реализации государственной программы;
- предусмотреть при проведении оценки реализации государственных программ оценку уровня реализации мер государственного и правового регулирования, а также отношение плановых и фактических последствий от реализации данных мер.

С учетом преимущественно программно-целевой деятельности федеральных органов исполнительной власти целесообразно закрепить в государственных программах ответственность за достижение конкретных

результатов (и показателей результативности) за руководителями ФОИВ, являющихся ответственными исполнителями (соисполнителями либо участниками) госпрограмм. Данное требование уже предусмотрено в нормативной правовой базе [16], однако по факту остается нереализованным. Исходя из закрепления ответственности за достижение показателей результативности, может проводиться и оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Было бы также полезно предусмотреть единый срок мониторинга хода исполнения стратегических документов национального уровня, что позволило бы создать условия для их регулярной оценки и корректировки в соответствии с заранее установленными критериями. К таким критериям могут относиться и существенные отклонения значений показателей результативности стратегических документов. При этом под существенными отклонениями целесообразно понимать такие отклонения, эффект от которых сохраняется, как минимум, в среднесрочной перспективе и приводит к длительному (более года) отклонению фактических значений от целевых значений показателей стратегической цели либо по превышению установленных пороговых значений показателей.

Например, если в качестве целевых ориентиров темпов экономического роста определено 3-5% в год и в течение более чем одного года фактические темпы экономического роста превышают 5% либо не достигают 3%, то стратегический документ национального уровня требует корректировки.

Механизм проведения оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора) представляется целесообразным интегрировать в состав ежегодной отчетности о реализации ведомственных планов деятельности при условии включения в ведомственные планы деятельности комплексной системы показателей, характеризующих результативность и эффективность исполнения контрольно-надзорных функций.

Оценка результатов исполнения государственных заданий может осуществляться в рамках отдельной процедуры (рассматриваться как этап управления деятельностью подведомственных учреждений), однако результаты данной оценки должны учитываться и при оценке эффективности и результативности реализации государственных программ и ведомственных планов деятельности. Для реализации данной рекомендации важно обеспечить возможность включения в состав ведомственных планов мероприятий и контрольных событий, реализация которых обеспечивается за счет деятельности подведомственных учреждений.

В качестве основных инструментов оценки достижения результатов профессиональной служебной деятельности целесообразно использовать:

- аттестацию государственных служащих (как среднесрочный инструмент);
- ежегодную оценку исполнения индивидуальных планов.

При проведении ежегодной оценки результативности профессиональной служебной деятельности в состав критериев важно включать и уровень результативности деятельности соответствующего структурного подразделения, территориального органа, а для служащих категории «руководители» - органа исполнительной власти в целом. Такая синхронизация критериев оценки позволит избежать ситуации признания высокорезультативной деятельности руководителей органов исполнительной власти, систематически не достигающих ожидаемых результатов.

4 Предложения по корректировке используемых инструментов и механизмов управления по результатам, в том числе предложения по корректировке нормативных правовых актов

4.1 Предложения по корректировке федерального законодательства о стратегическом планировании

С учетом результатов проведенного анализа представляется целесообразным внести в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее – закон) следующие изменения.

1. Необходимо внести в состав представленных в федеральном законе определений понятие «результативности» как степени достижения конечных общественно значимых результатов и «эффективности» как соотношения достигаемых результатов (конечных и непосредственных) с затрачиваемыми ресурсами (финансовыми, трудовыми, материально-техническими и т.д.).

2. Важно определить, что именно является конечным общественно значимым результатом, в том числе, в отношении к документам уровня программирования (на федеральном уровне – к государственным программам и ведомственным планам деятельности).

В настоящее время в федеральном законе используется понятие «результат социально-экономического развития», однако очевидно, что данное понятие, соответствующее стратегическим документам уровня прогнозирования и целеполагания, не всегда применимо к результатам уже на уровне государственных программ, тем более на уровне ведомственных планов. Даже такие показатели конечных результатов как уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не вполне подходят под действующее определение результата как «фактическое (достигнутое) состояние экономики,

социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями» [14].

3. Важно установить приоритет результативности над эффективностью при проведении оценки хода реализации документов стратегического планирования, в частности, относящихся к уровню программирования. При ухудшении ситуации в сфере реализации стратегического документа ход его исполнения не может быть оценен положительно.

4. Целесообразно уточнить роль различных документов стратегического планирования в целеполагании, а также программировании путем определения видов документов стратегического планирования, фиксирующих цели, ожидаемые результаты и показатели оценки степени достижения результатов различных видов (уровней). При этом целесообразно:

- определить стратегию социально-экономического развития, отраслевые документы стратегического планирования в качестве документов, определяющих стратегические цели в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности;
- определить, что госпрограммы устанавливают конечные результаты реализации государственной политики в соответствующей сфере в увязке с ресурсным обеспечением достижения конечных результатов с учетом оценки рисков реализации госпрограмм;
- установить, что ведомственные планы определяют конечные и промежуточные результаты реализации государственных функций соответствующего ФОИВ, при этом указанные результаты должны быть соотнесены с государственными функциями, реализуемыми ФОИВ¹ и учитывать требования к оценке соответствующих видов функций.

5. С учетом различной ролевой нагрузки документов стратегического планирования целесообразно скорректировать сроки реализации планов

¹ В действующем законодательстве привязка результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти к их функциям фактически отсутствует. По итогам настоящего исследования предлагается восполнить данный пробел.

деятельности федеральных органов исполнительной власти, синхронизировав их по срокам с федеральным законом о федеральном бюджете (т.е. установив срок их реализации в 3 года).

4.2 Предложения по корректировке нормативных правовых актов в части разработки государственных программ

По итогам проведенного анализа целесообразно внести изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ [16] и Методические указания по их разработке [17], связанные с уточнением требований к планированию результатов их реализации, в том числе путем:

- уточнения требований к показателям госпрограмм и подпрограмм;
- включения требований по проведению количественной оценки рисков реализации госпрограмм и включению в состав госпрограмм показателей рисков и их пороговых значений, позволяющих оценить необходимость корректировки госпрограмм.

При уточнении требований к показателям уровня госпрограмм (подпрограмм) представляется целесообразным установить, что показатели на уровне госпрограмм должны отражать конечные результаты и исключить возможность установления на данном уровне показателей, характеризующих непосредственные результаты реализации программных мероприятий (например, объем оказанных услуг) либо показатели, отражающие объем использованных ресурсов.

Для обеспечения взаимосвязи разработки (корректировки) государственных программ и бюджетного процесса предлагается объединить данные процессы в общую процедуру, предусматривающую проведение одновременного согласования изменений в государственные программы и проекта бюджета через механизм принятия решений Бюджетной комиссией. Реализация данного подхода позволит не только сократить сроки

согласований, но и перенести акцент с планирования бюджетных расходов на планирование достигаемых результатов.

В условиях ужесточения бюджетных ограничений все большее значение приобретает проблема концентрации бюджетных и внебюджетных ресурсов для достижения целей реализации госпрограмм. В этой связи представляется необходимым уточнить требования по участию в госпрограммах унитарных предприятий и открытых акционерных обществ с государственным участием.

Предложения по формулировкам изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ в части разработки госпрограмм приведены в таблице 4.1.

Таблица 4.1 – Предложения по изменениям в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (в части их разработки)

Предмет корректировки	Предлагаемая редакция
Уточнение требований к показателям результативности	Внести в Порядок следующие положения: «Показатели государственных программ должны отражать достижение конечных, общественно значимых результатов. На уровне государственной программы не допускается использование показателей, отражающих объемы расходов, объемы осуществления государственных функций и оказания услуг и иные показатели непосредственных результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти».
Оптимизация процедуры согласования проектов госпрограмм, интеграция процедур корректировки госпрограмм с бюджетным процессом	Абзац 1 п. 46 изложить в следующей редакции: 46. Внесение иных изменений в государственную программу, оказывающих влияние на параметры государственной программы, утвержденные Правительством Российской Федерации, осуществляется по инициативе ответственного исполнителя либо во исполнение поручений Правительства Российской Федерации, в том числе по результатам мониторинга реализации государственных программ, в порядке, предусмотренном для утверждения проектов государственных программ, за исключением внесения изменений в государственную программу в рамках формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Дополнить порядок пунктом 46.1:

Продолжение таблицы 4.1

Предмет корректировки	Предлагаемая редакция
	<p>46.1. В рамках формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на основании результатов оценки эффективности реализации государственной программы в отчетном году и с учетом утвержденных Правительством Российской Федерации основных параметров федерального бюджета ответственный исполнитель государственной программы совместно с соисполнителями и участниками государственной программы подготавливает проект изменений в государственную программу с обосновывающими материалами и направляет его в Правительственную комиссию по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период.</p> <p>До представления в Правительственную комиссию по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период проект государственной программы подлежит общественному обсуждению и предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей, а также согласованию с Федеральной службой государственной статистики (в случае изменения состава показателей государственной программы и ее подпрограмм).</p> <p>Проект государственной программы подлежит обсуждению и одобрению на заседании Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период.</p> <p>После одобрения Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период проект государственной программы направляется в Министерство юстиции Российской Федерации.</p> <p>Проект государственной программы вносится ответственным исполнителем в Правительство Российской Федерации с протоколом заседания Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период и заключением Министерства юстиции Российской Федерации не позднее 25 сентября текущего года.</p> <p>Правительство Российской Федерации направляет проект государственной программы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации до 1 октября текущего года в соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле» и в Счетную палату Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».</p> <p>После принятия федерального закона о федеральном бюджете при отсутствии изменений в объемах бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы на очередной финансовый год и плановый период по сравнению с внесенным в Правительство Российской Федерации проектом государственной программы, государственная программа утверждается Правительством Российской Федерации без дополнительных согласований.</p> <p>При наличии изменений в объемах бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы на очередной финансовый год и плановый период по сравнению с внесенным в Правительство Российской Федерации проектом государственной программы, проект государственной программы подлежит приведению в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый период и согласованию с соисполнителями и участниками, по мероприятиям которых изменены объемы бюджетных ассигнований, а также с Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации. Повторное общественное обсуждение проекта и обсуждение на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей не</p>

Продолжение таблицы 4.1

Предмет корректировки	Предлагаемая редакция
	<p>проводится. При наличии замечаний и предложений к проекту государственной программы от Счетной Палаты Российской Федерации и комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ответственный исполнитель представляет сведения об учете данных предложений и замечаний и обосновывает свою позицию в случае несогласия с предложениями и замечаниями. Приведенный в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете проект государственной программы подлежит внесению в Правительство Российской Федерации в месячный срок после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период»</p>
<p>Учет внебюджетных источников</p>	<p>1. Предусмотреть обязанностей государственных корпораций, открытых акционерных обществ с государственным участием, федеральных государственных унитарных предприятий (далее – юридические лица) по участию в реализации государственной программы, в случаях, если:</p> <ul style="list-style-type: none"> - указанные юридические лица были созданы для целей, отнесенных к сфере реализации государственной программы; - в течение последних пяти лет в уставный капитал указанных организаций были внесены средства федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, суверенных фондов, с целью решения задач и реализации мероприятий, отнесенных к сфере реализации государственной программы. <p>2. Предусмотреть утверждение объема внебюджетных средств¹ на реализацию государственной программы в разрезе источников внебюджетных средств.</p> <p>3. Предусмотреть обязанность государственных корпораций, открытых акционерных обществ с государственным участием, а также унитарных предприятий в составе государственной программы по предоставлению плановых и отчетных данных о ходе реализации мероприятий государственной программы ответственному исполнителю и соисполнителям государственной программы в установленные Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации сроки.</p>
<p>В части ограничения сферы разработки территориальных государственных программ</p>	<p>п.17 дополнить следующей формулировкой: «При включении в перечень государственных программ, утверждаемый Правительством Российской Федерации, государственных программ, направленных на социально-экономическое развитие макрорегиона и (или) составной части Российской Федерации, необходимым условием является закрепление данного макрорегиона и (или) составной части Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации и (или) нормативно-правовом акте Правительства Российской Федерации».</p>
<p>В части учета взаимного влияния мер государственного и правового регулирующего, предусмотренных в госпрограммах</p>	<p>1. Подпункт д) пункта 9 Порядка изложить в следующей редакции: «д) описание мер государственного и правового регулирования в сфере реализации государственной программы, включая оценку влияния реализации данных мер на достижение результатов государственной программы, а также на достижение результатов и риски реализации иных государственных программ».</p> <p>2. Подпункт к) пункта 9 Порядка изложить в следующей редакции: «к) в случае использования налоговых, таможенных, тарифных и иных инструментов - обоснование необходимости их применения для достижения цели и (или) ожидаемых результатов государственной программы с</p>

¹ На первом этапе (в качестве переходного периода) представляется целесообразным предусмотреть их указание в составе обосновывающих материалов.

Продолжение таблицы 4.1

Предмет корректировки	Предлагаемая редакция
	<p>финансовой оценкой по этапам ее реализации, а также с оценкой их влияния на достижение результатов и риски реализации иных государственных программ».</p> <p>3. Абзац двенадцатый пункта 20 Порядка дополнить положениями: «При наличии разногласий в отношении мер государственного и правового регулирования, предусмотренных государственной программой, и влияющих на достижение целей, ожидаемых результатов либо уровень рисков реализации иных государственных программ, соответствующие разногласия учитываются как на этапе согласования государственной программы, так и при разработке и внесении в Правительство Российской Федерации соответствующих проектов нормативных правовых актов»</p> <p>4. Дополнить пункт 38 Порядка подпунктом д.1) в следующей редакции: «д.1) оценку рисков реализации государственных программ».</p>

4.3 Предложения по корректировке нормативных правовых актов в части оценки результативности и эффективности государственных программ

По итогам анализа, проведенного в рамках настоящей работы, предлагается скорректировать Типовую методику оценки эффективности реализации госпрограмм (утверждена приложением 2 к Методическим указаниям [17]), предусмотрев переход к типовой методике оценки результативности и эффективности реализации государственных программ.

При корректировке методики целесообразно учесть следующие изменения:

- при расчете степени достижения показателей реализации государственной программы целесообразно учитывать веса данных показателей исходя из типов показателей (с присвоением большего веса показателям результативности, отражающим достижение конечных результатов);

- целесообразно учитывать динамику показателей уровня госпрограммы при оценке ее результативности, что позволит

дифференцировать случаи недостижения целевых значений показателей с учетом фактических изменений в сфере реализации программы;

- предлагается учитывать степень наступления контрольных событий (если она более чем на 20% ниже степени выполнения мероприятий) для целей оценки хода реализации программы и проведения сопоставления с уровнем финансирования;

- рекомендуется предусмотреть возможность невключения расходов по разовым взносам в уставный капитал, не предусмотренным госпрограммой.

Основные формулировки изменений приведены в таблице 4.2.

Таблица 4.2 – Предложения по дополнению методики оценки результативности и эффективности реализации государственных программ

Направление изменений	Предлагаемые формулировки
Дифференциация показателей результативности при проведении оценки	При оценке степени реализации государственной программы ответственным исполнителем определяются коэффициенты значимости отдельных показателей (индикаторов) целей и задач, при этом показателям результативности, отражающим конечные результаты, присваивается более высокий уровень значимости.
Учет динамики значений показателей с учетом желаемой тенденции их развития	<p>Степень реализации государственных программ, рассчитывается по формуле:</p> $Cp = \sum_{i=1}^n p_i k_i \times 100\%,$ <p>где Cp – степень реализации государственной программы, p_i – показатель, отражающий улучшение значения i-го показателя государственной программы, k_i – коэффициент значимости i-того показателя государственной программы, t – исследуемый период (как правило, отчетный год).</p> <p>Значение показателя p_i определяется в зависимости от желаемой тенденции развития i-того показателя государственной программы. Так если рост значений i-того показателя государственной программы отражает улучшение ситуации в рассматриваемой сфере, используется формула:</p> $p_i = \frac{p_t}{p_{t-1}}$ <p>Если $p_{t-1}=0$, данный показатель не учитывается при расчете общего индекса реализации государственной программы.</p>

Продолжение таблицы 4.2

Направление изменений	Предлагаемые формулировки
	<p>Если рост значения показателя свидетельствует об ухудшении ситуации, используется формула:</p> $p_i = \frac{p_{t-1}}{p_t}$ <p>Если $p_t=0$, данный показатель не учитывается при расчете индекса реализации государственной программы.</p> <p>При отсутствии данных о значении показателя государственной программы в отчетном году (либо в году, предшествующем отчетному) при расчете индекса реализации государственной программы данный показатель в расчет не принимается.</p> <p>Исходя из данных о средней степени достижения показателей государственной программы и степени реализации государственной программы рассчитывается индекс результативности государственной программы по формуле:</p> $P = \sqrt{C_p \times C_{ДГП}},$ <p>где C_p – индекс реализации государственной программы в отчетном году; $C_{ДГП}$ – средняя степень достижения целевых значений показателей государственной программы в отчетном году.</p>
Учет степени наступления контрольных событий	<p>При оценке степени реализации мероприятий справочно проводится расчет степени наступления контрольных событий подпрограммы государственной программы, федеральной целевой программы, предусмотренных детальным планом-графиком реализации государственной программы. Расчет проводится по формуле:</p> $C_{кс} = K_{сн} / K_{с},$ <p>где $K_{сн}$ – количество наступивших в отчетном году контрольных событий; $K_{с}$ – количество запланированных к наступлению в отчетном году контрольных событий.</p> <p>Если степень наступления контрольных событий ($C_{кс}$) ниже степени реализации мероприятий ($C_{рм}$) больше, чем на 20%, для последующих расчетов используется скорректированное значение степени реализации мероприятий, рассчитываемое по формуле:</p> $C_{рмк} = \sqrt{C_{рм} \times C_{кс}}.$
Особенности оценки эффекта от взносов в УК	<p>Если при реализации подпрограммы (федеральной целевой программы) были внесены изменения в сводную бюджетную роспись, предполагающие внесение взносов в уставный капитал государственных корпораций, открытых акционерных обществ с государственным участием, и объем указанных взносов составляет более 30 процентов от общего объема финансового обеспечения реализации подпрограммы (федеральной целевой программы) в отчетном году, допускается исключение соответствующих расходов при расчете показателя степени соответствия запланированному уровню расходов при условии их учета при оценке эффективности реализации государственной программы за текущий и очередные финансовые годы (в течение не более трех лет). Обоснование</p>

Продолжение таблицы 4.2

Направление изменений	Предлагаемые формулировки
	целесообразности учета таких расходов при оценке эффективности реализации государственной программы в будущем приводится в составе оценки.

Источник: составлено авторами

4.4 Предложения по разработке нормативных правовых актов в части планов деятельности федеральных органов исполнительной власти

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ, Правительство РФ определяет порядок разработки планов деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – ведомственные планы); до настоящего времени соответствующий нормативный правовой акт не издан.

При разработке проекта нормативного правового акта, регулирующего разработку планов деятельности ФОИВ целесообразно учитывать следующие принципы:

- комплексный характер: планы деятельности ФОИВ должны охватывать (укрупненно) все исполняемые соответствующим органом государственные функции;
- единство подходов к определению системы показателей, что предполагает использование типовых показателей для оценки результатов реализации государственных функций определенного типа (например, типовые подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорных функций);
- наличие увязки планов деятельности ФОИВ с конечными результатами, установленными в иных документах стратегического планирования (госпрограммах, отраслевых документах стратегического планирования);

- синхронизация процедур корректировки плана деятельности ФОИВ и процедур бюджетного планирования, а также корректировки соответствующих госпрограмм, в реализации которых принимает участие соответствующий ФОИВ.

С целью оптимизации используемой системы планирования представляется целесообразным отказаться от формирования отдельных планов и детальных планов-графиков реализации государственных программ и обеспечить включение соответствующих данных в состав ведомственных планов. Соответствующие изменения необходимо внести и в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ [16].

Для унификации практик управления по результатам в различных ФОИВ, имеющих территориальные органы, целесообразно разработать единую методическую базу для оценки результативности деятельности территориальных органов ФОИВ. В рамках данного документа важно установить:

- необходимость увязки планов деятельности территориальных органов ФОИВ и показателей, используемых для оценки их результативности с ведомственными планами деятельности;
- возможность функционального (территориального) распределения ответственности за реализацию отдельных мероприятий, включенных в план деятельности ФОИВ, между территориальными органами;
- приоритет оценки результативности над оценкой эффективности и необходимость сбалансированного подхода к системе показателей результативности деятельности территориальных органов ФОИВ (с учетом баланса интересов).

Ключевым инструментом управления по результатам на индивидуальном уровне являются индивидуальные планы деятельности служащих, в состав которых могут быть включены как количественные показатели результативности профессиональной служебной деятельности,

так и иные критерии (в том числе, поведенческие характеристики) и качественные показатели.

При определении общих требований к планированию результативности профессиональной служебной деятельности целесообразно принимать во внимание:

- план деятельности соответствующего структурного подразделения (территориального органа);
- состав функциональных обязанностей служащего, вид исполняемых им функций (например, оказание услуг или выработка государственной политики);
- требования к служащему, зафиксированные в должностном регламенте.

Типовые показатели оценки результативности профессиональной служебной деятельности могут быть определены для оценки реализации государственных функций, осуществляемых на основе процессных методов управления. К таким видам государственных функций относятся оказание государственных услуг, осуществление государственного контроля и надзора, управление имуществом. На аналогичной основе могут быть разработаны показатели, характеризующие результативность исполнения обеспечивающих функций (в том числе с использованием бенчмаркинга).

Для оценки результатов профессиональной служебной деятельности служащих, деятельность которых организована по проектному принципу (т.е. связана с выработкой и реализацией государственной политики), могут использоваться показатели реализации соответствующих проектов. Для определения качества разработки государственной политики (в части нормотворчества) могут использоваться и иные показатели, например, качество оценки регулирующего воздействия или результаты антикоррупционной экспертизы актов, разработанных государственным служащим.

При формировании требований к планированию и оценке результативности профессиональной служебной деятельности важно

минимизировать трудовые и финансовые затраты на осуществление соответствующих процедур. Оптимальным является вариант, при котором для оценки результативности профессиональной служебной деятельности могут использоваться данные, формируемые автоматически функциональными информационными системами.

4.5 Предложения по разработке нормативных правовых актов в части мониторинга и оценки результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти

Для обеспечения качественного мониторинга и оценки результативности деятельности ФОИВ в порядке, регламентирующем процедуры мониторинга и оценки исполнения планов деятельности ФОИВ целесообразно установить предмет и периодичность текущего мониторинга результатов деятельности.

При проведении текущего мониторинга целесообразно учитывать:

- непосредственные результаты реализации мероприятий и исполнение государственных функций, а также факт наступления контрольных событий в рамках реализуемых проектов;
- степень использования финансовых ресурсов и трудозатраты (показатели рабочей нагрузки);
- значения показателей рисков реализации госпрограмм в сфере деятельности ФОИВ.

Для обеспечения использования результатов мониторинга деятельности ФОИВ в нормативных правовых актах, регламентирующих мониторинг реализации госпрограмм и ведомственных планов целесообразно:

- закрепить алгоритмы принятия решений по результатам периодического мониторинга реализации государственных программ и ведомственных планов деятельности и ответственность за своевременность

принятия данных решений, при этом такая ответственность должна быть не ниже установленной для случаев срыва сроков исполнения поручений;

- поэтапно ввести практику использования (в той части, в которой это возможно) показателей результативности деятельности при проведении мониторинга;

- ввести практику текущего мониторинга и формализованной оценки рисков реализации государственных программ и исполнения ведомственных планов с использованием регулярно публикуемых данных (в т.ч. на основе перечня показателей основных видов рисков).

На этапе мониторинга и оценки результативности деятельности ФОИВ необходимо использовать и специальные механизмы управления по результатам, к которым, в частности, относится внутренний аудит результативности. Данный инструмент позволяет оценить степень достижения результатов и выявить ключевые факторы, снижающие результативность деятельности ФОИВ в целом либо в части реализации отдельных функций (например, оказания отдельных видов услуг). Одним из оснований для проведения внутреннего аудита результативности является выявление отклонений в ходе реализации мероприятий госпрограмм (например, ненаступление контрольных событий), а также наличие существенных отклонений в достижении показателей результативности деятельности. Следует подчеркнуть, что значительное перевыполнение заданных результатов также может служить основанием для проведения внутреннего аудита результативности с целью как подтверждения отчетных данных, так и формирования набора лучших практик в реализации тех или иных функций. Значительные межрегиональные различия в уровне результативности деятельности территориальных органов ФОИВ также могут рассматриваться в качестве причин для проведения внутреннего аудита результативности деятельности.

По итогам проведения внутреннего аудита результативности деятельности формируются предложения по корректировке плана

деятельности структурного подразделения ФОИВ, территориального органа либо плана деятельности ФОИВ в целом.

Для ведомств, обеспечивающих предоставление наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг, важным механизмом управления по результатам является мониторинг качества предоставления услуг, осуществляемый на постоянной основе (в том числе с использованием автоматизированных систем, например, системы «Ваш контроль»).

Для обеспечения внедрения механизмов стимулирования государственных служащих по результатам их профессиональной служебной деятельности необходимо ввести процедуры текущей оценки результативности на основе мониторинга реализации индивидуальных планов и оценки достижения показателей результативности.

Итоги мониторинга и оценки результативности деятельности должны использоваться как для корректировки плановых документов (корректировки целевых значений показателей результативности и сроков их достижения), так и для оптимизации использования финансовых и кадровых ресурсов (в том числе, для их перераспределения на наиболее приоритетные задачи).

Инструмент оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора) предлагается совместить с ежегодной отчетностью о реализации планов деятельности ФОИВ. Данное предложение может быть реализовано в случае реализации предложения по включению в состав ведомственных планов показателей, отражающих результаты исполнения всех государственных функций, возложенных на ведомство, в том числе, функций по государственному контролю (надзору). Принципиальным условием качественной оценки результативности контрольно-надзорной деятельности является обеспечение использования показателей результативности, формируемых независимо от соответствующего органа контроля (надзора).

Оценка эффективности исполнения государственных заданий может осуществляться в рамках отдельной процедуры (рассматриваться как этап

управления деятельностью подведомственных учреждений), однако результаты данной оценки должны учитываться и при оценке эффективности и результативности реализации государственных программ и ведомственных планов деятельности.

В составе требований к планам деятельности ФОИВ целесообразно установить и требования по оценке эффективности использования кадровых и финансовых ресурсов. В частности, расширение требований по планированию и оценке результативности использования данных ресурсов возможно как в рамках обоснований бюджетных ассигнований (на этапе планирования), так и в рамках оценки результатов реализации ведомственных планов (на этапе оценки).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ ведомственных систем управления по результатам показывает, что состав используемых инструментов и объем системы показателей результативности в существенной степени определяется видом федерального органа исполнительной власти, а также опытом применения показателей эффективности и результативности деятельности, в том числе КПЭ. Системы показателей результативности, как правило, формируются на уровне отдельных сфер реализации государственной политики, в связи с чем:

- возникают сложности при определении ответственных за достижение показателей в пределах одной и той же сферы (например, разделение ответственности между федеральными министерствами и подведомственными им федеральными службами и федеральными агентствами);

- во многих случаях использованные показатели не могут быть декомпозированы на уровень структурного подразделения либо территориального органа федерального органа исполнительной власти.

По итогам анализа выявлены проблемы, связанные с:

- отсутствием показателей, характеризующих результативность реализации значимых государственных функций;

- несоответствием используемых показателей одному или нескольким требованиям управления по результатам и критериям SMART, что потенциально может приводить к искажению итогов оценки результатов деятельности;

- использованием некорректных формулировок, не позволяющих однозначно интерпретировать результаты изменения значений показателей.

В отсутствие нормативно закрепленных требований к определению результатов (целевых значений показателей), выявлены как случаи недостаточной амбициозности при формулировании ожидаемых результатов, так и примеры низкой вероятности достижения заявленных результатов, в

том числе, в связи с текущей макроэкономической и внешнеполитической ситуации.

Наилучшая практика формирования систем показателей результативности, использования различных инструментов и механизмов управления по результатам выявлена в ФНС России и Роструде. Данная практика может быть рекомендована к дальнейшему тиражированию.

По итогам анализа сформулированы предложения по совершенствованию внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность проанализированных федеральных органов исполнительной власти, а также сформированы предложения по корректировке нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы использования показателей результативности, внедрения инструментов и механизмов управления по результатам. Реализация предложений предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ, порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, а также разработку нормативных правовых актов, регламентирующих формирование, мониторинг и оценку исполнения планов деятельности ФОИВ и порядка формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции. // Государственная служба. – 2014, № 1. – С. 84-92;
- 2 Климанов В.В., Алтынцев А.В., Будаева К.В. Бюджетные принципы в странах «группы семи» и России. // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 28-35;
- 3 Концепция «Административная реформа в Российской Федерации на 2006-2010 годы», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р;
- 4 Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8-51;
- 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;
- 6 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191-207;
- 7 Берездивина Е.В. Оценка деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3. – С. 23-37;
- 8 Артюхин Р.Е. Казначейство России: по пути развития // Финансы. – 2012. – № 2;
- 9 Мишустин М.В. Совершенствование инструментов налогового администрирования по обеспечению стабильных доходов государственного бюджета // Экономика. Налоги. Право. – 2014. – № 4. – С. 4-8;

- 10 Александров О. Оптимизация состава государственной службы // Государственная служба. – 2015. – № 3 (95). – С. 69-72;
- 11 Климанов В.В., Михайлова А.А. Объективные причины корректировки госпрограмм // Бюджет. – 2014. – № 8. – С. 32;
- 12 Южаков В.Н. Оклад и стимулирующие выплаты // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 53-57;
- 13 Добролюбова Е.И. Статистический анализ оплаты труда государственных гражданских служащих // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. – 2014. – № 6-2. – С. 408-414;
- 14 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378);
- 15 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Исследование потенциала и разработка системы показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов власти третьего поколения. <http://ssrn.com/abstract=2610057>;
- 16 Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 №588 (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 09.08.2010, № 32, ст. 4329);
- 17 Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», №17, 28.04.2014)