

**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., Александров О.В.,
Клочкова Е.Н.**

**Потенциал и система показателей и инструментов
управления по результатам в деятельности органов
власти: перспективы третьего поколения**

Москва 2015

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы разработки нового поколения системы показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Южаков Владимир Николаевич 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

Александров О.В. старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Клочкова Елена Николаевна старший 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 2014 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	6
1 Теоретическая модель управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении (в целом и по видам государственных функций).....	7
1.1 Управление по результатам как новая модель государственного управления.....	7
1.2 Теоретическая модель управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении	16
1.3 Теоретическая модель управленческого цикла как управления по результатам по видам государственных функций.....	21
2 Результаты анализа динамики внедрения показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти по видам государственных функций.....	31
2.1 Основные этапы внедрения показателей, инструментов и механизмов управления по результатам.....	31
2.2 Оценка внедрения показателей, инструментов и механизмов управления по результатам по видам результатов и государственных функций	37
2.3 Систематизация в привязке к управленческому циклу существующих показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении, выявление пробелов (в целом и по видам государственных функций)	47
2.4 Потребность (проблемы и задачи) перехода к новому (третьему) поколению определения результатов, показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении.....	49
3 Единые требования к новому (третьему) поколению определения результатов, показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении	53
3.1 Требования по определению результатов и показателей при внедрении нового поколения инструментов и механизмов управления по результатам.....	53

3.2 Требования к новому поколению механизмов и инструментов государственного управления по результатам	59
4 Система показателей, механизмов и инструментов нового (третьего) поколения управления по результатам в государственном управлении – теоретическая модель (в целом и по видам государственных функций)	61
5 Требования по актуализации существующих и разработке новых показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении	68
5.1 Требования по актуализации существующих и разработке новых показателей в рамках нового этапа внедрения управления по результатам	68
5.2 Требования по актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам в рамках нового этапа внедрения управления по результатам.....	71
5.2.1 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе планирования.....	72
5.2.2 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе реализации и текущего контроля..	75
5.2.3 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе оценки и коррекции	76
6 Предложения по установлению правового статуса, методическому и правовому обеспечению разработанных показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения (в целом и по видам государственных функций).....	79
6.1 Варианты установления правового статуса показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения	79
6.2 Методика определения результатов в рамках реализации модели государственного управления по результатам	81
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	90
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Требования к формированию системы механизмов и инструментов государственного управления нового поколения в разрезе видов (уровней) результатов и этапов управленческого цикла	95

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АВЦП	Ведомственная целевая программа, выделенная в аналитических целях
ВЦП	Ведомственная целевая программа
ГП	Государственная программа
ДРОНД	Доклад о результатах и основных направлениях деятельности
КДР	Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
ОНДП	Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ФОИВ	Федеральный орган исполнительной власти
ФЦП	Федеральная целевая программа

ВВЕДЕНИЕ

Недостаточная ориентация деятельности органов государственной власти на достижение общественно значимых результатов становится предметом повышенного внимания периодически как в России, так и в странах ОЭСР.

Проведенный в рамках НИР РАНХиГС в 2012 – 2013 гг. мониторинг разработки и внедрения принципов управления по результатам отражает поступательное движение в решении этой проблемы. Как показывает зарубежный опыт, в большинстве стран ОЭСР реализуется последовательная политика внедрения принципов управления по результатам в систему государственного управления; несмотря на изменения в отдельных применяемых методах, инструментах и механизмах, ни одна из стран ОЭСР за последнее десятилетие не отказалась от использования принципов управления по результатам. Напротив, отмечается переход к третьему этапу освоения данных инструментов и механизмов [1].

Актуальность проблемы в российском контексте связана с необходимостью исполнения указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012, установивших ключевые результаты деятельности органов власти. Достижение целей, поставленных Президентом Российской Федерации, требует, чтобы управление по результатам стало основным содержанием государственного управления, что обуславливает необходимость разработки адекватных показателей и инструментов управления по результатам.

1 Теоретическая модель управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении (в целом и по видам государственных функций)

1.1 Управление по результатам как новая модель государственного управления

Результаты исследований, проведенных РАНХиГС в 2012 – 2013 гг., а также анализа динамики внедрения показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти показывают, что дальнейшее внедрение механизмов управления по результатам сохраняет свою актуальность. В условиях ухудшения макроэкономических прогнозов и роста внешних рисков реализации государственной политики возрастают требования к качеству проработки предпринимаемых мер и к их реализации, к четкому формулированию и обеспечению достижения заявленных результатов, формируется «запрос» на изменение принципов и процедур принятия и реализации управленческих решений, создаются предпосылки для реализации данных изменений.

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

Переход к формированию федерального бюджета по программному принципу открывает возможности по обеспечению более тесной связи объемов бюджетных ассигнований и ожидаемых результатов государственной политики, при этом бюджетные ресурсы в рамках государственных программ не рассматриваются как единственные доступные ресурсы для достижения целей. Таким образом, созданы необходимые условия

для развития содержательного диалога между федеральными ведомствами – ответственными исполнителями государственных программ и внешними заинтересованными сторонами о вариантах реализации государственной политики и финансовых последствиях выбора данных вариантов.

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

Принципиальные отличия данной модели от других моделей государственного управления заключаются в следующем.

В отличие от традиционного «веберианского государства», определяющего государство как институт, имеющий монопольное делегированное право на легальное применение насилия, модель «государственного управления по результатам» рассматривает государство как институт, обеспечивающий достижение общественно значимых результатов в сфере социально-экономического развития и безопасности, через реализацию государственных функций и оказание государственных услуг, в том числе путем создания условий для достижения общественно значимых результатов, на основе соблюдения баланса интересов. Таким образом, государство рассматривается не как «монопольный полицейский» а как «арбитр», определяющий условия игры для хозяйствующих субъектов и домохозяйств и осуществляющий свои функции и полномочия в интересах своих граждан.

Если «веберианская бюрократия» основана на вертикальной иерархической структуре, регламентации деятельности и специализации труда, развитии профессионального и аполитичного института государственной службы с учетом соблюдения принципа «заслуг и достоинств», модель государственного управления по результатам предполагает ориентацию деятельности органов государственной власти и государственных служащих на достижение конечных общественно значимых результатов и в этом смысле рассматривает вопросы регламентации и организации деятельности как один (но не единственный) способ достижения поставленных целей и получения ожидаемых результатов, при этом ожидаемые результаты могут быть достигнуты как

усилиями государственных служащих, так и за счет иных (в том числе рыночных, квази-рыночных) механизмов. В данном контексте акцент оценки деятельности государственных служащих смещается с оценки квалификации и учета отдельных профессиональных достижений к оценке вклада в достижение общих, заранее определенных результатов деятельности.

Управление по результатам как концепция основана на принципах «нового государственного управления», предполагающего ориентацию деятельности органов государственной власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности. Однако в отличие от классического понимания «нового государственного управления» как клиентоориентированного («сервисного») государства рассматриваемая модель государственного управления по результатам не ограничивается применением в сфере государственных услуг; инструменты и механизмы управления по результатам в не меньшей степени могут применяться и в отношении других видов государственных функций, оценка эффективности и результативности осуществления которых с точки зрения граждан и организаций может быть проблематичной (в частности, в сфере нормотворчества, управления государственным имуществом, контрольно-надзорной деятельности). В данном контексте важно учитывать и стратегическую роль государства, которое, в отличие от других участников общественных отношений, призвано учитывать не только текущие потребности и оценки «потребителей» своих услуг, но и интересы будущих поколений.

В развитие принципов «нового государственного управления» в 1997 г. Программой развития ООН был введен новый термин – «качественного государственного управления» (good governance), определяемый 8 основными характеристиками (принципами): участие, верховенство права, прозрачность, оперативность, ориентация на консенсус, равенство и инклюзивность, эффективность и результативность, а также подотчетность. В данной модели существенное внимание уделяется политическим условиям реализации модели государственного управления, в то время как достижение общественно значимых результатов является лишь одной из характеристик (одним из принципов), но не целью государственного управления как таковой, что является ключевым отличием концепции «качественного государственного управления» от управления по результатам. Еще одно отличие данных моделей связано с тем, что «качественное государственное управление» опирается преимущественно на внешние оценки, т.е. предполагается, что избирательная система и демократические процедуры участия являются механизмом, позволяющим как определить, так и оценить степень достижения заявленных результатов. Практика показывает, что несмотря на всю

значимость данных институтов для развития государственного управления, существуют «разрывы» между декларируемыми во время выборов целями и ожидаемыми результатами и фактическими достижениями органов государственного управления, а политические механизмы (в том числе выборы) являются недостаточными для сокращения таких «разрывов». В этой связи в модели государственного управления по результатам принцип подотчетности получил дальнейшее развитие – помимо собственно подотчетности рассматривается и ответственность органов государственной власти и их руководителей за достижение заявленных результатов.

На основе подходов «качественного государственного управления» в настоящее время получили развития два подхода:

– «эффективное государство» – термин, используемый в отношении развивающихся стран в противовес термину «уязвимого государства» (fragile state)¹, и отражающий способность государства достигать развития (управлять развитием) на основе эффективного взаимодействия государства с гражданами и гражданским обществом, подотчетности и открытости. Данное направление получило свое развитие в рамках исследований Всемирного экономического форума, предполагающих реформирование государственного управления под влиянием информационно-коммуникационных технологий путем усиления доверия к правительству, лидерства, повышения качества государственных услуг, обеспечения политической представленности интересов, развития кооперации в системе бюрократии и управления конфликтами [2];

- «государственное управление ожиданиями» (anticipatory state), предполагающее «наличие способности общества к использованию различных ресурсов для управления создаваемыми технологиями, основанными на знаниях, если такое управление возможно» [3]. В рамках данного подхода особое внимание уделяется развитию прогностических функций государства, а также развитию систем управления рисками в государственном управлении.

Модель государственного управления по результатам позволяет объединить развивающиеся подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней оценки рисков и тенденций развития, в том числе, связанных с развитием информационных технологий, в соответствии с подходами, представленными в рамках концепции “anticipatory state”.

¹<http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/drcCitizensperspective.pdf>

Государственное управление по результатам может рассматриваться как противоположность ориентации государственного аппарата на исполнение административных процессов без внятного (внешнего для государства, системы управления) результата (т.е. концепции «граждан для государства, государства для функций»), не ограниченное при этом отдельными типами государственных функций (оказанием государственных услуг) как предусмотрено концепцией «нового государственного управления» и не полагающееся на политические инструменты и внешние оценки результатов как на единственный (ключевой) источник оценки эффективности и результативности деятельности, как в рамках концепции «качественного государственного управления».

Основные принципы государственного управления по результатам связаны с соблюдением правила «пяти балансов» при определении результатов, планировании механизмов и способов их достижения, реализации принятых решений, осуществлении мониторинга, оценки и коррекции действий и результатов (Рисунок 1.1).



Рисунок 1.1 – Принципы государственного управления по результатам

Государственное управление по результатам предполагает соблюдение 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»).

Правило «пяти балансов» справедливо как для уровня государственной политики в целом, так и для уровня реализации отдельных государственных функций. При этом на различных стадиях управленческого цикла практическая значимость каждого из «балансов» различается, при этом принцип «баланса результатов и ограничений» сохраняет свою значимость на всех этапах управленческого цикла (Рисунок 1.2). При анализе данной схемы важно учитывать, что планирование (определение результатов) в большинстве случаев не начинается «с нуля»; в этом смысле уже на данном этапе рассматривается принцип «баланса инициатив и рисков».



Рисунок 1.2 – Значимость принципов управления по результатам на различных этапах управленческого цикла

Теоретически соблюдение данных принципов должно обеспечивать принятие и реализацию оптимальных с точки зрения общества (в широком смысле) управленческих решений. Однако в реальности реализация принципов государственного управления по результатам сталкивается с определенными ограничениями. Преодоление этих ограничений (либо, как минимум, минимизация их влияния) является условием внедрения данной модели государственного управления.

Первое ограничение, на которое указывает опыт большинства стран, использующих инструменты и механизмы управления по результатам – это недостаток оперативной и достоверной информации как о достигнутых результатах, так и о внешних факторах, оказывающих влияние на реализацию государственной политики. Недостаточное информационное обеспечение связано как с наличием объективных ограничений сбора и обобщения статистической информации, ограничениями моделей, используемых в рамках прогнозирования социально-экономических процессов, так и с наличием асимметрии информации между лицами, принимающими управленческие решения, и органами, осуществляющими государственные функции (оказывающими государственные услуги) в сфере принятия решений, что приводит к искажению отчетных данных и, соответственно, к необоснованности принимаемых на их основе управленческих решений.

В условиях отсутствия оперативной и адекватной задачам государственного управления информации оценка результатов зачастую подменяется оценкой мер, предпринятых для их достижения, безотносительно наличия какого-либо влияния

предпринимаемых мер на достижение конечных целей и получение ожидаемых результатов. Так контрольно-надзорная деятельность все еще оценивается количеством проведенных проверок и суммой предъявленных к исполнению штрафов, а не уровнем безопасности и качества продукции, объемом предотвращенного ущерба или степенью соблюдения законных интересов граждан, организаций и государства в той или иной сфере.

Подмена оценки конечных результатов оценкой действий, предпринимаемых для их получения, приводит к нарушению целого ряда принципов управления по результатам. Так отсутствие информации нарушает баланс интересов всех заинтересованных сторон: наличие информации о предпринимаемых действиях, как правило, отражает интересы «производителей» этих действий, но не учитывает интересы иных заинтересованных групп. Недостаток информации влияет и на соблюдение баланса интересов во времени, ограничивая возможности государства по прогнозированию долгосрочного развития и распределению с учетом таких прогнозов доступных в настоящее время ресурсов. В таких условиях не может быть соблюден и баланс инициативы и оценки достижений, причем изменение данного баланса возможно как в сторону избыточной «проактивности» (массового запуска инициатив, реализация которых является высокорискованной и может не принести ожидаемых результатов), так и в сторону избыточной «реактивности» (инерционного развития, при котором компонент развития подменяется индексацией текущих обязательств).

Перспектива решения данной проблемы путем использования внешних оценок (в том числе, проведения социологических опросов) объективно ограничена, поскольку данные оценки по определению не могут охватывать все сферы государственного управления и все виды государственных функций, а также все этапы управленческого цикла. Более перспективным направлением преодоления данного ограничения является рационализация системы учета (в том числе, рационализация системы используемых показателей для оценки результатов) и повышение ее объективности, в том числе, с использованием современных средств ИКТ.

Второе ограничение внедрения государственного управления по результатам обусловлено наследием «веберианских» подходов к государственному управлению, отсутствием соответствия структуры государственного управления и системы ожидаемых результатов, низкой степенью ориентации на «командную» работу и неэффективностью межведомственного взаимодействия. Данные факторы обуславливают значительную бюрократическую инерцию при осуществлении любых изменений; особенно значительно влияние данных факторов при изменении управленческих процедур, в том числе, при

внедрении принципов управления по результатам. Одним из проявлений бюрократической инерции является формальный подход к внедрению инструментов и механизмов управления по результатам, рассматривающий данные процедуры как «дополнительные» по отношению к «основной» деятельности, не оказывающие значительного влияния на принятие решений.

Данное ограничение влияет на возможность соблюдения всех «пяти балансов», но особенно заметное негативное воздействие бюрократической инерции оказывается на соблюдение баланса персональной ответственности за результат и свободы администрирования: в вертикальных иерархических структурах ответственность и свобода администрирования, как правило, концентрируется на верхних уровнях управления (отсутствует практика делегирования полномочий по принятию решений и ответственности управленцев нижнего и среднего звена за результаты), а процедуры межведомственных согласований в значительной степени направляются не на поиск оптимального решения, а на снятие ответственности с того или иного ведомства по принятию такого решения. В итоге процедуры принятия решений неоправданно затягиваются, а коллегиальность подхода приводит к «коллективной безответственности» за результаты.

Перспективы преодоления данного ограничения связаны как с изменением мотивации государственных служащих, системы их отбора, оценки, продвижения по службе, так и с повышением гибкости самой системы государственной службы, внедрением матричных систем управления и проектных подходов в государственном секторе. Преодоление бюрократической инерции потребует и существенных изменений внутренних и межведомственных процедур принятия решений (в том числе сокращения количества согласований, развития потенциала межведомственного взаимодействия в рамках совместных рабочих групп) и с повышением прозрачности данных процессов.

Третье ограничение внедрения принципов управления по результатам, тесно связанное со вторым, обуславливается низкой мотивацией государственных служащих к достижению общественно значимых результатов. Причины данного явления связаны как с отсутствием (в большинстве случаев) значимого влияния результатов на уровень материального и нематериального стимулирования государственных служащих, так и со спецификой конечных результатов, получение которых во многих случаях имеет лаговый характер (что ограничивает использование показателей конечных результатов, например, при премировании) и обеспечивается усилиями не одного государственного служащего (структурного подразделения), а органа (или группы органов) государственной власти, органов власти на других уровнях управления, бизнеса и граждан. Использование при

индивидуальной оценке результативности служебной деятельности показателей, характеризующих действия (например, количество подготовленных актов или проведенных проверок), также имеет негативный эффект: работа на результат подменяется «работой на показатели», что не всегда отвечает принципу соблюдения баланса интересов всех заинтересованных сторон (в том числе, граждан и бизнеса) и может приводить к «фиктивной демонстрационной деятельности» государственных служащих.

Перспектива преодоления данного ограничения связана с реализацией комплекса мер по изменению мотивации государственных служащих к достижению результатов, демотивации «формальной» деятельности, поощрению инициативы.

Анализ зарубежного опыта показывает, что несмотря на распространенность рассматриваемых ограничений, во многих странах в рамках реформ государственного управления удалось существенно снизить их негативное влияние [4], что открывает перспективу дальнейшего совершенствования государственного управления и в Российской Федерации.

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

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

1.2 Теоретическая модель управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении

В течение XX века получила свое развитие теория управленческого цикла, применимая как в частном секторе, так и в государственном управлении. Так в 1930 – 1950х гг. был обоснован цикл Деминга-Шухарта, определивший основные этапы управления: планирование; реализация; проверка (изучение); корректировка (PDSA – plan-do-study-act). Использование данных этапов Деминга-Шухарта позволяет постоянно повышать качество того или иного процесса во времени [5]. Цикл Деминга-Шухарта основан на научном методе, разработанном Ф.Бэконом еще в XVII веке и включавшем три этапа: «гипотеза» - «эксперимент» - «оценка».

Данная модель позволяет выделить ключевые этапы управленческого цикла и для целей государственного управления:

- планирование (включая целеполагание);
- реализация;
- мониторинг и оценка;
- коррекция (может рассматриваться как планирование очередного управленческого цикла).

Внедрение управления по результатам как новой модели государственного управления предполагает реализацию следующих требований к модели управленческого цикла (Рисунок 1.3).



Рисунок 1.3 – Цикл управления по результатам в государственном управлении

1. Этап планирования, предполагающий определение ожидаемых результатов на всех уровнях (от уровня государственной политики до индивидуального уровня) и в отношении всех государственных функций и государственных услуг, а также механизмов достижения данных результатов. При определении результата важнейшим критерием является учет баланса интересов в рамках общественных отношений, на достижение которого в существенной степени направлена деятельность государства. Так, при определении конечного результата от осуществления контрольно-надзорной деятельности необходимо учитывать как интересы предпринимательского сообщества (что, в частности, реализовано в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»), так и интересы потребителей продукции, а также общества в целом. В этой связи необходима реализация комплексного подхода и к измерению достигаемых результатов, которые зачастую не могут быть определены лишь одним-двумя

показателями. Необходим уход от «палочных» систем, подменяющих показатели, отражающие конечного результата, показателями, характеризующими исключительно использование ресурсов для достижения данного результата. Так результативность тушения пожаров, в конечном счете, может оцениваться на основе оценки предотвращенного ущерба (в том числе, в сравнении с фактически нанесенным), но не по количеству выездов бригад в абсолютном выражении.

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

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

Важной составляющей государственного управления по результатам на всех этапах управленческого цикла является система управления рисками. На стадии планирования в зависимости от конкретной сферы государственного управления идентификация, оценка и минимизация рисков может рассматриваться и как цель управленческого воздействия, и как условие достижения данной цели. Поскольку одной из фундаментальных функций государства в общественных отношениях является обеспечение безопасности (в широком смысле), предотвращение либо минимизация рисков до приемлемых с точки зрения соотношения затрат и выгод уровней может рассматриваться как одна из целей

государственной политики в различных сферах (в сфере здравоохранения – как снижение рисков заболеваемости, в сфере охраны окружающей среды – как снижение рисков возникновения экологического ущерба и т.д.).

В то же время во многих сферах выявление, оценка и своевременная разработка мер по предотвращению либо минимизации ущерба от рисков является условием достижения цели. Так достижение цели модернизации экономики подразумевает требует решения задач, связанных с минимизацией рисков – оттока капитала, низкой доступности кредитных ресурсов, ценовых колебаний и т.д. В этом случае на этапе планирования идентификация и оценка факторов риска позволяет обеспечить реалистичность подхода к ожидаемым результатам, соблюдение принципов амбициозности и одновременно достижимости целей государственной политики.

Использование инструментов управления рисками на этапе определения ожидаемых результатов имеет еще одну важную функцию – такой подход способствует разработке различных альтернатив решения выявленных проблем и достижения результатов на основе разумного соотношения необходимых ресурсов, уровня ожидаемых результатов и рисков их достижения.

Уже на этапе планирования необходимо не только определить (идентифицировать, выявить) риски достижения результатов и оценить их влияние (как с точки зрения вероятности наступления, так и с точки зрения возможных объемов ущерба), но и предусмотреть меры по измерению (мониторингу) факторов риска, а также по предотвращению (минимизации) их негативного влияния на процесс государственного управления.

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

Важным мероприятием реализации данного этапа является интеграция реализации мероприятий и систем сбора оперативных данных о получении результатов. В частности,

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

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

Важнейшим условием эффективного управления рисками на данном этапе является наличие информации, в том числе опережающих данных, о тенденциях развития как сферы управления, так и состояния внешней для системы управления среды, в том числе, вероятности ухудшения текущей ситуации. Качество управления рисками на данном этапе зависит и от возможностей по принятию оперативных корректирующих решений, дополнительных мер по минимизации негативного воздействия рисков непосредственно субъектами управления.

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

Важно отметить, что качество мониторинга и оценки достижения результатов, а также возможность разработки мер по коррекции зависят от качества планирования (в том числе, от четкости определения) ожидаемых результатов и критериев их достижения (критериев успеха) уже на начальном этапе. Если для одних результатов (и показателей, на основе которых они измеряются) целесообразно использование точных целевых значений, для других более адекватной является система оценки, основанная на пороговых (минимальных и (или) максимальных) значениях тех или иных показателей, преодоление которых может требовать корректировки состава реализуемых мероприятий, а в ряде случаев – и корректировки ожидаемых результатов.

Важной составляющей этапа оценки является и оценка рисков как с точки зрения выявления фактического влияния факторов риска на достижение результатов в отчетном периоде, так и с точки зрения прогнозирования влияния рисков и внешних факторов на реализацию государственных программ и политик в будущем.

1.3 Теоретическая модель управленческого цикла как управления по результатам по видам государственных функций

Эволюция понимания управления по результатам не как отдельного направления административной реформы, используемого в ограниченных масштабах (в отношении реализации проектов в рамках проектного управления, в отношении организации предоставления государственных услуг в концепции «нового государственного управления»), а как основного содержания государственного управления [6] предполагает распространение принципов управления по результатам на все виды результатов и все уровни государственного управления. Как отмечают эксперты Всемирного банка в отношении одного из инструментов управления в России, «успех внедрения государственных программ будет зависеть от обеспечения учета достигнутых и ожидаемых результатов на всех стадиях управленческого цикла (при планировании, реализации, мониторинге, оценке и корректировке ранее принятых решений), а также в отношении всех уровней результатов государственного управления (государственной политики и государственного регулирования, реализации программ и проектов, исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, деятельности государственных/муниципальных служащих, а также органов власти субъектов РФ и муниципальных образований)» [7]. В этой связи в рамках внедрения управления по результатам в государственном управлении необходимо обеспечить внедрение его принципов для всех видов государственных функций.

Первым вопросом, возникающим при реализации данного положения, является выделение видов государственных функций для целей теоретической модели. В литературе по государственному управлению существуют различные подходы к классификации государственных функций. Так в международной практике выделяются политические функции (стратегическое планирование, прогнозирование, нормотворчество, анализ и оценка политики), функции координации, надзора и мониторинга результатов деятельности, функции предоставления услуг внутренним и внешним клиентам, вспомогательные функции (финансовое, кадровое управление, информационно-технологическое обеспечение) и функции регулирования (разрешительная и контрольно-надзорная деятельность) [8].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314, выделяется четыре основных вида государственных функций: разработка государственной политики (нормотворчество), осуществление государственного контроля (надзора), оказание государственных услуг и управление государственным имуществом. Однако государственное управление не исчерпывается реализацией данных функций: для обеспечения полноты охвата деятельности органов государственной власти необходимо учитывать и практические мероприятия, реализуемые в рамках программ и отдельных проектов и не ограничивающиеся вопросами управления имуществом. Такие мероприятия инвестиционного характера, а также мероприятия, направленные на внедрение каких-либо изменений, зачастую противопоставляются «текущим» государственным функциям, имеющим постоянный (либо повторяющийся) характер [9]. Таким образом, в дополнение к введенной Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 классификации государственных функций в контексте управления по результатам целесообразно выделить еще одну группу государственных функций – функции развития.

При формировании теоретической модели управленческого цикла важно учитывать взаимосвязь различных видов государственных функций в процессе государственного управления. Так реализация государственных функций по разработке государственной политики и нормотворчеству соответствует первому этапу управленческого цикла (планированию). Оказание государственных услуг, реализация функций развития, управление имуществом отражают второй этап управленческого цикла (реализацию политики). Контроль реализации политики и в какой-то степени оценку результатов правоприменительной практики обеспечивают государственные функции по государственному контролю (надзору). При этом последний (четвертый) этап управленческого цикла является основой для реализации функций по разработке

государственной политики и нормотворчеству и необходимым этапом осуществления функций реализации и контроля в сфере государственного управления (Рисунок 1.4).



Рисунок 1.4 – Распределение видов государственных функций по этапам цикла государственного управления

В применении к модели государственного управления по результатам распределение видов государственных функций по циклам государственного управления позволяет определить сферу внедрения инструментов и механизмов управления по результатам, а также определить основное содержание реализации государственных функций в рамках модели управления по результатам на всех этапах управленческого цикла (Таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Модель управленческого цикла как управления по результатам по видам государственных функций

Виды государственных функций	Этапы управленческого цикла			
	планирование	реализация	контроль	мониторинг, оценка и коррекция
Разработка государственной политики (нормотворчество)	определение результатов и способов их достижения с учетом соблюдения правила «пяти балансов»	разработка и принятие проектов нормативных правовых актов	текущий контроль исполнения планов	мониторинг и оценка результатов реализации государственной политики, корректировка способов получения результатов с учетом оценки рисков
Оказание государственных услуг	определение ожидаемых результатов (в том числе вклада в конечные результаты), необходимых объемов и параметров качества государственных услуг с учетом требований государственной политики	обеспечение предоставления государственных услуг в соответствии с установленными стандартами качества	контроль соблюдения стандартов (регламентов)	мониторинг и оценка удовлетворенности граждан; оценка влияния на конечный результат; определение необходимости коррекции государственной политики и/или административных процедур
Осуществление государственного контроля (надзора)	определение ожидаемых результатов с учетом интересов всех сторон (приемлемого уровня потенциального ущерба и целевого уровня привлекательности деловой среды), необходимых объемов и требований к качеству организации контрольно-надзорных мероприятий	осуществление государственного контроля (надзора) в соответствии с требованиями законодательства заданными способами и в определенных объемах	осуществление контроля и надзора соблюдения требований законодательства, результатов реализации государственной политики	оценка результативности государственного контроля (надзора), оценка влияния на конечный результат, определение необходимости коррекции государственной политики и/или административных процедур
Управление имуществом	определение ожидаемых результатов с учетом приоритетов государственной политики, а также методов оптимального управления имуществом	реализация функций по управлению имуществом	контроль законности	оценка полученных результатов, определение необходимости для корректировки государственной политики и/или административных процедур
Реализация проектов развития	определение ожидаемых результатов с учетом приоритетов государственной политики и способов их достижения	реализация проектов развития	контроль реализации проектов	мониторинг и оценка результатов реализации проектов и их вклада в общий результат государственной политики, определение необходимости корректировок

Как следует из таблицы 1.1, по всем видам функций государственного управления в рамках управления по результатам выделяются задачи, требующие решения на всех этапах управленческого цикла. В то же время ключевые с точки зрения значимости для государственного управления в целом этапы управленческого цикла различаются в зависимости от видов функций¹.

Теоретическая модель управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении предполагает внедрение принципов управления по результатам для всех видов государственных функций на всех этапах управленческого цикла в соответствии с задачами данных этапов. При этом для внедрения принципов управления по результатам необходимо наличие:

- инструментов управления по результатам – «документов, в рамках которых обеспечивается определение (учет) достигнутых и ожидаемых результатов определенного вида (уровня) на определенной стадии управленческого процесса» [6];
- механизмов управления по результатам – «процедур (совокупности процедур), обеспечивающих учет достигнутых (ожидаемых) результатов определенного вида (уровня) на определенной стадии управленческого процесса» [6];
- средств измерения результатов – показателей результативности, используемых в рамках инструментов и механизмов управления по результатам.

Важное значение для теоретической модели управленческого цикла как цикла управления по результатам является и классификация результатов с закреплением ответственности конкретных уровней управления за достижение конечных результатов.

Традиционным инструментом, широко используемым в зарубежной практике (в частности, в деятельности международных организаций в рамках реализации проектов) и предполагающим иерархию результатов по уровням их образования является «логическая структура» (logical framework). «Логическая структура» представляет собой линейную логику реализации проекта (программы), предполагающую что реализация мероприятий (при подтверждении достоверности предположений) приведет к достижению непосредственных результатов, достижение непосредственных результатов (при подтверждении достоверности предположений) – к достижению конечных результатов проекта либо программы, а достижение конечных результатов повлияет на глобальную цель реализации проекта (программы) [10]. Данный подход позволяет распределить ответственность за результаты между организацией, осуществляющей управление

¹ В таблице 1.1 наиболее значимые этапы для конкретных видов функций выделены жирным шрифтом.

проектом, и иными организациями, нацеливает организации не только на использование тех или иных ресурсов, но и на последовательное получение значимых результатов.

Однако в такой «линейной» логике заключается и одно из наиболее слабых мест данного подхода: при практической реализации «логической структуры» основной проблемой является определение вклада показателей каждого уровня в достижение показателя более высокого уровня. Невозможность определения адекватных показателей для измерения достижения целей и отсутствие количественных оценок взаимосвязи показателей различных уровней являются одним из наиболее часто встречающихся оснований для критики данного подхода. Данная проблема частично решается наличием в «логической структуре» предположений о внешних рисках, влияющих на реализацию проекта либо программы (фактически – условий достижения непосредственных и конечных результатов), однако, как правило, количественная оценка таких рисков отсутствует, что приводит к несогласованности динамики показателей, отражающих различный уровень результатов.

Еще одной из причин критики данного подхода является относительно жесткое закрепление набора мероприятий для достижения непосредственных результатов: в этой связи отдельные критики называют «логическую структуру» (logframe) «закрытой структурой» (lockframe) [11].

Расширение применения данной классификации результатов от сферы отдельных проектов и программ на сферу государственного управления в целом, внедрение практики планирования, мониторинга и оценки как показателей, отражающих те или иные уровни достижения результатов, так и рисков, влияющих на достижение результатов, а также отказ от фиксации мероприятий на весь срок реализации государственной политики позволяет снять основные ограничения, выявленные в применении данного инструмента. При этом для закрепления ответственности за результат необходима адаптация данного подхода с учетом видов государственных функций и организационных структур, ответственных за получение результатов. В рамках такой адаптации важнейшее значение имеет определение уровня результата, за достижение которого может отвечать тот или иной уровень управления, и отказ от механического «переноса» ответственности за результат на более низкие уровни управления (например, отказ от переноса ответственности за достижение глобальных целей государственной политики на уровень конкретных структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти).

Теоретическая модель декомпозиции результатов государственного управления по видам результатов и уровням управления приведена в таблице 1.2. В рамках модели предлагается распределить уровень ответственности за результаты по видам результатов и

уровням управления с учетом обеспечения возможности мониторинга результата, наличием механизмов вышестоящего контроля их достижения (предполагающего не тотальный контроль, но получение информации), а также зафиксировать те уровни управления, на которых возникает ответственность за достижение того или иного вида результата.

Таблица 1.2 – Теоретическая модель уровней и видов результатов с учетом видов функций и уровня закрепления ответственности (для федерального уровня управления)

Вид результата	Горизонт планирования	Уровень ответственности за результат		
		мониторинг	контроль достижения	принятие решений и ответственность
Достижение глобальных результатов (стратегических целей)	долгосрочный (стратегический)	федеральные органы исполнительной власти	Правительство	Правительство
Достижение конечных общественно значимых результатов в сферах государственной политики	долгосрочный и среднесрочный	федеральные органы исполнительной власти	Правительство	Заместители Председателя Правительства федеральные органы исполнительной власти
Достижение конечных общественно значимых результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)	долгосрочный и среднесрочный	федеральные органы исполнительной власти	Правительство	федеральные органы исполнительной власти
Достижение промежуточных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)	среднесрочный	структурные подразделения ФОИВ территориальные органы ФОИВ, подведомственные учреждения	федеральные органы исполнительной власти	федеральные органы исполнительной власти
Достижение непосредственных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)	среднесрочный и краткосрочный	структурные подразделения ФОИВ территориальные органы ФОИВ, подведомственные учреждения государственные служащие	федеральные органы исполнительной власти	структурные подразделения ФОИВ территориальные органы ФОИВ подведомственные учреждения
Реализация мероприятий и мер, направленных на достижение непосредственных результатов	краткосрочный	государственные служащие	структурные подразделения ФОИВ территориальные органы ФОИВ подведомственные учреждения	государственные служащие

При интерпретации данной модели важно учитывать реализацию принципа персональной ответственности, т.е. закрепление ответственности за федеральным органом исполнительной власти означает закрепление ответственности за руководителем данного органа (с возможным частичным распределением между заместителями), закрепление ответственности за структурным подразделением предполагает ответственность руководителя соответствующего структурного подразделения.

Необходимо отметить, что наличие результатов различных уровней предполагает и организацию планирования деятельности на различные временные горизонты: так достижение глобальных (стратегических) результатов планируется, как правило, на долгосрочную перспективу, а реализация мероприятий – на краткосрочную перспективу с возможностью своевременной коррекции в случае отклонения фактической траектории развития событий от плановой (желаемой) траектории. При этом долгосрочный характер планирования результатов более высокого порядка не означает отсутствия регулярного промежуточного мониторинга прогресса в достижении соответствующих результатов. Периодичность такого мониторинга как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах может различаться от одного раза в несколько лет (для документов и соответственно результатов наиболее высокого порядка) до ежеквартального и даже ежемесячного мониторинга (в случае с контролем реализации мероприятий и достижением непосредственных результатов).

Реализация данной модели предполагает, что при определении результатов используется комбинированный подход: если глобальные, общественно значимые конечные результаты реализации государственной политики и конечные результаты осуществления государственных функций и государственных услуг задаются «сверху», то мероприятия и показатели непосредственных результатов задаются «снизу». Такой подход позволит рационализировать процедуры государственного управления и соблюсти принцип «баланса свободы и ответственности», являющийся одним из ключевых в рамках модели государственного управления по результатам (Рисунок 1.5).



Рисунок 1.5 – Схема определения и достижения результатов в государственном управлении

Использование представленной системы результатов позволяет обеспечить возможность анализа функций на предмет их вклада в достижение конечных (промежуточных) результатов и изменяет подход к функциональному анализу: в качестве избыточных функций признаются такие функции, которые не оказывают влияние на достижение конечных результатов.

Наличие иерархии видов результатов предполагает и наличие иерархии показателей, отражающих достижение данных результатов. Для всех уровней (за исключением уровня реализации мероприятий) данные показатели должны носить количественный характер; для уровня реализации мероприятий (фактически – для уровня результатов деятельности государственных служащих) показатели могут носить как качественный, так и количественный характер. В отечественной литературе существуют различные оценки возможности применения количественных показателей для оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих: если одни авторы настаивают на возможности разработки и внедрения показателей результативности деятельности для всех государственных служащих [12], другие, напротив, обращают внимание на то, что «оценка результативности служебной деятельности может иметь только качественный характер, что не отменяет ее объективности» [13].

Важно отметить, что требования к системе показателей в рамках теоретической модели управленческого цикла как управления по результатам не исчерпываются

соблюдением требования по соответствию показателей уровням получения результатов; реализация принципов государственного управления по результатам подразумевает внедрение дополнительных требований к системе показателей, используемых в рамках инструментов и механизмов управления по результатам.

Внедрение управления по результатам в России не является новой задачей. За последнее десятилетие в нашей стране был разработан и – в той или иной степени – внедрен широкий спектр инструментов и механизмов управления по результатам, в том числе и инструментов и механизмов, специфичных для отдельных видов государственных функций. Отдельные инструменты управления по результатам, используемые в российской практике, охватывают несколько этапов управленческого цикла (например, доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти предназначаются, с одной стороны, для оценки достигнутых ведомствами результатов, а с другой – для планирования дальнейших действий). Многие инструменты управления по результатам предпринимают попытку учета результатов, получаемых за счет реализации всех или нескольких видов государственных функций (например, государственные программы Российской Федерации, интегрирующие меры государственного регулирования с осуществлением государственных функций и государственных услуг, рассматриваемых в качестве мероприятий государственных программ).

2 Результаты анализа динамики внедрения показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти по видам государственных функций

2.1 Основные этапы внедрения показателей, инструментов и механизмов управления по результатам

Внедрение механизмов и инструментов управления по результатам в Российской Федерации осуществляется в течение последних десяти лет. Существующий набор механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности российских органов исполнительной власти и местного самоуправления (государственного управления по результатам) сложился в течение последнего десятилетия по итогам апробации и внедрения различных механизмов и инструментов в разные периоды времени, с разными целями и с разным успехом [14]. В целом, можно отметить «волнообразный» характер внедрения инструментов и механизмов «управления по результатам» в Российской Федерации, характерный и для других стран ОЭСР, а также различия в национальных стратегиях внедрения управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат в различных странах [15]. В российской практике внедрения инструментов и механизмов управления по результатам могут быть выделены следующие этапы.

Предварительный этап. Введение первых элементов управления по результатам связано с принятием отдельных законодательных и нормативных правовых актов еще в середине 1990-х годов. Так принятый еще в 1995 году Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» установил основные требования в отношении стратегического планирования и прогнозирования; фактически данным законом были заложены основные требования к инструментам управления по результатам на уровне стратегического управления (в части планирования). С 1995 года была введена практика разработки и реализации федеральных целевых программ¹ – первых инструментов программного управления в Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

Первый этап внедрения управления по результатам связан с внедрением принципов «нового государственного управления» в рамках пакета программных и концептуальных документов, принятых в 2003 – 2005 годах. В рамках реализации Программы реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003 – 2005 годы в 2003 и 2004 годах были приняты два федеральных закона, заложивших основу для внедрения принципов управления по результатам на индивидуальном уровне, в соответствии с которыми в оборот были введены такие понятия как «результативность профессиональной служебной деятельности».¹ Реализация данных положений в середине 2000-х гг. осуществлялась преимущественно на уровне экспериментов и «пилотных» проектов в отдельных федеральных органах исполнительной власти и субъектах Российской Федерации [16].

В 2004 году Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию реформирования бюджетного процесса, которая стала базой для осуществления ряда реформ в области бюджетирования, включая внедрение нескольких инструментов управления по результатам, которые рассматривались как часть программы по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, а именно докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) и ведомственных целевых программ [13]. В 2005 – 2007 годах значительную роль во внедрении указанных инструментов сыграла Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов (позднее переименованная в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов власти), определившая систему целей и задач развития Российской Федерации и принявшая активное участие в рассмотрении Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации и Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации). В 2007 году для обеспечения использования информации о результатах деятельности при формировании проекта федерального бюджета был изменен процесс бюджетного планирования.

Вопросы внедрения управления по результатам рассматривались как отдельное направление реализации административной реформы в Российской Федерации², в которой были, в частности, определены основные инструменты и механизмы управления по

¹ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 83-ФЗ и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ.

² Концепция проведения административной реформы в Российской Федерации на 2006 – 2008 годы утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р.

результатам, реализуемые на федеральном и на региональном уровнях. Кроме того, в связи с повышенным вниманием к эффективности деятельности региональных органов власти была принята система оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации¹. Позднее (в 2008 году) этот подход был распространен на муниципальные районы и городские округа.

Также в 2008 году был введен новый инструмент, увязывающий объемы финансирования государственных услуг с количеством предоставляемых услуг и некоторыми их качественными характеристиками (государственные задания)². Значительным достижением 2008 года с точки зрения определения долгосрочных и среднесрочных социально-экономических приоритетов стало принятие Правительством Российской Федерации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Концепция-2020) и Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (ОНДП). Реализация второй из указанных инициатив основывалась на проектных принципах и показателях результативности (в рамках так называемых «проектов ОНДП»).

В целом, в рамках реализации первого этапа были сформированы основные нормативные правовые и методологические основы внедрения механизмов и инструментов управления по результатам на федеральном и на региональном уровне, сформированы стратегические документы долгосрочного и среднесрочного развития, внедрены инструменты управления по результатам на ведомственном уровне (ДРОНДы), апробированы проектные методы в сфере государственного управления (на основе проектов ОНДП) [17]. Однако по итогам реализации данного этапа были выявлены определенные ограничения в использовании данных подходов и практик, прежде всего связанные с:

- отсутствием определения понятия «результат» для отдельных направлений деятельности (осуществления отдельных государственных функций, в том числе в сфере государственного контроля (надзора) и разрешительной деятельности, в сфере оказания государственных услуг), ориентацией на оценку либо макроэкономических результатов (мало зависящих от действий конкретного ведомства), либо непосредственных результатов деятельности (отражающих, например, объем оказанных услуг, а не качество их предоставления);
- отсутствием во многих случаях прямой взаимосвязи документов стратегического и ведомственного планирования, а также ответственности за реализацию стратегических

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825.

² Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ.

документов национального и отраслевого уровней при планировании и осуществлении деятельности на ведомственном уровне;

- несоответствием нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования внедряемой системе механизмов и инструментов управления по результатам;
- отсутствием прямой взаимосвязи ДРОНДов и процедур бюджетного планирования и оценки исполнения бюджетов (в частности, введение инструмента обоснований бюджетных ассигнований отражает отсутствие возможности использования ДРОНД как обоснования ведомственной заявки в бюджетном процессе);
- недостаточным уровнем развития процедур мониторинга и оценки, в том числе, процедур аудита эффективности и результативности деятельности (с отдельными исключениями);
- отсутствием учета влияния факторов государственного регулирования, учета влияния всех уровней государственного управления на достижение целей и задач государственной политики.

Наличие данных проблем, а также общее ухудшение макроэкономических условий, связанное с мировым финансово-экономическим кризисом 2008 – 2009 годов, создало основу для реализации второго этапа внедрения управления по результатам [18].

Второй этап внедрения управления по результатам. В рамках второго этапа внедрения управления по результатам основные усилия были направлены на решение выявленных по итогам реализации первого этапа проблем и развивались по следующим направлениям.

Обеспечение соответствия нормативной правовой базы действующей системе инструментов и механизмов управления по результатам. В рамках данной задачи был принят Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», а также подготовлен проект закона «О государственном стратегическом планировании» (законопроект принят Государственной думой в июне 2014 года). Указанный законопроект устанавливает основные принципы и порядок государственного стратегического планирования социально-экономического развития, планирования, мониторинга и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также определяет сферы ответственности основных участников. В рамках законопроекта определена иерархия стратегических и программных документов планирования, мониторинга и оценки результатов деятельности [19].

Обеспечение связи планирования, мониторинга и оценки достижения результатов с планированием, контролем за использованием и оценкой использования ресурсов, прежде всего, бюджетных ресурсов является важной задачей развития бюджетной политики как в России, так и в развитых странах [20]. Решение данной задачи связано с переходом к формированию федерального бюджета (а также – на добровольно основе бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов) по программному принципу на основе формирования государственных программ Российской Федерации (соответственно, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ). Государственные программы Российской Федерации формируются в соответствии с положениями ст. 179 Бюджетного кодекса на основе Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ¹. По состоянию на 1 марта 2014 года, утверждено 39 государственных программ Российской Федерации из 42 государственных программ, планируемых к разработке². Федеральный бюджет на 2014 год и плановый период 2015 – 2016 годов сформирован по программному принципу (на государственные программы Российской Федерации приходится более 50% расходов федерального бюджета). Переход к программному бюджету осуществляется и на региональном и муниципальном уровнях [21].

Внедрение государственных программ Российской Федерации призвано решить и другую проблему – обеспечить учет влияния мероприятий, реализуемых на других уровнях управления (региональном и местном), а также мероприятий, реализуемых с участием государственных корпораций, открытых акционерных обществ с государственным участием и иных юридических лиц, направленных на достижение стратегических целей в сферах реализации государственных программ. Кроме того, государственные программы призваны объединить в себе как мероприятия, финансируемые за счет тех или иных источников, так и меры государственного регулирования, оказывающие влияние на развитие соответствующей сферы. Ожидается, что переход к программному бюджету будет способствовать повышению прозрачности бюджетного процесса в целом [22].

Определение целевых ориентиров социально-экономического развития. В утвержденной в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года не в полной мере были учтены последствия влияния финансово-экономического кризиса на российскую экономику; фактически, большинство

¹ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588.

² Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р.

заложенных в Концепции макроэкономических показателей в 2009 – 2011 годах достигнуты не были. В этой связи важной частью отработки практического внедрения управления по результатам является организация реализации Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012, которые стали первым практическим шагом высшего руководства страны по внедрению механизмов управления по результатам в органах государственной власти.

Так, в частности, Указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить достижение показателей результативности в различных сферах государственной политики в 2012 – 2018 годах. Эти показатели, по сути, являются основой для оценки деятельности Правительства Российской Федерации в целом.

Для обеспечения их достижения необходимо качественно изменить систему управления, обеспечить системный подход к определению, планированию, контролю достижения и оценке результатов всех уровней (от государственной политики и деятельности органов государственной власти до отдельных функций, услуг, государственных служащих). Существующий на сегодня набор механизмов и инструментов управления по результатам необходимо превратить в реально работающую систему механизмов и инструментов управления по результатам. При этом одновременно управление по результатам из дополнительного – и порой обременительного для органов власти – контура государственного управления должно стать его основным содержанием.

На сегодняшний день в сфере определения, планирования, контроля достижения и оценки результатов деятельности органов власти местного самоуправления наиболее существенным образом выявились следующие проблемы:

- разрозненность усилий и инициатив в сфере реформирования и развития государственного управления в России, множественность центров принятия решений о приоритетах и направлениях повышения эффективности и результативности деятельности приводят к размыванию ответственности, принятию противоречивых решений, дублированию усилий различных ведомств и ограниченному эффекту от новых инициатив;
- системы ответственности за конечные результаты не существует: реально действует только система контроля за исполнением поручений;
- отсутствует единая система федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации по многим предметам совместного ведения. Показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не связаны с

целевыми показателями реализации государственной политики. Отсутствует мотивация субъектов Российской Федерации к участию в реализации государственных программ;

- зачастую при принятии решений не хватает информации, позволяющей оценить их последствия. Не выстроена система мониторинга реализации государственной политики, результатов деятельности органов власти в оперативном режиме. Состав данных государственной статистики и сроки их формирования не удовлетворяют информационные потребности государственного управления.

Наконец, важно отметить, что внедрение инструментов и механизмов управления по результатам проводится в условиях оптимизации численности государственных служащих, при этом дополнительные стимулы по использованию данных инструментов отсутствуют.

Нуждаются также в уточнении сами результаты по всем видам, уровням, направлениям государственного управления, деятельности органов государственной власти, их структурных подразделений, категориям, группам должностей их персонала, типам государственных функций. Кроме того, недостаточны усилия по определению результатов в требованиях к стандартам государственных услуг и административным регламентам предоставления государственных услуг и исполнения иных государственных функций. Существующий уровень их понимания и определения не позволяет осуществлять эффективную настройку на их достижение и создаваемых для этого механизмов и инструментов управления по результатам.

2.2 Оценка внедрения показателей, инструментов и механизмов управления по результатам по видам результатов и государственных функций

28 апреля 2014 года в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации был проведен круглый стол по вопросам внедрения механизмов управления по результатам в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления «Управление по результатам: на пути к версии 3.0». В рамках круглого стола был организован экспертный опрос по вопросам внедрения управления по результатам в России, направленный на оценку уже достигнутых результатов внедрения инструментов и механизмов управления по результатам, а также актуальности дальнейших усилий по внедрению управления по результатам в деятельность органов государственной власти. В экспертном опросе

приняли участие 17 экспертов – представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и научного сообщества.

В целом, по итогам экспертного опроса степень внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в деятельность органов государственного управления оценивается как невысокая (Рисунок 2.1)¹.

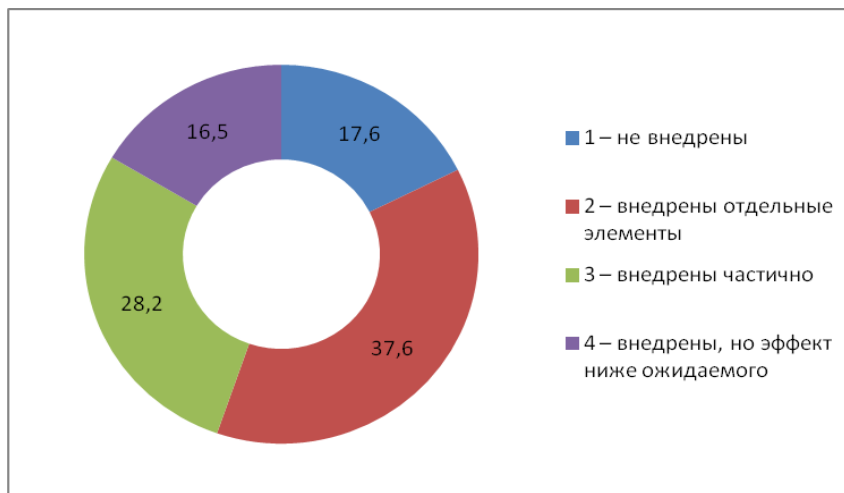


Рисунок 2.1 – Оценка степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам

При этом наблюдаются различия в оценках степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в зависимости от уровня получения результатов. Так наибольшая степень внедрения отмечается в отношении внедрения инструментов и механизмов управления по результатам на ведомственном уровне в федеральных органах исполнительной власти, на уровне государственной политики в целом и на региональном уровне – для данных уровней степень внедрения инструментов и механизмов управления по результатам получила оценку «внедрены частично» (Рисунок 2.2). Наименьший уровень внедрения отмечается в отношении инструментов и механизмов внедрения управления по результатам на индивидуальном уровне – здесь, в лучшем случае, внедрены отдельные элементы управления по результатам.

¹ При оценке учитывалась степень внедрения инструментов и механизмов управления по результатам на уровне государственной политики, на ведомственном уровне в федеральных органах исполнительной власти, на уровне подведомственных учреждений, на региональном уровне и на индивидуальном уровне. Оценка проводилась по пятибалльной шкале (1 – не внедрены, 5 – полностью внедрены, получен ожидаемый эффект) по каждому уровню.

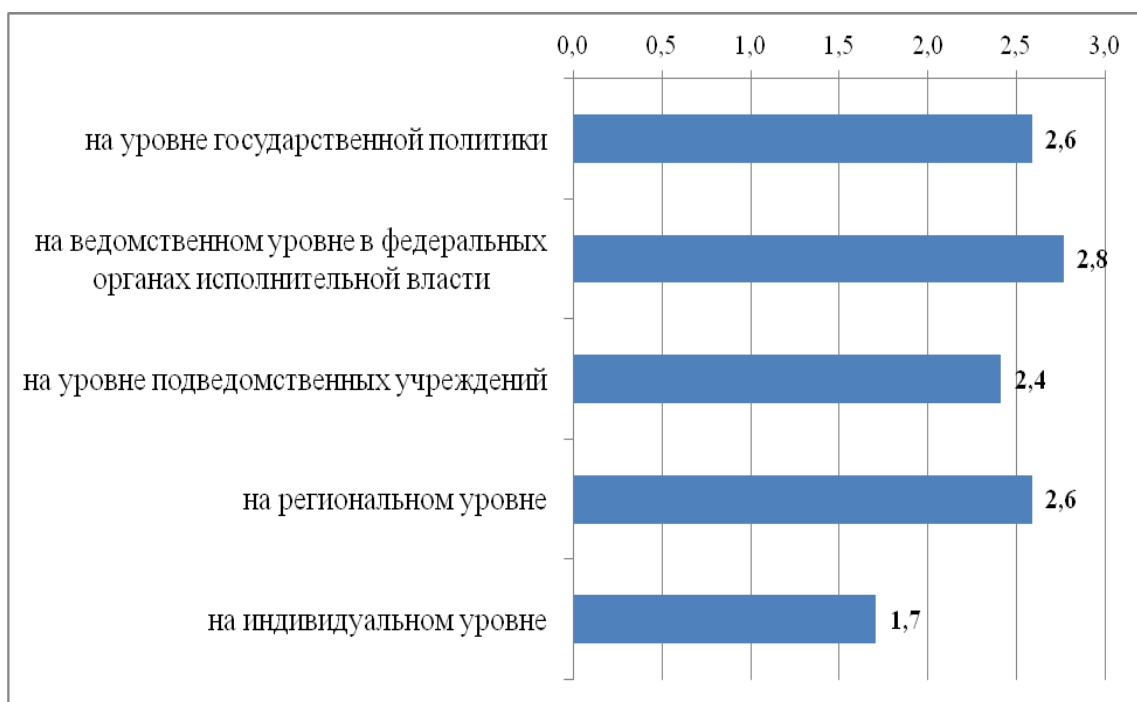


Рисунок 2.2 – Оценка степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в зависимости от уровня получения результата

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314, выделяется четыре основных вида государственных функций: разработка государственной политики (нормотворчество), осуществление государственного контроля (надзора), оказание государственных услуг и управление государственным имуществом. Очевидно, что спектр используемых инструментов и механизмов управления по результатам при осуществлении данных видов государственных функций различается.

Большинство инструментов и механизмов управления по результатам, используемых в настоящее время в практической деятельности федеральных органов исполнительной власти, не подразумевают функциональной дифференциации, а формируются либо на основе тех или иных сфер реализации государственной политики (как государственные программы), либо по ведомственному признаку (доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные планы).

Среди инструментов и механизмов управления по результатам, использование которых ориентировано на определенные виды государственных функций, не все инструменты и механизмы имеют универсальный характер применения. Так практика оценки регулирующего воздействия распространяется не на все виды проектов нормативных правовых актов, а ретроспективная оценка проводится лишь по ограниченному кругу действующих нормативных правовых актов.

Рассматривая инструменты и механизмы управления по результатам в функциональном разрезе важно учитывать их взаимное влияние, а также необходимость синхронизации «функциональных» инструментов с инструментами и механизмами «универсального» характера. Например, результаты оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора) должны учитываться и в рамках оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в соответствующей сфере, и при формировании (корректировке) государственных программ, и при разработке концептуальных стратегических документов.

По итогам проведенного экспертного опроса степень применения инструментов и механизмов управления по результатам при исполнении различных видов государственных функций различается (Рисунок 2.3). По результатам оценки можно сделать вывод о том, что инструменты и механизмы управления по результатам в лучшем случае (в отношении оказания государственных услуг) применяются, но не на всех этапах управленческого цикла, а в худшем – применяются редко («на пилотной основе»). Наименее распространенной является практика применения инструментов и механизмов управления по результатам в рамках осуществления управления государственным имуществом.

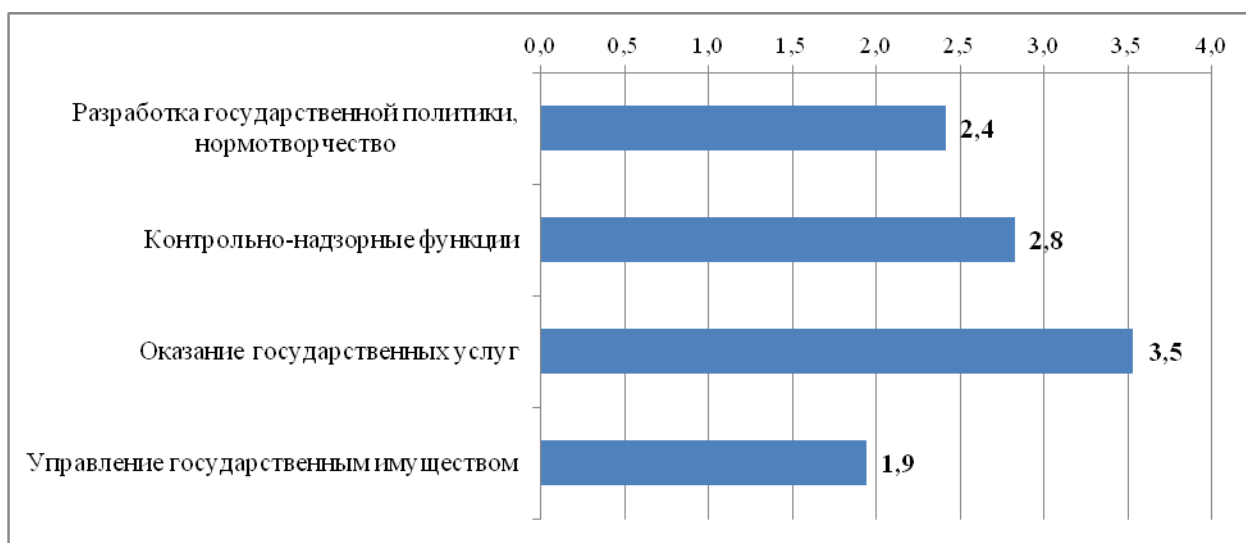


Рисунок 2.3 – Оценка применения инструментов и механизмов управления по результатам для реализации различных типов государственных функций

В целом, эффект от внедрения управления по результатам оценивается экспертами как незначительный. Среди предложенных к анализу инструментов управления по результатам наибольшую оценку получили инструменты, непосредственно связанные с определением объемов ресурсов на достижение результатов (государственные программы и федеральные целевые программы), тогда

как ниже всего был оценен эффект от концептуальных и стратегических документов (2,2 балла из 5) и докладов об осуществлении и оценке эффективности государственного контроля (надзора) (Рисунок 2.4). Такая оценка связана, в том числе, с декларативным характером данных инструментов. Так отсутствие механизмов обновления (уточнения) стратегических документов в совокупности с наличием инерции в их реализации (т.е. в результате влияния как внешних, так и внутренних факторов риска) приводит к быстрому «устареванию стратегий». Низкая оценка эффекта от докладов об осуществлении и оценке эффективности государственного контроля (надзора) в значительной степени обусловлена тем, что их результаты не получают практического внедрения в рамках корректировки государственной политики, а используемый спектр показателей не всегда позволяет судить о фактическом достижении (недостижении) конечных результатов в рамках осуществления государственного контроля (надзора).

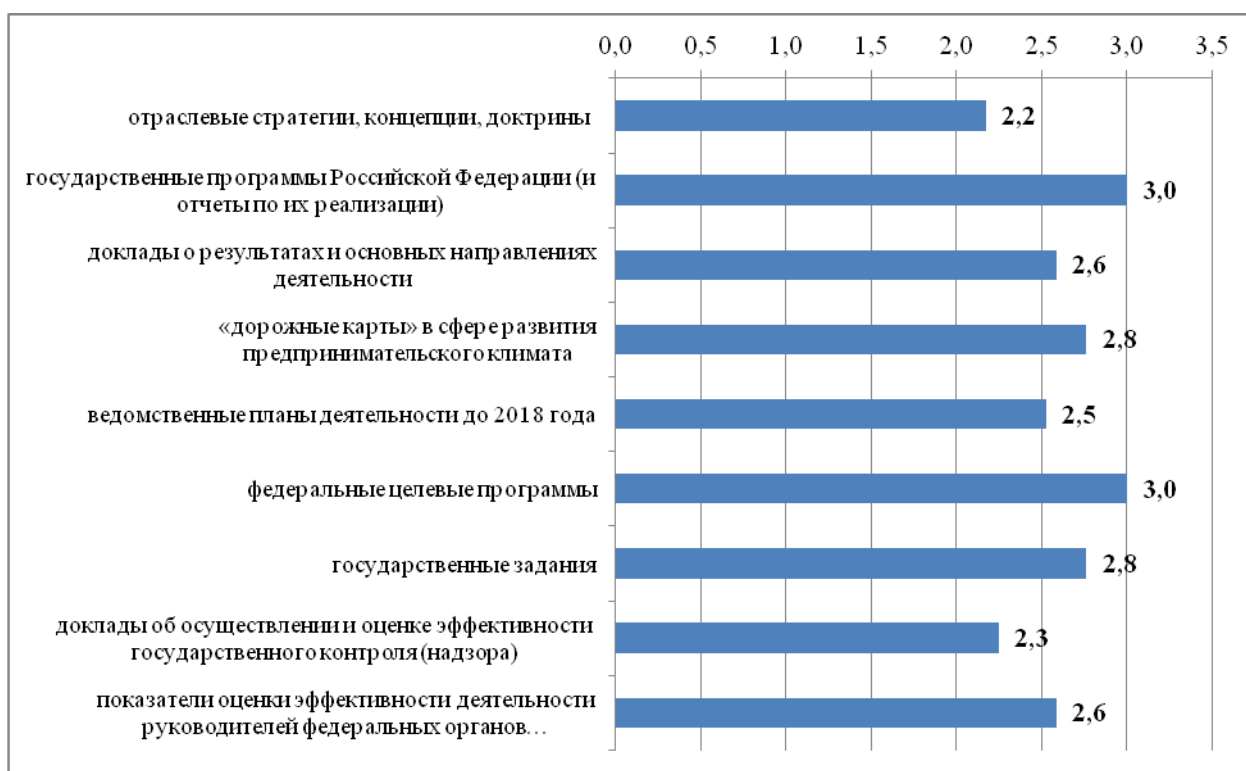


Рисунок 2.4 – Оценка эффекта от внедрения отдельных инструментов управления по результатам

Экспертная оценка эффекта от внедрения отдельных инструментов управления по результатам позволяет сделать следующие выводы, значимые для развития системы показателей, инструментов и механизмов управления по результатам нового поколения:

- эффект от внедрения инструментов управления по результатам обуславливается наличием либо отсутствием связи с управленческими решениями – наименее

эффективные инструменты не ориентированы напрямую ни на процесс распределения ресурсов, ни на принятие иных решений (в т.ч. персональную оценку);

- достижение эффектов от управления по результатам требует синхронизации с универсальным циклом государственного управления (планирование – реализация – мониторинг – оценка) в т.ч. с циклом бюджетного планирования по срокам и содержанию;
- в отсутствие «обязательного» характера инструментов управления по результатам для исполнения, ответственности за достигаемые результаты эффект от внедрения данной системы будет ограниченным.

Важно отметить, что несмотря на то, что в отдельных исследованиях авторы утверждают, что само по себе наличие показателей результативности деятельности приводит к изменению внутренней мотивации и получению эффекта от инструментов управления по результатам [17], существуют риски формальных подходов к данным инструментам в тех случаях, когда они не влияют на механизмы принятия решений. Одновременно следует учитывать и тот факт, что наличие связи инструментов управления по результатам с процессом принятия решений само по себе не гарантирует положительного эффекта – в значительной степени данный эффект зависит и от качества применяемых инструментов, в том числе от адекватности используемых средств измерения – показателей эффективности и результативности деятельности.

С развитием управления по результатам система используемых показателей результативности в рамках различных инструментов управления по результатам имела тенденцию к росту. В настоящее время только в рамках государственных программ утверждены значения более чем для 2000 показателей результативности федерального уровня (для сравнения, в зарубежных странах таких показателей от 50 до 300). Действуют системы показателей, используемые для специальных целей (например, для оценки инвестиционного климата), причем их значения устанавливаются как для руководителей федеральных органов исполнительной власти, так и для руководителей субъектов Российской Федерации¹. Показатели результативности устанавливаются и в стратегических документах (концепциях, стратегиях, «дорожных картах» и т.д.). Частично данные системы показателей пересекаются, однако во многих случаях такое пересечение является не полным.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р.

В Российской Федерации накоплена практика установления и оценки показателей, отражающих реализацию отдельных видов функций. Так в рамках государственных заданий устанавливаются показатели объема и качества оказания государственных услуг и выполнения работ (при этом показатели варьируются в зависимости от типа бюджетной услуги, а общее количество бюджетных услуг превышает 2,5 тысячи). Утверждены и типовые показатели оценки предоставления государственных услуг административного характера (предоставляемых в соответствии с нормами Федерального закона № 210-ФЗ). К таким показателям относятся следующие¹:

- время, потребовавшееся для предоставления государственной услуги;
- время ожидания в очереди при получении государственной услуги;
- вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем, при предоставлении государственной услуги;
- комфортность помещения, в котором предоставлена государственная услуга;
- доступность информации о порядке предоставления государственной услуги.

При этом важно отметить, что указанные показатели охватывают не все аспекты качества предоставления государственных услуг и не учитывают итоговой оценки граждан – удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг [23].

В российской практике установлен и перечень показателей эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в состав которого включены следующие показатели:

«- выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок);

- доля заявлений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений);

- доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок);

- доля проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля,

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284.

осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведенных проверок);

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору), муниципальному контролю;

- среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- доля проведенных внеплановых проверок (в процентах общего количества проведенных проверок);

- доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок);

- доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок);

- доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок);

- доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок);

- доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения);

- доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях);

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц);

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц);

- количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба);

- доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений);

- отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах);

- средний размер наложенного административного штрафа в том числе на должностных лиц и юридических лиц (в тыс. рублей);

- доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований)» [24].

При этом ни один из показателей не ориентирован на оценку конечного результата контрольно-надзорной деятельности – обеспечение заданного уровня качества и безопасности продукции и производства (непревышение заданного уровня потенциального ущерба гражданам, организациям и государству в результате нарушения их законных прав) при условии обеспечения приемлемого уровня административных барьеров (качества предпринимательского климата). Между тем, социологические исследования показывают, что в большинстве случаев осуществление контрольно-надзорной деятельности не влияет на производственные процессы, качество и безопасность продукции, тогда как возможный эффект по снижению административных барьеров за счет сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности во многом исчерпан [25].

В рамках экспертного опроса была проведена оценка степени актуальности дальнейшей реализации различных мероприятий в сфере управления по результатам (Рисунок 2.5). Как следует из результатов оценки, большинство направлений развития управления по результатам оцениваются экспертами как актуальные, при этом наибольшую актуальность представляют такие направления как уточнение ожидаемых результатов и показателей, используемых для оценки их достижения, а также повышение ответственности за достижение результатов (4,6 баллов из 5). В то же время результаты экспертного анализа показывают определенный скептицизм в отношении перспектив соблюдения баланса ответственности за результат и свободы в принятии управленческих решений: разрыв в оценке актуальности данных позиций составляет 1 балл.



Рисунок 2.5 – Оценка актуальности дальнейшей реализации мероприятий по внедрению управления по результатам в России

Сохраняют актуальность и меры, связанные с развитием систем мониторинга и оценки эффективности и результативности, разработкой и внедрением методик оценки рисков, направленные на ликвидацию одного из важнейших ограничений внедрения модели государственного управления по результатам – информационного. Эксперты отмечают высокую степень значимости расширения практики учета результатов при принятии управленческих решений (в том числе в части финансирования), а также в части развития инструментов и механизмов управления по результатам на индивидуальном уровне, что обеспечит ликвидацию мотивационных ограничений по внедрению управления по результатам как новой модели государственного управления.

2.3 Систематизация в привязке к управленческому циклу существующих показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении, выявление пробелов (в целом и по видам государственных функций)

В рамках систематизации накопленного в Российской Федерации опыта была проведена систематизация:

- механизмов и инструментов управления по результатам по стадиям управленческого цикла;
- основных проблем внедрения управления по результатам по стадиям управленческого цикла и по видам результатов (с дополнительной расшифровкой по видам функций).

Анализ показывает, что хотя учет результатов при осуществлении деятельности федеральных органов исполнительной власти предусмотрен по большинству горизонтов планирования, инструментов управления по результатам и этапов управленческого цикла, во многих случаях процедуры учета результатов (т.е. собственно механизмы управления по результатам) не формализованы. В отдельных случаях наблюдается тенденция избыточности используемых инструментов управления по результатам; некоторые инструменты управления по результатам (например, планы реализации государственных программ) отнесены к более длительным горизонтам планирования (в данном случае – к среднесрочному горизонту планирования), хотя соответствующие им результаты носят краткосрочный характер и требуют соответствующих управленческих подходов.

Степень учета результатов несколько выше на этапе планирования (по сравнению с этапом определения результатов и этапом оценки), а также в большей степени

учитываются результаты более высокого уровня (стратегического и институционального), а в меньшей степени – результаты деятельности структурных подразделений и государственных служащих.

Поскольку используемые в практике управления по результатам показатели применяются последовательно на всех этапах управленческого цикла (при планировании, реализации, мониторинге, оценке и коррекции), анализ показателей может быть проведен по видам (уровням) результатов.

Нами был проведен анализ показателей, утвержденных в составе государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» [28] на предмет их распределения по уровням результатов с учетом возможных иных предметов оценки (например, оценки эффективности и результативности бюджетных расходов). Выбор данной государственной программы для анализа обусловлен ее комплексным характером: в составе государственной программы предусмотрены меры государственного и правового регулирования, осуществление всех типов государственных функций (за исключением государственных функций по управлению имуществом).

Как показывают результаты анализа, в практической деятельности даже при формировании программных документов национального уровня преимущественно используются показатели, отражающие промежуточные, но не конечные общественно значимые результаты для граждан и общества: 40 из 72 показателей государственной программы и подпрограмм (56%) характеризуют промежуточные результаты. 19% показателей государственной программы и подпрограмм характеризуют достижение конечных результатов реализации государственных функций, 7% показателей являются характеристикой конечных результатов реализации государственной политики. В то же время весьма значительная доля показателей (17%) характеризуют непосредственные результаты, которые не должны быть предметом мониторинга и оценки со стороны Правительства Российской Федерации (Рисунок 2.6).

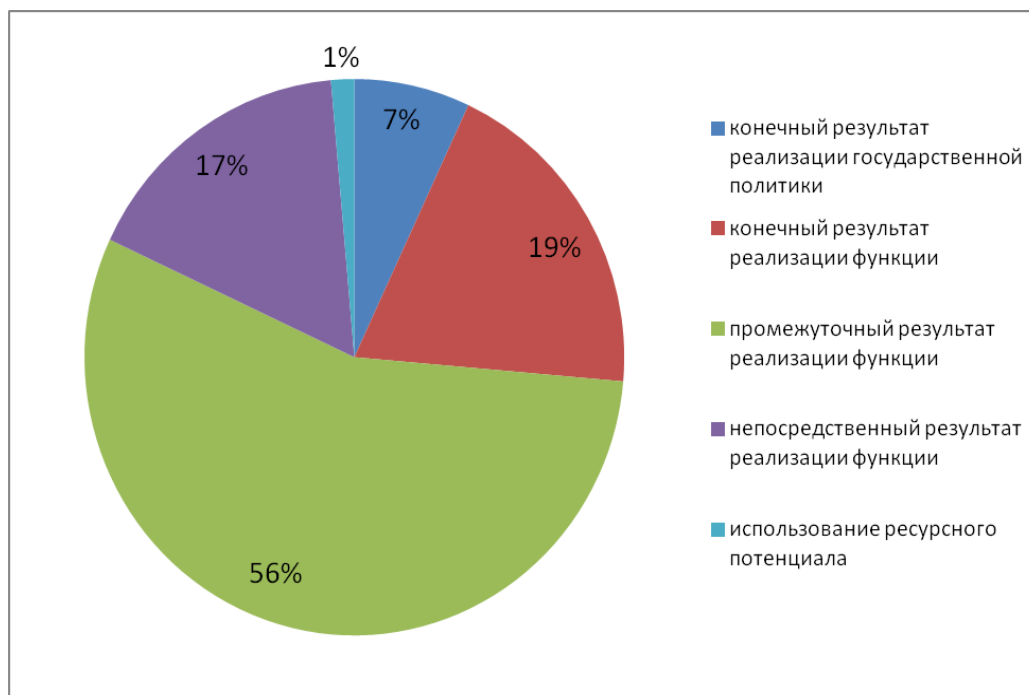


Рисунок 2.6 – Распределение показателей государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» по результатам, которые они отражают

В целом, анализ практики внедрения управления по результатам в России обуславливает необходимость дальнейшей теоретической проработки и корректировки практических инструментов управления по результатам.

2.4 Потребность (проблемы и задачи) перехода к новому (третьему) поколению определения результатов, показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении

Анализ российской практики внедрения систем показателей, инструментов и механизмов управления по результатам в государственном управлении показывает, что на протяжении длительного времени в данной сфере сохраняются проблемы, актуальность которых отмечалась и на предыдущих этапах внедрения [13, 18, 26]. Предпосылкой сохранения данных проблем является фрагментации и дублирования в процессе внедрения данных инструментов и механизмов и отсутствие реальных мер, направленных на снятие тех ограничений, которые являются условиями внедрения управления по результатам как новой модели государственного управления.

Основные проблемы второго этапа внедрения управления по результатам связаны со следующими обстоятельствами. Первая из этих проблем унаследована от первого этапа – проблема нестыковки, недостаточной проработанности элементов управления по

результатам, в том числе в отношении отсутствия или недостаточной проработанности определения результатов соответствующей деятельности органов государственной власти.

Рассмотрим пример антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, как одного из направлений деятельности органов государственной власти. По данному направлению определены ожидаемые результаты, в Законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов» указано, что она проводится с целью выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Соответственно, для оценки эффекта от экспертизы необходимо оценить, сколько коррупциогенных факторов было выявлено, а сколько устранено. По данным генеральной прокуратуры, антикоррупционная экспертиза стала тотальным фактом нормотворческого процесса. Только это ведомство проверило на предмет коррупциогенности 1 млн. 200 документов в 2013 г., выявила и добилась устранения коррупциогенных факторов в 58 тысячах документов; Минюст России проверил 188 тысяч документов в рамках правовой экспертизы нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. Хорошо это или плохо, есть ли здесь конечный результат или нет? Та сама наглядная ситуация, непосредственный результат вроде бы отражен, о конечном результате, вообще говоря, забыли потому, что антикоррупционная экспертиза, конечно же, разрабатывалась не для того, чтобы улучшить юридическую технику, а для того, чтобы ликвидировать коррупциогенные практики и коррупционные рынки, которые основаны на наличии таких факторов коррупциогенности. На втором этапе необходимо устранить данную проблему, обеспечить ориентацию на достижение конечного результата.

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

Если вернуться к двум первым из этих проблем, важно проиллюстрировать, в чем проявляется отсутствие понятных показателей. Так одним из поручений Президента Российской Федерации в прошлом году была разработка концепции повышения

результативности контрольно-надзорной деятельности. На этапе разработки эта концепция повышения результативности была заменена на концепцию повышения эффективности, при этом в самой концепции вообще ничего не говорится о результативности контроля и надзора. А в качестве результатов контроля и надзора предполагается рассматривать количество проверок, в том числе, выявивших те или иные угрозы, риски и связанные с этим оценки.

Наконец, с третьим этапом связана третья группа проблем и препятствий для начала перехода к третьему этапу. Во-первых, это разрозненность усилий и инициатив в сфере реформирования и развития государственного управления Российской Федерации, в том числе множественность центров принятия решений о приоритетах и направлениях в повышении эффективности результативности деятельности; а также отсутствие системы ответственности за конечные результаты. На сегодняшний день по-прежнему реально действует только система контроля за исполнением поручений. Хотя они и составляют большую часть деятельности органов государственной власти, но всё-таки вряд ли можно соглашаться по-прежнему, что именно через поручения реализуется большая часть деятельности органов государственной власти.

Недостаток информации – еще одно препятствие (ограничение) внедрения управления по результатам. В частности, состав данных государственной статистики и сроки их формирования не удовлетворяют информационной потребности государственного управления по результатам: на сегодня лишь 25% показателей государственных программ рассчитываются в рамках статистического наблюдения, а к моменту формирования годового отчета о ходе реализации государственных программ доступны данные менее чем по четверти из них. Соответственно, на момент принятия решений (с учетом сроков бюджетного цикла, иных факторов) в лучшем случае органы государственной власти имеют 5-7% объективных, независимо полученных данных для принятия таких решений.

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

Во-первых, это ликвидация пробелов и отставаний, например, выявление органов государственной власти, видов деятельности органов государственной власти, уровней деятельности органов государственной власти и в органах государственной власти, де-факто не участвующих до сих пор во внедрении управления по результатам. Эту задачу можно было бы определить как обеспечение определения и учета достигнутых и ожидаемых результатов всех видов и уровней на всех стадиях управленческого процесса в Российской Федерации, начиная от определения результата, кончая мониторингом и коррекцией результата. Важным компонентом определения результатов является и выявление и оценка результатов (последствий) реализации нормативных правовых актов [27].

Во-вторых, это завершение работ второго этапа, это настройка механизмов и инструментов систем, контуров управления по результатам в органах государственной власти, их правового регулирования, методического, организационного обеспечения на достижение уточненных систем результатов деятельности органов государственной власти.

И третья задача связана с началом работ собственно третьего этапа, это обеспечение ориентации правового регулирования, методического и организационного обеспечения, всех механизмов (ключевым здесь является слово «всех») и инструментов государственного управления на результативность – опять же ключевым является – всей деятельности органов государственной власти и на исключение ненужных для этого механизмов и инструментов деятельности органов государственной власти. Решение данной задачи предполагает настройку на достижение разработанных систем показателей всех звеньев, механизмов, инструментов всей системы государственного управления, всей деятельности системы органов государственной власти.

3 Единые требования к новому (третьему) поколению определения результатов, показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении

3.1 Требования по определению результатов и показателей при внедрении нового поколения инструментов и механизмов управления по результатам

Исходя из основных положений теоретической модели управленческого цикла как управления по результатам в государственном управлении общие (новые) принципы определения результатов и показателей для их измерения связаны с применением правила «пяти балансов».

Применение принципа «баланса интересов участников» предполагает, что при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов ожидаемых результатов соблюдается баланс интересов всех заинтересованных сторон (Рисунок 3.1)



Рисунок 3.1 – Принцип баланса интересов при определении результатов

Например, при определении конечных результатов осуществления государственного контроля (надзора) учитываются интересы (с определенной степенью упрощения):

- «потребителей» продукции, связанные с минимизацией возможного ущерба, вызванного несоблюдением требований законодательства (в данном контексте общество заинтересовано в том, чтобы их личные риски стремились к нулю);

- бизнеса, направленные на минимизацию издержек, связанных с соблюдением требований законодательства (не обусловленных какими-либо иными причинами, например, конкуренцией на рынке), в том числе административных издержек, а также связанных с обеспечением единообразного применения требований всеми игроками рынка (обеспечением честных условий конкуренции);

- «производителей» – служащих, осуществляющих проверки, заинтересованных в улучшении условий труда, снижении административной нагрузки, росте престижа профессии;

- налогоплательщиков, заинтересованных в рациональном использовании средств бюджета на достижение единицы результата (с учетом наличия альтернатив использования данных средств на иные цели).

Очевидно, что одновременное полное удовлетворение всех интересов заинтересованных сторон невозможно, поскольку эти интересы прямо противоречат друг другу: «потребители» заинтересованы в усилении (повышении качества) контроля, бизнес – в снижении административного бремени, «производители» – в росте финансового обеспечения собственной деятельности, а налогоплательщики – в снижении затрат на единицу результата. Во многих случаях полное удовлетворение данных интересов и недостижимо: например, маловероятно что на протяжении длительного периода времени в стране не произойдет ни одного пожара, ни одного случая причинения вреда здоровью на производстве и т.д. Однако при наличии достаточного объема информации о фактическом влиянии контрольно-надзорной деятельности на потенциальный (и фактический) объем ущерба и о фактическом влиянии данной деятельности на непроизводительные издержки предприятий (издержки, не связанные с повышением качества и безопасности) можно определить потенциально приемлемый для всех сторон уровень риска в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности (Рисунок 3.2) и исходя из этого уровня определить бюджетные потребности в финансировании реализации данной государственной функции и соотношение результата на единицу затрат.

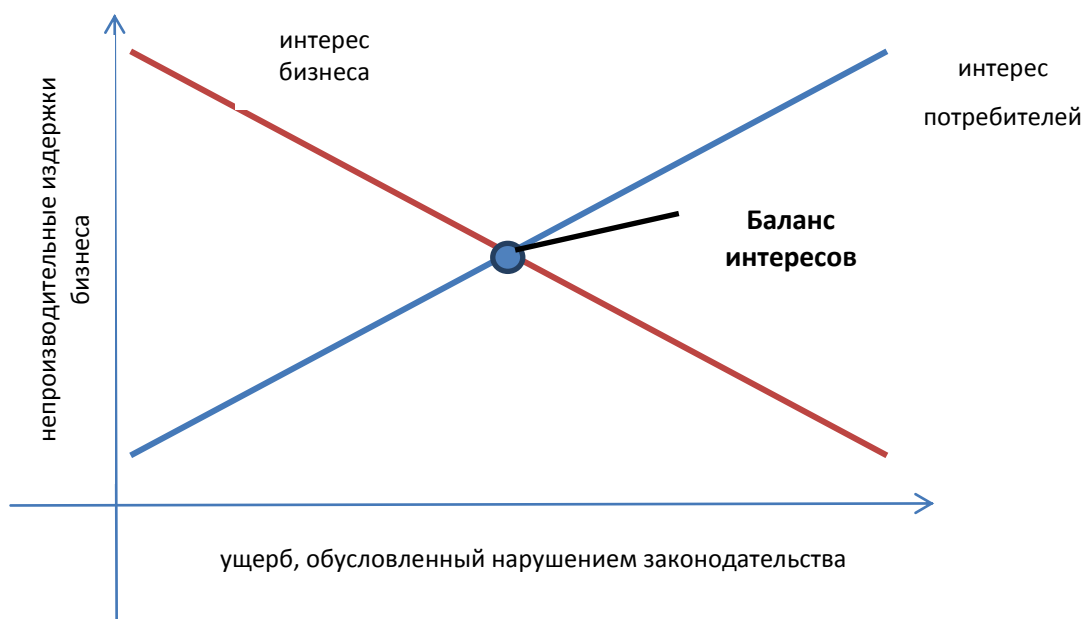


Рисунок 3.2 – Соблюдение принципа «баланса интересов участников» в рамках контрольно-надзорной деятельности

Очевидно, что определенный таким образом конечный результат исполнения государственной функции не может характеризоваться одним показателем: как минимум, при оценке результата должны учитываться уровни ущерба при нарушении законодательства и уровни непроизводительных издержек предприятий, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности. Одновременно с целью учета интересов «производителей» и налогоплательщиков не в качестве показателей результата, но в качестве показателей условий (эффективности) его достижения необходимо использовать показатели, характеризующие соотношение расходов и результатов, рассчитываемое на основе соотношения снижения ущерба к уровню затрат на осуществление контрольно-надзорной деятельности, и уровень нагрузки и компенсации на одного сотрудника.

Соблюдение принципа «баланса интересов во временной перспективе» (баланса интересов текущего и будущего поколений) связано с определением оптимального соотношения используемых и резервируемых в интересах будущих поколений природных ресурсов, соотношения преимуществ от деятельности промышленных потребностей предприятий и экологических последствий от их деятельности, соотношения инвестиций и текущих расходов. Задача нахождения такого баланса решается в основном на стратегическом уровне (при определении конечных результатов реализации государственной политики), однако значимые отклонения между запланированными и фактически достигнутыми результатами, а также между ожидавшимися и фактическими

значениями показателей рисков могут являться основанием для пересмотра ранее найденного оптимального решения.

Учет принципа «баланса интересов во временной перспективе» предполагает включение в систему управления по результатам показателей, отражающих долгосрочные тенденции развития и рисков такого развития, подлежащих регулярному мониторингу.

Соблюдение принципа «баланса результатов и ограничений» предполагает, что при определении результата учитываются ресурсы, которые могут быть направлены на его достижение (причем в качестве ресурсов могут выступать не только традиционные – финансовые – ресурсы, но и материально-технические, кадровые ресурсы, а также ресурсы мер государственного правового регулирования). Данный принцип применяется при установлении значений показателей результата и отражает либо максимально возможный уровень результата исходя из заданных ресурсов (как правило, данный подход характерен для реализации государственных функций развития и функций по управлению имуществом), либо минимально возможные расходы на единицу результата заданного качества (данный подход более характерен для «стандартизируемых» государственных функций в сфере государственного контроля (надзора) и государственных услуг). При этом за изменением объема ресурсов, как правило, следует и изменение объема и качества результатов, при этом данное изменение должно учитывать принцип «баланса интересов участников».

Соблюдение принципа «баланса инициатив и рисков» предполагает использование в системе управления по результатам показателей, позволяющих сопоставлять эффекты от реализации альтернативных проектов (программ), а также уровень рисков при их реализации. Данный принцип в большей степени применяется при определении непосредственных и промежуточных результатов (т.е. способов достижения целей государственной политики), но может и использоваться, например, при определении необходимости осуществления тех или иных государственных функций, оказания тех или иных государственных услуг.

На практике реализация данного баланса предъявляет требования к качеству системы показателей управления по результатам в зависимости от уровня результатов, наличия значительного вклада показателей непосредственных результатов в достижение показателей промежуточных и конечных результатов (без наличия такой зависимости невозможно соотнести фактически достигнутые и планируемые результаты с результатами вновь иницируемых проектов в рассматриваемой сфере). Кроме того, соблюдение «баланса инициатив и рисков» предполагает, что при принятии решений выбранный набор направлений деятельности оптимален как с точки зрения как

достижения конечных результатов, так и минимизации рисков их достижения (при этом, как правило, уровень результата обратно пропорционален уровню риска).

Наконец, соблюдение принципа «баланса свободы и ответственности» подразумевает, что предмет управления должен быть адекватен возможностям системы управления: для каждого уровня должны быть установлены «свои» показатели, при этом декомпозиция системы показателей не должна быть идентична воспроизведению одних и тех же показателей для разных уровней.

Различная природа «функций развития» и иных видов государственных функций ставит дополнительные требования к определению системы показателей в рамках нового поколения управления по результатам. Так для «функций развития», которые (как и государственная политика в целом) формулируются исходя из проблемно-ориентированного подхода, значимым является не процесс их осуществления, а результат. Для контрольно-надзорных функций и государственных услуг помимо конечного результата важен и процесс их оказания (например, оценивая качество административных услуг граждане, прежде всего, оценивают качество организации процесса предоставления государственной услуги, ее доступность). Для данных функций показателями промежуточного результата являются показатели, отражающие качество организации процедур их исполнения.

Исходя из приведенных выше требований, система показателей нового поколения управления по результатам должна включать показатели, обеспечивающие измерение:

- глобальных целей (конечных эффектов) и стратегических тенденций развития;
- конечных результатов реализации государственной политики и конечных результатов реализации государственных функций (в отдельных случаях могут совпадать);
- промежуточных результатов реализации государственных функций;
- непосредственных результатов реализации государственных функций;
- реализации мероприятий и мер (в том числе контрольные события реализации мероприятий и показатели индивидуального уровня);
- 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.

Схематично система нового поколения показателей в рамках государственного управления по результатам приведена на рисунке 3.3.

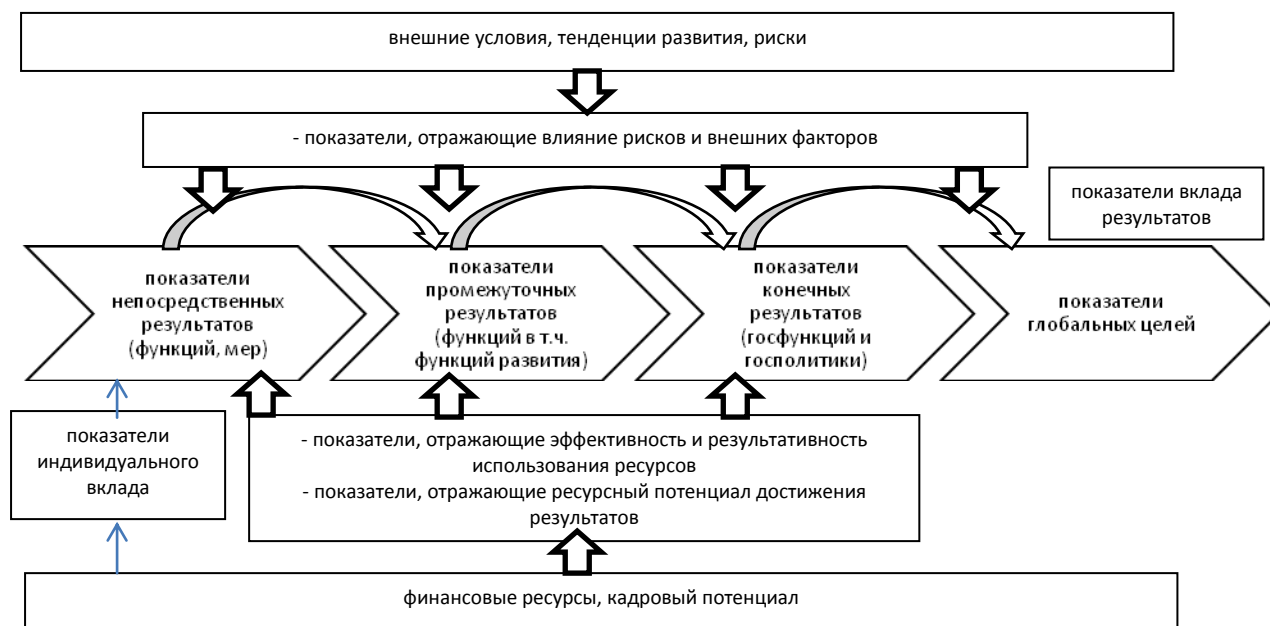


Рисунок 3.3 – Система нового поколения показателей в рамках государственного управления по результатам

Указанные виды используются на всех этапах управленческого цикла государственного управления по результатам с определенными особенностями.

Основные принципы использования выделенных видов показателей, используемых в рамках системы управления по результатам на различных этапах управленческого цикла, заключаются в следующем:

- на этапах планирования (определения результата и способа его достижения) используется один и тот же спектр показателей, поскольку информация, на основе которой осуществлялось первичное принятие решений по составу должна соответствовать той информации, на основе которой принимаются решения по оценке достижений и (при необходимости) корректировке способов достижения результата;

- в силу объективных причин мониторинг достижения показателей конечных результатов в оперативном режиме, как правило, бывает затрудненным (в связи с отсутствием информационной базы, отраслевой спецификой, наличием временного лага, обуславливающего влияние достижения непосредственных результатов на промежуточные, промежуточных – на конечные и т.д.). В этой связи в рамках осуществления управления в оперативном режиме (на стадии реализации) используются показатели, характеризующие риски достижения результатов, показатели, характеризующие достижение промежуточных и непосредственных и (при наличии)

промежуточных результатов, а также показатели, характеризующие эффективность использования ресурсов;

- показатели, характеризующие риски получения результатов, используются в рамках управления по результатам на всех этапах управленческого цикла (для обеспечения своевременного принятия оперативных решений).

3.2 Требования к новому поколению механизмов и инструментов государственного управления по результатам

Новое поколение механизмов и инструментов государственного управления по результатам призвано обеспечить учет достигнутых и ожидаемых результатов на всех этапах управленческого цикла при внедрении принципов управления по результатам – правила «пяти балансов».

Требования к формированию системы механизмов и инструментов государственного управления нового поколения в разрезе видов (уровней) результатов и этапов управленческого цикла обобщены и представлены в Приложении А.

Важно подчеркнуть, что приведенная детализация по уровням (видам) результатов, видам государственных функций, а также этапам управленческого цикла требует разработки отдельного инструмента и отдельного механизма управления по результатам соответственно для каждой государственной функции, каждого уровня результата, каждого этапа управленческого цикла. Напротив, в большинстве случаев используемые механизмы и инструменты могут охватывать несколько уровней результатов и несколько (либо все) типы государственных функций. Так в составе государственных программ могут быть определены как конечные результаты реализации государственной политики, так и конечные, промежуточные и непосредственные результаты реализации наиболее значимых государственных функций, исполняемых в рамках реализации соответствующей государственной программы. Документы ведомственного планирования могут учитывать также различные уровни и виды результатов (от непосредственных до конечных), а также оценивать ресурсный (в широком смысле) потенциал и эффект от использования ресурсов для достижения результатов.

Таким образом, исходя из приведенной в Приложении А системы требований по реализации принципов государственного управления по результатам при формировании нового поколения механизмов и инструментов управления по результатам на всех этапах управленческого цикла для всех уровней результатов в целях обобщения могут быть выделены следующие уровни определения, получения и оценки результатов:

- межведомственный уровень (стратегические результаты, конечные результаты реализации государственной политики);
- ведомственный уровень (конечные, промежуточные, в ряде случаев – непосредственные результаты реализации государственных функций);
- внутриведомственный уровень – уровень структурного подразделения (промежуточные и непосредственные результаты реализации государственных функций, мероприятия);
- индивидуальный уровень (непосредственные (в ряде случаев также промежуточные) результаты реализации государственных функций, мероприятия).

Важно отметить, что распределение результатов по уровням управления не исключает возможностей по внешнему участию иных заинтересованных сторон (общественных, экспертных, научных, деловых) организаций в процессе определения, мониторинга, оценки достигаемых результатов и коррекции в этой связи государственной политики, состава и процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

4 Система показателей, механизмов и инструментов нового (третьего) поколения управления по результатам в государственном управлении – теоретическая модель (в целом и по видам государственных функций)

Внедрение нового (третьего) поколения инструментов и механизмов управления по результатам в государственном управлении предполагает корректировку используемой системы инструментов и механизмов управления по результатам.

Нами была разработана предварительная система инструментов и механизмов управления по результатам в рамках реализации теоретической модели управленческого цикла как цикла управления по результатам в государственном управлении. Данная система исходила из определения необходимого и достаточного количества инструментов управления по результатам для охвата всех видов (уровней) результатов (от уровня стратегических, глобальных результатов до уровня индивидуальных результатов) и всех этапов управленческого цикла (планирование (включая целеполагание), реализация и контроль, оценка и коррекция). Соответственно, с учетом видов и уровней результатов на этапе планирования были выделены:

- стратегии долгосрочного развития (уровень стратегических целей);
- государственные программы (уровень конечных общественно значимых результатов государственной политики);
- ведомственные планы (уровень конечных и промежуточных результатов исполнения государственных функций);
- планы территориальных органов и структурных подразделений (уровень промежуточных и непосредственных результатов исполнения государственных функций);
- индивидуальные планы деятельности (уровень государственного служащего).

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [44] (далее – федеральный закон № 172-ФЗ) закрепляет более широкий спектр документов стратегического планирования, призванных определять ожидаемые результаты на уровне стратегических целей и конечных результатов реализации государственной политики.

Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрена разработка 16 основных видов документов стратегического планирования (при этом в рамках отраслевых документов

стратегического планирования и в рамках документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности могут быть предусмотрены отдельные виды). Фактически данный закон закрепил то многообразие документов стратегического планирования (стратегий, концепций, программ, доктрин, основ, основных направлений, планов, прогнозов и т.д. и т.п.), которые либо были предусмотрены действовавшим до 2014 года федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ (за исключением программ социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и федеральных целевых программ), либо используются в настоящее время в практике деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Анализ предусмотренной Федеральным законом системы документов стратегического планирования позволяет сделать вывод о дублировании и сохранении фрагментарности в подходах к целеполаганию, планированию и программированию.

Так стратегические цели в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности (а эти две основные сферы часто пересекаются) могут быть определены в 5 видах стратегических документов (ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития Российской Федерации; стратегии национальной безопасности Российской Федерации и иных документах в сфере национальной безопасности; стратегии пространственного развития Российской Федерации; основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации). Важно отметить, что на сегодняшний день из числа данных документов существуют лишь три: послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации и Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года; при этом стратегические цели (целевые ориентиры) определены в двух документах, количественные показатели их достижения – в других двух видах документов (Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года).

Конечные общественно значимые результаты реализации государственной политики в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ должны быть определены в отраслевых документах стратегического планирования (хотя по факту зачастую определяются на уровне государственных программ, поскольку определение конечных общественно значимых результатов на уровне документов стратегического планирования

не позволяет увязать имеющиеся ресурсы (прежде всего бюджетное финансирование) с уровнем ожидаемых результатов.

Конечные общественно значимые результаты исполнения государственных функций (формулируемые в федеральном законе № 172-ФЗ как конечные результаты государственного и муниципального управления) должны определяться в отраслевых документах стратегического планирования и в планах деятельности федеральных органов исполнительной власти, что опять-таки не позволяет определять результаты в соотношении с уровнем ресурсного обеспечения их достижения. Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти также могут определять промежуточные результаты деятельности данных органов (фактически – промежуточные результаты реализации государственных функций).

Анализ положений Федерального закона № 172-ФЗ показывает, что его положениями не учтены основные принципы формирования государственного управления по результатам; по ряду позиций выявлено и прямое противоречие положений Федерального закона № 172-ФЗ указанным принципам. Рассмотрим положения Федерального закона № 172-ФЗ с точки зрения создания условий для соблюдения правила «пяти балансов», обоснованного в рамках настоящей работы.

1. Баланс интересов всех заинтересованных сторон при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов («баланс интересов участников»). Несмотря на значительное количество документов в сфере целеполагания, в Федеральном законе № 172-ФЗ не заложено требований к учету интересов всех участников при определении целей и ожидаемых результатов на уровне социально-экономического развития и национальной безопасности, конечных общественно значимых результатов реализации государственной политики и деятельности ведомств. Единственным механизмом, предусматривающим учет интересов заинтересованных сторон, является общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования (ст. 13), однако и это требование сводится лишь к установлению обязанности органа, осуществляющего разработку документа стратегического планирования, рассмотреть поступающие замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа. Обязанности учитывать предложения и замечания либо обоснованно отказывать в учете предложений и замечаний не установлена, что позволяет исполнять данное требование формально. Кроме того, очевидно, что не все заинтересованные группы в равной степени могут быть представлены в общественном обсуждении: так «потребители» общественных благ, как правило, менее организованы, чем их производители.

2. Баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы, повышения качества жизни и инвестиций в развитие («баланс во временной перспективе»). Формально на достижение данного баланса должны быть направлены принцип преемственности и непрерывности (предусматривающий учет ранее принятых документов стратегического планирования при разработке новых), сбалансированности системы стратегического планирования (предусматривающий, в том числе сбалансированность документов по приоритетам, целям задачам, показателям, ресурсам и срокам реализации) и принцип реалистичности (предполагает возможность достижения целей в условиях ресурсных ограничений). В то же время, данные принципы напрямую не рассматривают вопрос сбалансированного развития во временной перспективе, что позволяет принимать решения, направленные на поддержку экстенсивного развития, даже если такие решения имеют долгосрочные риски. Закрепленный в Федеральном законе принцип ответственности участников стратегического планирования усиливает данную ориентацию на среднесрочный горизонт без учета возможных долгосрочных последствий.

3. 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»). Формально данное требование закреплено в Федеральном законе № 172-ФЗ в формулировке «принципа ресурсной обеспеченности» и «принципа результативности и эффективности стратегического планирования», предполагающего выбор способов и методов достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов.

В то же время, анализ перечня документов стратегического планирования с точки зрения установления ожидаемых результатов по видам и уровням показывает, что документы, осуществляющие функцию *определения результатов* (часть таких документов отнесена к целеполаганию, часть – к планированию), не включают в себя ресурсную составляющую. Напротив, документы, увязывающие ожидаемые результаты с их ресурсным обеспечением, не предполагают *определение результатов* (ни на уровне стратегических целей, ни на уровне ожидаемых конечных результатов реализации государственной политики или конечных результатов деятельности федерального органа исполнительной власти). Иными словами, процесс определения результатов по-прежнему

оторван от процесса определения ресурсов для их достижения. Обеспечение этой критической с точки зрения результативности системы стратегического управления и результативности государственного управления в целом зависимости требует внесения изменений в систему документов стратегического планирования.

4. 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»). В составе принципов стратегического планирования не предполагается учет фактически достигнутых результатов при поведении корректировки документов стратегического планирования. В положениях, регулирующих конкретные инструменты стратегического планирования, основанием для коррекции, как правило, являются либо положения иных документов стратегического планирования (в том числе, прогнозов), либо изменения в ресурсном обеспечении. При этом изменение оценки рисков (в том числе в рамках прогнозов) не связано формально с изменением документов планирования и программирования.

5. 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»). Данный подход в федеральном законе находит отражение лишь в части установления ответственности участников стратегического планирования. В соответствии с п.7 ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ, «участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации» [44]. При этом федеральным законом не гарантируется достаточность компетенции участников процесса стратегического планирования для достижения соответствующих результатов, что приводит к нарушению принципа «баланса свободы и ответственности».

Таким образом, внедрение нового поколения инструментов и механизмов управления по результатам требует определенной корректировки Федерального закона № 172-ФЗ как в части принципов стратегического планирования, так и в части набора используемых инструментов на уровне стратегических целей, конечных результатов реализации государственной политики и конечных результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти. С учетом необходимости распределения инструментов и механизмов управления по результатам по видам (уровням) результатов предлагается следующая система нового поколения инструментов и механизмов управления по результатам.

Предлагаемая система предполагает объединения ряда документов стратегического планирования, в том числе стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также исключение из состава документов стратегического планирования Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку данный документ фактически дублирует данные, приведенные в иных документах стратегического планирования.

С учетом наличия территориальных государственных программ возникает сомнение в целесообразности разработки отдельных стратегических документов, регламентирующих развитие макрорегионов, поскольку фактически они не являются источником формирования стратегических целей, а призваны координировать иные (и весьма многочисленные) документы стратегического планирования (сформированные как по территориальному, так и по отраслевому принципу). Функции данных документов могут исполнять государственные программы.

Ввиду необходимости обеспечения принципа результативности и эффективности в рамках стратегического планирования вызывает сомнение необходимость разработки отдельных отраслевых документов стратегического планирования, поскольку указанные документы не учитывают ресурсного обеспечения, имеющегося в среднесрочной и долгосрочной перспективе, и не позволяют оценить реалистичность достижения соответствующих целей и получения результатов. В этой связи было бы эффективнее формировать систему планирования и программирования на основе стратегических документов общенационального характера (стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Важным условием успеха внедрения системы управления по результатам является обеспечение использования инструментов управления по результатам в отношении

результатов всех уровней, в том числе, промежуточных и непосредственных результатов реализации государственных функций, а также оценки эффективности использования ресурсов.

Отсутствие четкого закрепления «сферы ответственности» каждого документа стратегического планирования, формирование идентичных либо частично пересекающихся требований к формированию различных документов является одной из причин проблемы «фрагментарности оценивания», не позволяющей четко соотнести результаты и расходы федерального бюджета и, как следствие, определить результативность и эффективность использования бюджетных средств [45].

Безусловно, единственного ведомственного инструмента, предусмотренного Федеральным законом № 172-ФЗ для достижения данной цели недостаточно: на уровне плана деятельности федерального органа исполнительной власти могут быть определены лишь конечные и непосредственные результаты его деятельности (исполнения соответствующих государственных функций). Для определения, контроля и оценки достижения непосредственных результатов необходимы инструменты управления по результатам на уровне территориальных органов и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также на уровне отдельных государственных служащих. При этом данный контур планирования, реализации и оценки (с последующей коррекцией) результатов исполнения государственных функций не является предметом стратегического планирования, а относится к тактическому и (часто) к оперативному планированию (соответствующее разделение уровней управления предложено в Методических рекомендациях Минэкономразвития России по внедрению проектного управления в органах государственной власти [46]).

5 Требования по актуализации существующих и разработке новых показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении

Переход к реализации нового этапа управления по результатам как модели государственного управления предполагает проведение актуализации существующих и разработку новых показателей, механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении. В настоящем разделе обобщены ключевые требования к проведению такой актуализации.

5.1 Требования по актуализации существующих и разработке новых показателей в рамках нового этапа внедрения управления по результатам

Проведенная нами апробация требований к системе показателей третьего поколения на примере двух сфер социально-экономического развития подтвердила целесообразность проведения аналогичной работы и в отношении других сфер социально-экономического развития.

Для организации данной работы на первоначальном этапе необходимо определить ограниченный перечень глобальных стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, характеризующихся количественно измеримыми показателями.

При определении целевых (либо пороговых) значений показателей, характеризующих достижение стратегических целей, необходимо использовать принцип «баланса интересов во временной перспективе» с учетом сценарных условий развития страны и рисков (вызовов) развития в долгосрочной перспективе. Длительность горизонта достижения стратегических (глобальных) целей предполагает возможность установления:

- интервальных целевых значений показателей, определяющих желаемые параметры социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности (например, средние темпы экономического роста – 3-5% ВВП в год);
- пороговых значений показателей, преодоление которых является сигналом для пересмотра системы инструментов и механизмов управления по результатам (например,

уровень смертности не более 10 промилле; уровень обеспеченности продовольственными товарами отечественного производства – не менее 80% по каждой группе товаров и т.д.).

Исходя из системы показателей, характеризующих глобальные цели социально-экономического развития и национальной безопасности, в каждой сфере государственной политики должны быть определены конечные результаты реализации государственной политики с конкретными сроками их достижения (т.е. как правило рассчитанные на период от 6 до 12 лет) и показателями, характеризующими степень достижения ожидаемых конечных общественно значимых результатов.

При формировании таких систем показателей необходимо обеспечивать:

- баланс интересов всех участников (так если в устойчивом экономическом росте заинтересованы все, то рост доли малого и среднего предпринимательства в экономике при ограниченных трудовых ресурсах может приводить к недостатку кадров на крупных предприятиях и в бюджетной сфере; снижение уровня текущего загрязнения окружающей среды может приводить к росту издержек предприятий и снижению их конкурентоспособности в среднесрочной перспективе и т.д.);

- баланс результатов и ресурсов (определение недостижимых с точки зрения ресурсного обеспечения результатов и соответствующих целевых значений показателей будет приводить к минимизации эффекта от перехода к управлению по результатам как модели государственного управления). Важно подчеркнуть, что в условиях бюджетных ограничений, ситуация радикального улучшения результатов по всем направлениям реализации государственной политики и соответственно кардинальное улучшение значений показателей конечного результата, как правило, не реалистична. Более прагматичен подход, при котором по ряду направлений (где текущая ситуация и уровень достигнутых результатов в целом удовлетворительны и не являются ограничениями для дальнейшего роста экономического, человеческого и природного потенциала, а также обеспечения безопасности) в качестве показателя конечного результата фиксируется *сохранение* либо *постепенное улучшение имеющихся результатов*, тогда как по приоритетным направлениям предусматривается *радикальное улучшение* существующего положения дел.

Особенностью конечных общественно значимых результатов реализации государственной политики является зависимость достижения данных результатов от реализации государственных функций различных типов, а также от результатов деятельности как государственных органов, так и иных участников (в том числе граждан, юридических лиц).

Исходя из определенных показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты реализации государственной политики, может быть определен вклад органов государственного управления в достижение данных результатов, выражаемый показателями конечных общественно значимых результатов деятельности органов государственной власти. Ключевым отличием этих показателей является отраслевой принцип их формирования и взаимосвязь конечных результатов со сферой компетенции конкретного ведомства.

Наконец, исходя из показателей конечных общественно значимых результатов деятельности органов государственной власти, могут быть определены показатели промежуточных и непосредственных результатов, а также показатели, используемые на уровне структурных подразделений и отдельных государственных служащих.

При определении показателей индивидуального уровня необходима реализация принципа свободы и ответственности. Так показатели конечных общественно значимых результатов реализации государственной политики могут быть закреплены за уровнем руководителей федеральных органов исполнительной власти – ответственных исполнителей государственных программ; показатели конечных общественно значимых результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти (осуществления государственных функций) – за заместителями руководителей (руководителями федеральных органов исполнительной власти, являющихся соисполнителями (участниками) государственных программ); показатели промежуточных и непосредственных результатов – за руководителями структурных подразделений и территориальных органов. Для индивидуальных показателей государственных служащих исполнительского звена могут быть предусмотрены (в зависимости от содержания деятельности) как количественные показатели (например, количество оказанных государственных услуг, по которым не поступало жалоб), так и качественные показатели, определяемые на уровне индивидуальных планов деятельности.

Внедрение нового поколения показателей предполагает и унификацию подхода к формулированию показателей для однородных (однотипных) функций. Например, для оценки промежуточных и непосредственных результатов предоставления государственных услуг могут использоваться показатели:

- удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг;
- сроки предоставления государственной услуги;
- количество обращений за государственной услугой (доля заявителей, сдавших документы для получения государственной услуги с первого раза);
- время ожидания в очереди;

- оценка вежливости и профессионализма служащих, оказывающих государственную услугу;
- доля граждан, обращающихся к посредникам при получении государственной услуги.

Для оценки промежуточных и непосредственных результатов осуществления государственного контроля (надзора) могут быть использованы показатели:

- отношение предотвращенного ущерба к объему выявленного ущерба в рамках контрольно-надзорных мероприятий;
- доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений;
- доля результативных проверок;
- охват контрольно-надзорной деятельностью объектов контроля (надзора).

Для оценки эффективности бюджетных расходов могут использоваться показатели, характеризующие соотношение непосредственных результатов и расходов, понесенных для их достижения.

Для оценки кадровых ресурсов могут использоваться показатели, характеризующие уровень использования кадрового потенциала, трудовой нагрузки, оценки соответствия кадровых ресурсов целям и задачам деятельности федерального уровня исполнительной власти.

Важным элементом системы показателей, отсутствующим в настоящее время, являются количественные показатели, характеризующие уровень и вероятность наступления рисков недостижения результатов различных уровней.

Результаты апробации новых подходов к системе показателей, при разработке данной системы, как правило, может быть использована значительная часть показателей, включенных в настоящее время в состав стратегических документов (в том числе, в состав государственных программ). В то же время возникает необходимость дополнения используемой системы показателей с целью обеспечения возможности оценки результатов всех уровней, а также внешних факторов и условий, влияющих на достижение результатов.

5.2 Требования по актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам в рамках нового этапа внедрения управления по результатам

Разработанная нами система механизмов и инструментов управления по результатам нового (третьего поколения) (приведена в Разделе 4.2) требует актуализации существующих инструментов и механизмов управления по результатам.

5.2.1 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе планирования

Внедрение нового поколения инструментов и механизмов управления по результатам на этапе планирования подразумевает использование правила «пяти балансов» как в рамках стратегического планирования, так и при планировании результатов иных уровней.

Для этого необходимо:

- законодательно установить не только перечень используемых плановых документов и состав данных в них, но и принципы определения результатов, а также создания условий для их достижения;
- предусмотреть распределение функции целеполагания между документами стратегического планирования, а также планирования на тактическом и операционном уровнях (установить документы, фиксирующие цели, ожидаемые результаты и показатели оценки степени их достижения в отношении различных уровней результатов) путем:
 - определения общенациональных документов стратегического планирования как документов, определяющих стратегические цели в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности;
 - определения государственных программ как документов, определяющих конечные результаты реализации государственной политики в увязке с ресурсным обеспечением их достижения с учетом оценки рисков реализации государственных программ;
 - определения ведомственных планов (планов деятельности федеральных органов исполнительной власти) как документов, определяющих конечные и промежуточные результаты реализации государственных функций соответствующего ведомства с распределением данных результатов по укрупненным функциям, реализуемым ведомством¹ с учетом различных типов функций;
 - определения отчета об оценке регулирующего воздействия как основного планового документа, определяющего промежуточные и непосредственные результаты реализации функций по нормотворчеству (с поэтапным расширением предмета ОРВ);
 - определения государственного задания как планового документа, определяющего непосредственные и промежуточные показатели результатов оказания бюджетных

¹ В действующем законодательстве привязка результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти к их функциям фактически отсутствует.

- услуг (выполнения работ подведомственными учреждениями) с унификацией используемых систем показателей и учетом как количественных (объемных), так и качественных характеристик государственных заданий;
- обеспечить внедрение методологических подходов при определении и планировании достижения результатов всех уровней, в том числе путем:
 - уточнения требований к показателям государственных программ и подпрограмм (предлагается установить, что на уровне государственных программ используются показатели конечных результатов реализации государственной политики в соответствующей сфере, на уровне подпрограмм – показатели конечных и промежуточных результатов реализации государственных функций в сфере реализации подпрограмм);
 - включения требований по количественной оценке рисков реализации государственных программ в состав государственных программ;
 - утверждения типовых показателей оценки непосредственных и промежуточных результатов реализации государственных функций по типам функций (в рамках методологического обеспечения разработки ведомственных планов деятельности);
 - определения общих требований к планам деятельности территориальных органов и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти;
 - определения общих требований к индивидуальным планам деятельности государственных служащих¹ и типовых показателей (критериев) оценки результативности профессиональной служебной деятельности.

При формировании требований к ведомственным планам федеральных органов исполнительной власти необходимо предусмотреть реализацию следующих принципов:

- комплексность: ведомственные планы должны охватывать (укрупненно) все исполняемые ведомством государственные функции; отсутствие результатов реализации государственных функций в составе промежуточных и конечных результатов деятельности федерального органа исполнительной власти предполагает необходимость исключения соответствующей функции;
- единство подходов к определению системы показателей: система показателей промежуточных и конечных результатов исполнения государственных функций предполагает использование однотипных показателей для оценки результатов исполнения функций одного типа (прежде всего, в части контрольно-надзорных функций и функций по оказанию государственных услуг);

¹ По состоянию на 2014 год, индивидуальные планы деятельности используются в 8 из 73 федеральных органов исполнительной власти.

- взаимосвязь с документами стратегического планирования более высокого порядка: ведомственный план должен быть сформирован с учетом обеспечения достижения конечных результатов реализации государственной политики, установленных во всех государственных программах (иных стратегических документах), в реализации которых принимает участие соответствующее ведомство;
- увязка корректировки ведомственного плана с бюджетным циклом и корректировкой соответствующих государственных программ.

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.

При определении общих требований к планам деятельности территориальных органов и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти необходимо предусмотреть распределение ответственности за реализацию ведомственного плана в рамках конкретного федерального органа исполнительной власти. Такая ответственность может распределяться по отраслевому принципу (между структурными подразделениями) либо по территориальному принципу (между территориальными органами). Возможно сочетание обоих принципов распределения ответственности и соответственно перечней мероприятий, их непосредственных результатов и объемов финансового обеспечения для их реализации.

При общих требованиях к индивидуальным планам деятельности государственных служащих и типовых показателей (критериев) оценки результативности профессиональной служебной деятельности необходимо учитывать:

- характер функциональных обязанностей государственного служащего (типовые критерии оценки результативности профессиональной служебной деятельности могут быть определены для оценки реализации государственных функций, осуществляемых на основе процессных методов управления¹; для оценки результатов профессиональной служебной деятельности, связанной с реализацией проектов (разработкой² и реализацией государственной политики) в качестве

¹ 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).

² 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.

показателей результативности профессиональной служебной деятельности используются показатели реализации соответствующих проектов;

- соответствие индивидуальных планов деятельности плану деятельности структурного подразделения (территориального органа) и должности конкретного служащего (введение типовых «уровней сложности» при планировании деятельности государственных служащих, замещающих различные по уровню должности государственной службы;
- минимизацию трудозатрат на проведение мониторинга и оценки индивидуальных планов результативности деятельности.

Для целей внедрения системы оценки качества и эффективности использования ресурсов по аналогии с планированием финансовых ресурсов (в рамках бюджетного процесса) необходимо обеспечение планирования (прогнозирования) кадровых потребностей федеральных органов исполнительной власти в рамках ведомственной кадровой политики, учитывающей как существующий кадровый потенциал и тенденции его изменения, так и изменения в требованиях к конечным, промежуточным и непосредственным результатам деятельности ведомства, а также технологиям (способам) достижения указанных результатов.

Для целей оценки эффективности использования материально-технических ресурсов необходимо внедрение такого инструмента как оценка технических потребностей в материально-технических ресурсах.

Для оптимизации системы плановых документов оценка технических потребностей в материально-технических ресурсах и основные положения ведомственной кадровой политики могут определяться в рамках ведомственного плана и конкретизироваться в рамках бюджетного цикла в составе обоснований бюджетных ассигнований.

5.2.2 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе реализации и текущего контроля

На этапе реализации и текущего контроля (в течение года) целесообразно оптимизировать объем отчетности и обеспечить включение основного объема информации в состав ежеквартальных отчетов о ходе реализации ведомственных планов деятельности. В качестве предмета текущего мониторинга целесообразно рассматривать:

- ход реализации мероприятий, наступление контрольных событий в рамках проектов и получения непосредственных результатов реализации государственных функций;

- уровень использования ресурсов (нагрузка на кадровые ресурсы, уровень освоения финансовых ресурсов, уровень использования материально-технических ресурсов);

- состояние показателей, характеризующих риски реализации государственной политики (получения конечных общественно значимых результатов) в сфере деятельности соответствующего ведомства.

В качестве функционально-специфических механизмов управления по результатам на стадии реализации и контроля представляется целесообразным использовать:

- внутриведомственный аудит результативности, отражающий оценку степени достижения результатов и ключевых проблем, снижающих результативность деятельности, а также предложения по оперативной корректировке ведомственного плана либо планов деятельности структурных подразделений (территориальных органов);

- мониторинг качества предоставления государственных услуг (который должен быть организован в постоянном режиме, прежде всего – для наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг);

- мониторинг исполнения государственных заданий подведомственными государственными учреждениями (на ежеквартальной основе¹);

- текущую оценку результативности профессиональной служебной деятельности (мониторинг исполнения индивидуальных планов, достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности) для целей стимулирования по результатам.

Итоги оперативного (текущего) контроля должны использоваться как в целях своевременной корректировке плановых документов среднесрочного характера, так и с целью текущего перераспределения ресурсов (кадровых, финансовых, материально-технических) для обеспечения достижения наиболее значимых результатов. Внедрение указанных инструментов и механизмов управления по результатам потребует принятия нормативных правовых актов, обеспечивающих единую методологическую основу их использования (применения).

5.2.3 Требования к актуализации существующих и разработке новых инструментов и механизмов управления по результатам на этапе оценки и коррекции

Большинство представленных инструментов и механизмов управления по результатам, используемых на этапе оценки и коррекции, существуют и сейчас, однако

¹ За исключением государственных услуг (работ), осуществляемых на сезонной основе.

повышение эффекта от их использования предусматривает актуализацию данных инструментов.

Так в части отчетности о мониторинге реализации стратегических документов национального уровня необходимо определить единый срок представления (публикации) такой отчетности и периодичность корректировки, в том числе условия для проведения внеочередной корректировки документов стратегического планирования национального уровня. В качестве таких условий могут рассматриваться существенные отклонения значений показателей, характеризующих стратегические цели, риски и условия их достижения, от тех показателей, которые были предусмотрены при разработке (последней корректировке) документа стратегического планирования. Под существенными отклонениями понимаются такие отклонения, эффект от которых сохраняется, как минимум, в среднесрочной перспективе, причем данный эффект 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.

В части оценки эффективности реализации государственных программ необходимо предусмотреть:

- проведение количественной оценки показателей, характеризующих риски реализации государственной программы;
- учет при формировании интегрального показателя эффективности реализации государственной программы не только степени достижения показателей (целевых индикаторов) государственной программы, степени выполнения мероприятий (наступления контрольных событий) и уровня финансового обеспечения, но и уровень реализации мер государственного и правового регулирования, а также отношение плановых и фактических последствий от реализации данных мер.

При проведении ретроспективной оценки регулирующего воздействия необходимо обеспечить соотнесение оценки эффекта от одного нормативного правового акта и от реализации государственной политики в целом. Соответствующие оценки должны быть взаимосвязаны с оценкой эффективности реализации ведомственных планов (для ведомств, осуществляющих правовое и государственное регулирование).

Инструмент оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора) предлагается совместить с ежегодной отчетностью о реализации ведомственных планов деятельности.

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 качестве основных инструментов оценки достижения результатов профессиональной служебной деятельности на среднесрочном горизонте должна использоваться аттестация государственных служащих, а на ежегодной основе – оценка результативности профессиональной служебной деятельности (оценка результатов реализации индивидуальных планов).

Новые инструменты и механизмы управления по результатам необходимо предусмотреть в отношении оценки эффективности использования кадровых и материально-технических ресурсов.

6 Предложения по установлению правового статуса, методическому и правовому обеспечению разработанных показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения (в целом и по видам государственных функций)

6.1 Варианты установления правового статуса показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения

По результатам анализа действующих нормативных правовых актов, показателей, инструментов и механизмов управления по результатам и формирования требований к реализации государственного управления по результатам может быть выделено два принципиально различных подхода к установлению правового статуса, методического и правового обеспечения разработанных показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения.

Первый подход связан с внесением комплекса поправок в действующее законодательство, предусматривающих:

- оптимизацию используемых документов стратегического планирования (внесение изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ), в том числе:
 - определения общенациональных документов стратегического планирования как документов, определяющих стратегические цели в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности;
 - объединения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и пространственной стратегии развития Российской Федерации в один документ;
 - исключения необходимости формирования отдельных стратегий социально-экономического развития макрорегионов (определение конечных результатов территориального развития в рамках территориальных государственных программ);
 - определения государственных программ как документов, определяющих конечные результаты реализации государственной политики в увязке с ресурсным

обеспечением их достижения с учетом оценки рисков реализации государственных программ;

- определения ведомственных планов (планов деятельности федеральных органов исполнительной власти) как документов, определяющих конечные и промежуточные результаты реализации государственных функций соответствующего ведомства с распределением данных результатов по укрупненным функциям, реализуемым ведомством с учетом различных типов функций;
- определения отчета об оценке регулирующего воздействия как основного планового документа, определяющего промежуточные и непосредственные результаты реализации функций по нормотворчеству (с поэтапным расширением предмета ОРВ);
- определения государственного задания как планового документа, определяющего непосредственные и промежуточные показатели результатов оказания бюджетных услуг (выполнения работ подведомственными учреждениями) с унификацией используемых систем показателей и учетом как количественных (объемных), так и качественных характеристик государственных заданий;
- определения общих требований к планам деятельности территориальных органов и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти;
- определения общих требований к индивидуальным планам деятельности государственных служащих¹ и типовых показателей (критериев) оценки результативности профессиональной служебной деятельности;
- введение требований по разработке плановых документов, внедрению механизмов текущего контроля и оценки на ведомственном уровне, уровне структурных подразделений и на индивидуальном уровне (разработка новых нормативных правовых актов и внесение изменений в законодательство о государственной службе);
- корректировку требований к разработке, реализации и оценке эффективности отдельных документов программирования и планирования (государственных программ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти), в том числе:
 - уточнения требований к показателям государственных программ и подпрограмм (предлагается установить, что на уровне государственных программ используются показатели конечных результатов реализации государственной политики в соответствующей сфере, на уровне подпрограмм – показатели конечных и

¹ По состоянию на 2014 год, индивидуальные планы деятельности используются в 8 из 73 федеральных органов исполнительной власти.

промежуточных результатов реализации государственных функций в сфере реализации подпрограмм);

- включения требований по количественной оценке рисков реализации государственных программ в состав государственных программ.

Второй подход связан с разработкой нового федерального закона «О государственном управлении», устанавливающим принципы правового регулирования и требования к целеполаганию, планированию, мониторингу и оценке результатов.

При выборе любого из этих подходов ключевым элементом методического и правового обеспечения внедрения управления по результатам является методика определения и измерения результатов в рамках государственного управления по результатам.

6.2 Методика определения результатов в рамках реализации модели государственного управления по результатам

1. Общие положения

Методика определения результатов в рамках реализации модели государственного управления по результатам разработана с целью обеспечения перехода к новому этапу внедрения принципов и процедур управления по результатам в системе государственного управления в Российской Федерации.

Модель государственного управления по результатам позволяет объединить развивающиеся подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней оценки рисков и тенденций развития, в том числе, связанных с развитием информационных технологий.

Целью методики является обеспечение корректного определения результатов для соответствующих уровней государственного управления на всех этапах управленческого цикла с учетом особенности планирования и реализации различных типов государственных функций.

Ожидаемым результатом использования данной методики является повышение ориентации системы государственного управления на достижение конечных общественно значимых результатов.

Методика может быть использована федеральными органами исполнительной власти при формировании документов стратегического планирования и ведомственного

планирования (включая планирование результатов деятельности на индивидуальном уровне).

2. Уровни (виды) результатов в государственном управлении

Внедрение государственного управления по результатам предполагает определение результатов для следующих уровней:

- достижение глобальных результатов (стратегических целей);
- достижение конечных общественно значимых результатов в сферах государственной политики
- достижение конечных общественно значимых результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)
- достижение промежуточных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)
- достижение непосредственных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)
- реализация мероприятий и мер, направленных на достижение непосредственных результатов
- использование ресурсов (финансовых, кадровых, материально-технических) для достижения результатов.

Государственное управление по результатам предполагает обеспечение взаимосвязи результатов, формируемых на всех уровнях управления.

Все уровни результатов в государственном управлении должны быть измеримыми; использование качественных показателей допускается лишь на уровне результатов профессиональной служебной деятельности.

3. Функциональные особенности определения результатов в государственном управлении

Результаты реализации государственных функций определяются с учетом особенностей следующих основных типов функций органов государственной власти:

- функции по разработке и реализации государственной политики (нормотворчество, разработка и реализация проектных мероприятий);
- функции по осуществлению государственного контроля (надзора);
- функции по оказанию государственных услуг.

Результаты функций по разработке и реализации государственной политики формируются с учетом конечных результатов реализации соответствующих нормативных правовых актов и практических мероприятий. Сроки реализации соответствующих

мероприятий и получения ожидаемых результатов, как правило, могут быть определены на этапе планирования.

Конечные результаты реализации функций по осуществлению государственного контроля (надзора) определяются на основе оценки предотвращенного и выявленного ущерба, нанесенного в связи с неисполнением требований законодательства.

Конечные результаты предоставления государственных услуг определяются на основе оценки возможности реализации прав граждан (организаций), а также издержек, связанных с реализацией этих прав и условий их реализации.

Результаты исполнения функций, направленных на обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, не являются самостоятельными для конкретной сферы государственной политики и оцениваются в рамках оценки эффективности использования ресурсов (кадровых, финансовых, материально-технических).

4. Основные принципы определения результатов в государственном управлении

Методика определения по результатам основана на соблюдении правила «пяти балансов» при определении результатов:

- 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»).

При определении результатов стратегического уровня, конечных общественно значимых результатов используются все приведенные выше принципы.

При определении промежуточных и непосредственных результатов реализации государственных функций используются все приведенные выше принципы, за исключением соблюдения баланса интересов нынешнего и будущего поколений.

При определении результативности профессиональной служебной деятельности используется баланс ресурсов и результатов и баланс свободы и ответственности.

5. Требования к системе показателей, характеризующих результаты в государственном управлении

Система показателей, характеризующих результаты в государственном управлении, включает показатели, обеспечивающие измерение:

- глобальных целей (конечных эффектов) и стратегических тенденций развития;
- конечных результатов реализации государственной политики и конечных результатов реализации государственных функций (в отдельных случаях могут совпадать);
- промежуточных результатов реализации государственных функций;
- непосредственных результатов реализации государственных функций;
- реализации мероприятий и мер (в том числе контрольные события реализации мероприятий и показатели индивидуального уровня);
- эффективности и результативности использования ресурсов (соотношение ресурсов – кадровых, финансовых и т.д. и результатов);
- ресурсного потенциала достижения результатов;
- внешних условий и рисков, влияющих на достижение результатов;
- вклада результатов более низкого уровня в получение результатов более высокого уровня.

Большинство результатов в государственном управлении могут характеризоваться не единичными показателями, а системой показателей, балансирующей отдельные аспекты достижения общего результата.

Система показателей формируется для каждого определенного результата в государственном управлении и должна соответствовать следующим требованиям:

- полнота: показатель либо несколько используемых показателей должны в полной степени характеризовать все значимые аспекты достижения заданного результата;

- адекватность: по каждому результату (системе результатов) должна однозначно определяться желаемая тенденция развития показателя (не допускается использование показателей, улучшение значений которых возможно при недостижении результатов, которые данные показатели призваны характеризовать);

- объективность: система показателей должна измеряться по прозрачным и однозначно интерпретируемым методикам расчета с возможностью внешней проверки фактических значений;

- точность: методики расчета показателей должны позволять получать результаты с такой точностью, которая позволяет использовать данную информацию в процессе принятия решений;

- оперативность: используемая система показателей должна позволять формировать данные о результатах в сроки, позволяющие учесть итоги оценки результатов для коррекции в рамках управленческих решений;

- соотносимость: используемые показатели должны соотноситься с тем уровнем результатов и иных явлений, которые они характеризуют, для обеспечения принятия информированных управленческих решений на соответствующем уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на скептические оценки эффекта итогов внедрения механизмов и инструментов управления по результатам вызовы современного этапа развития и международный опыт свидетельствуют о значимости продолжения данных усилий и в будущем. Анализ проблем и ограничений в сфере внедрения государственного управления по результатам свидетельствует о необходимости выработки новых теоретических и практических подходов к внедрению управления по результатам не как отдельного направления реформ государственного управления а как содержания государственного управления как такового. Актуальность данной работы обусловлена как необходимостью достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 и иными стратегическими документами, так и повышением внимания к анализу и оценке рисков социально-экономического развития, связанных как с международными, так и внутренними факторами и тенденциями.

Ключевой особенностью третьего этапа внедрения управления по результатам является принципиальная смена подхода к управлению по результатам: если раньше данный подход рассматривался как один из методов управления, некое отдельное направление в рамках административной реформы (и шире – в рамках реформ государственного управления), то на третьем этапе управление по результатам рассматривается как модель государственного управления, предполагающая учет достигнутых и ожидаемых результатов на всех этапах управленческого цикла и в отношении всех видов (уровней) результатов с учетом их функциональных особенностей.

Учет функциональных особенностей формирования результатов предполагает выделение трех укрупненных типов государственных функций:

- функции по разработке и реализации государственной политики (нормотворчество, разработка и реализация проектных мероприятий);
- функции по осуществлению государственного контроля (надзора);
- функции по оказанию государственных услуг.

Разработанная нами теоретическая модель государственного управления по результатам позволяет объединить развивающиеся подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней

оценки рисков и тенденций развития, в том числе, связанных с развитием информационных технологий.

Реализация разработанной модели государственного управления по результатам предполагает соблюдение 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»).

Реализация данных принципов актуальна как на этапе целеполагания и планирования, так и на других этапах управленческого цикла в отношении всех видов и уровней результатов.

С учетом практического опыта внедрения управления по результатам в 2000 – 2010 гг. определены ограничения использования модели государственного управления по результатам, связанные как с обеспечением объективности измерения (оценки) достижения (недостижения) результатов, так и с мотивацией государственных служащих

к использованию данной модели, а также влиянием инструментов и механизмов управления по результатам на их мотивацию.

С позиций разработанной теоретической модели государственного управления как цикла управления по результатам нами проведена систематизация в привязке к управленческому циклу существующих механизмов и инструментов управления по результатам в государственном управлении, выявлены пробелы в спектре используемых на сегодняшний день инструментов и механизмов управления по результатам, а также выявлены пересечения (дублирование) инструментов планирования и отчетности.

С учетом действующей системы инструментов и механизмов управления по результатам и с позиций теоретической модели государственного управления по результатам нами разработаны предложения по корректировке состава и содержания используемых инструментов и механизмов управления по результатам. Реализация данных предложений позволит, с одной стороны, повысить качество целеполагания и планирования деятельности органов государственной власти (на основе исключения дублирования функционального назначения стратегических документов), а с другой – обеспечить сбалансированную систему инструментов и механизмов управления по результатам, используемых на всех этапах управленческого цикла и в отношении всех видов и уровней результатов. Внедрение данных предложений предполагает внесение изменений в действующее законодательство в сфере государственного управления (в частности, в Федеральный закон № 172-ФЗ).

Реализация модели государственного управления по результатам предполагает расширение требований к системам показателей результативности, используемых для оценки степени достижения результатов всех уровней. Разработанные требования к такой системе показателей предполагают наличие измеримых показателей, характеризующих:

- достижение глобальных результатов (стратегических целей);
- достижение конечных общественно значимых результатов в сферах государственной политики;
- достижение конечных общественно значимых результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития);
- достижение промежуточных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития);
- достижение непосредственных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития);

- реализация мероприятий и мер, направленных на достижение непосредственных результатов;
- использование ресурсов (финансовых, кадровых, материально-технических) для достижения результатов.

Для обеспечения дальнейшего внедрения данной системы разработаны предложения по системе показателей, характеризующих достижение глобальных результатов (стратегических целей) и отражающих прирост экономического и финансового, человеческого, природного капитала и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Сформированы предложения по установлению правового статуса, методическому и правовому обеспечению показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения. В частности, предполагается рассмотреть два возможных подхода к правовому закреплению показателей, механизмов и инструментов управления по результатам нового поколения:

- внесение комплексных изменений в действующие нормативные правовые акты, предполагающих оптимизацию системы инструментов и механизмов управления по результатам и корректировку требований к действующим механизмам и инструментам управления по результатам, в том числе, в части требований к определению результатов и формированию показателей для оценки их достижения;
- разработка нового федерального закона о государственном управлении как основы для внедрения модели государственного управления по результатам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции. // Государственная служба, 2014. №1;
2. World Economic Forum. Future of Government Smart Toolbox. 2014. <http://www.weforum.org/reports/future-government-smart-toolbox>;
3. Gustan D. Understanding «Anticipatory Governance» // Social Studies of Science, 2014. Vol. 44 (2). accessed on June 23, 2014, at <http://sss.sagepub.com/content/44/2/218.full.pdf+html>;
4. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер с англ. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003;
5. Shewhart, W. A. (1939). Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control. New York: Dover. ISBN 0-486-65232-7;
6. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию – М.: «Дело», 2014;
7. 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;
8. Маннинг Н., Парисон Н. Реформа государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров.// ГУ-ВШЭ, 2002;
9. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ – М.: «Дело», 2014;
10. Oliver Bakewell and Anne Garbutt. The Use and Abuse of the Logical Framework Approach. 2005. http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CEIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.unssc.org%2Fweb1%2Fprogrammes%2Frcs%2Fcca_undaf_training_material%2Fteamrcs%2Ffile.asp%3FID%3D340&ei=9XyqU7q7L8nMygPX84HgDA&usg=AFQjCNGxbzWNA_pQ3tPgF1M4MgwfMDKU1A&bvm=bv.69620078,d.bGQ&cad=rjt ;
11. Gasper, D. (2000), Evaluating the ‘logical framework approach’ towards learning-oriented development evaluation. Public Admin. Dev., 20: 17–28. doi: 10.1002/1099-162X(200002)20:1<17::AID-PAD89>3.0.CO;2-5;

12. Шебураков И.Б., Васильев О.А. Методика разработки показателей результативности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих – Вологда: «Издательский дом Вологжанин», 2012;
13. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3;
14. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №3;
15. Беленчук А.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2010. №1;
16. Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне //Международный банк реконструкции и развития/ Всемирный банк – М.: Издательство «Алекс», 2005;
17. Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации – Москва: ИЭПП, 2008;
18. Управление по результатам – итоги и новые возможности/ под ред. В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой – М.: Статут, 2010;
19. Назаров В. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления. // Власть, 2013. №12;
20. Климанов В.В., Алтынцев А.В., Будаева К.В. Бюджетные принципы в странах «группы семи» и России. Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. №4;
21. Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету». Фундаментальные исследования. 2013. № 8-2;
22. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Лавров А.М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2011. №3;
23. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014 №1;
24. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора),

муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» С изменениями и дополнениями от: 21 марта 2011 г., 21 марта 2012 г., 25 февраля 2014 г. («Собрание законодательства РФ», 12.04.2010, № 15, ст. 1807)

25. Итоги комплексного мониторинга практики применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2011 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 г. №1;

26. Добролюбова Е.И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития// Вопросы государственного и муниципального управления, 2008 №3;

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

28. Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации № 316 от 15.04.2014 («Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, № 18 (часть II), ст. 2162);

29. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р («Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489);

30. Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 №2227-р;

31. Rodriguez et al. Inequality, Economic Growth, and Economic Performance. World Bank, 2000.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Background/rodriguez.pdf>;

32. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11;

33. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности государственного управления – М.: Алекс, 2004;

34. Government-at-a-Glance 2013, OECD. <http://www.oecd.org/governance/governments-can-do-more-to-regain-trust-says-oecd-report.htm>;

35. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года;

36. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537;
37. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 («Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2171);
38. Raymatt M. et al. The Economic Benefits of Environmental Policy. Institute for Environmental Studies. 2009.
http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_economic_benefits.pdf;
- Constant K. and Davin M. Environmental Policy and Growth in a Model with Endogenous Environmental Awareness. Marseille, 2014.
http://www.cer.ethz.ch/sured_2014/programme/SURED_14_100_Constant_Davin.pdf;
40. Rees, W. E. (October 1992). «Ecological footprints and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out». Environment and Urbanisation 4 (2): 121. doi:10.1177/095624789200400212;
41. Pruss-Uestuen A. and Corvalan C. Preventing Disease through Healthy Environments. Towards an Estimate of Environmental Burden of Disease. WHO. 2006;
42. OECD Risk Management Police Issues Paper. Governing Effective Prevention and Mitigation of Disruptive Shocks. OECD, 2013
43. Научный журнал Биофайл. <http://biofile.ru/bio/22269.html> (дата открытия - 26.10.2014);
44. 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);
45. Соколов И.А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ»// Финансовый журнал, 2014. № 2;
46. Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»;
47. Поздняков А.И. Критерии оценки эффективности обеспечения национальной безопасности. Аналитический вестник Совета Федерации, №17 (403), 2010
http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201009161033/VSF_NEW201009161033_p_005.htm;

48. Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации – М.: ИЭПП, 2008.

ПРИЛОЖЕНИЕ А – Требования к формированию системы механизмов и инструментов государственного управления нового поколения в разрезе видов (уровней) результатов и этапов управленческого цикла

Таблица А.1 – Требования по реализации принципов государственного управления по результатам при формировании нового поколения механизмов и инструментов управления по результатам на всех этапах управленческого цикла для всех уровней результатов

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
Достижение глобальных результатов (стратегических целей)	Стратегия, определяющая глобальные цели (стратегические результаты) и конечные результаты реализации государственной политики с учетом соблюдения баланса интересов текущего и будущего поколений, баланса интересов всех заинтересованных сторон, долгосрочных тенденций и рисков развития	- прогнозирование: выявление долгосрочных тенденций и рисков развития - стратегирование: определение глобальных целей и конечных результатов реализации государственной политики	Мониторинг социально-экономического развития и достижения стратегических целей	мониторинг рисков и долгосрочных тенденций развития (с учетом баланса интересов)	- Скорректированная стратегия (<i>при корректировке стратегической цели, конечных результатов реализации государственной политики</i>) - Государственные программы (<i>при корректировке способов достижения стратегической цели</i>)	- оценка вклада конечных результатов государственной политики в достижение стратегических целей - корректировка с учетом достигнутых результатов и изменения уровня рисков (а также изменения прогноза их развития)
Достижение конечных общественно значимых результатов в сферах	Государственные программы, определяющие способы достижения конечных результатов реализации государственной	- программирование: определение оптимальных способов достижения конечных результатов реализации государственной политики (в т.ч. определение конечных	отчетные данные, содержащие сведения об уровне рисков и достижении промежуточных	- тактическое управление: мониторинг реализации государственных программ, включая	- результаты оценки - скорректированная государственная программа (<i>при необходимости корректировки</i>)	- оценка достижения конечных общественно значимых результатов с учетом вклада промежуточных

Продолжение таблицы А.1

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
государственной политики	политики на основе баланса результатов и ограничений, рисков и инициатив с учетом интересов всех участников процесса	результатов исполнения функций) с учетом оценки рисков и вклада промежуточных результатов в достижение конечных результатов на основе баланса интересов участников - бюджетирование: определение конечных результатов реализации государственной политики и конечных результатов реализации функций с учетом бюджетных ограничений	результатов исполнения государственных функций	мониторинг промежуточных результатов - управление рисками (соблюдение баланса рисков и инициатив)	<i>конечных результатов реализации государственной политики)</i> - скорректированный план, содержащий конечные и промежуточные результаты реализации функций (при необходимости корректировки способов достижения результатов) - корректировки в иные плановые документы	результатов в их достижение - оценка результативности использования ресурсов - оценка рисков достижения конечных результатов - разработка предложений по коррекции конечных результатов реализации функций, промежуточных результатов реализации функций и (при необходимости) конечных результатов реализации государственной политики
Достижение конечных общественно значимых результатов осуществления государственных функций и оказания государственных	Ведомственные планы, определяющие конечные результаты реализации функций (с учетом конечных результатов реализации государственной политики) и промежуточные	- функциональный анализ: оценка необходимости осуществления функций исходя из наличия их влияния на получение конечных результатов - программирование на	отчетные данные, содержащие сведения о промежуточных и непосредственных результатах реализации функций	- мониторинг промежуточных и непосредственных результатов - мониторинг эффективности использования ресурсов - мониторинг рисков	- результаты оценки (отчет о реализации ведомственного плана) - скорректированные ведомственные планы с учетом результатов оценки на основе баланса интересов всех участников	- оценка достижения конечных результатов исполнения функций с учетом вклада промежуточных и непосредственных результатов в их достижение - оценка рисков

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
услуг (включая функции развития)	результаты на основе баланса интересов всех участников, баланса результатов и ограничений и баланса рисков и инициатив и ответственных за достижение результатов Государственные задания Стандарты государственных услуг	ведомственном уровне: определение оптимальных способов достижения результатов государственной политики на основе конечных результатов исполнения государственных функций (включая нормотворчество и функции развития) - проектное управление - бюджетирование: определение конечных и промежуточных результатов реализации функций с учетом бюджетных ограничений - анализ ресурсного потенциала для достижения конечных результатов реализации функций - распределение ответственности за достижение промежуточных и непосредственных		получения результатов		достижения конечных результатов реализации функций - оценка результативности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала достижения результатов - разработка предложений по коррекции конечных, промежуточных и непосредственных результатов

Продолжение таблицы А.1

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
		результатов - оценка рисков достижения конечных результатов реализации функций				
государственные функции по разработке государственной политики, нормотворчеству	предварительная оценка влияния мер государственного и правового регулирования (в составе государственных программ, документов ведомственного планирования)	- выявление проблем в сфере реализации государственной политики и разработка мер по их решению - оценка влияния планируемых мер государственного и правового регулирования на достижение конечных результатов осуществления государственной политики в соответствующей сфере на основе соблюдения баланса интересов участников и оценки рисков - распределение ответственности за достижение конечных и промежуточных результатов	информация о ходе разработки мер государственного и правового регулирования сведения о рисках реализации мер правового регулирования	мониторинг непосредственных результатов, оценка рисков мониторинг правоприменительной практики	результаты оценки (в составе отчета о реализации ведомственного плана), предложения по коррекции	ретроспективная оценка влияния мер государственного и правового регулирования на достижение конечных результатов реализации государственной политики
контрольно-	в составе документов	- функциональный	сведения об	мониторинг	результаты оценки (в	- аудит

Продолжение таблицы А.1

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
надзорные функции	ведомственного планирования	анализ: оценка необходимости осуществления функций исходя из наличия их влияния на получение конечных результатов реализации государственной политики - определение конечного общественно значимого результата исходя их баланса интересов участников, баланса результатов и ограничений с учетом оценки рисков и оценки ресурсного потенциала - определение промежуточных и непосредственных результатов реализации функции (включая профили рисков) - распределение ответственности за достижение конечных и промежуточных результатов	осуществлении государственного контроля (надзора)	промежуточных и непосредственных результатов оценка рисков оценка эффективности использования ресурсов	составе отчета о реализации ведомственного плана), предложения по коррекции	результативности предоставления государственных услуг; - оценка эффективности и результативности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала - оценка рисков получения конечных результатов - разработка предложений по коррекции (включая коррекцию профилей риска)
государственные	по административным	- функциональный	сведения о	мониторинг	результаты оценки (в	- оценка доступности

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
услуги	услугам - в составе документов ведомственного планирования и административных регламентов (стандартов) предоставления государственных услуг по бюджетным услугам – в составе государственных заданий (показатели качества предоставления государственных услуг)	анализ: оценка необходимости осуществления функций исходя из наличия их влияния на получение конечных результатов реализации государственной политики - определение конечно значимого результата оказания государственных услуг с учетом промежуточных и непосредственных результатов, рисков их достижения и ресурсных ограничений - оценка (планируемой) эффективности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала	предоставлении государственных услуг	промежуточных и непосредственных результатов оценка рисков оценка эффективности использования ресурсов	составе отчета о реализации ведомственного плана и государственного задания), предложения по коррекции (включая корректировку стандартов и требований к качеству предоставления государственных услуг)	и качества предоставления государственных услуг - аудит результативности предоставления государственных услуг; - разработка рекомендаций по коррекции практики применения и действующих стандартов с учетом ресурсных ограничений - оценка эффективности и результативности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала - оценка рисков получения конечных результатов
управление имуществом	ведомственный план, содержащий конечные, промежуточные и непосредственные	- рационализация состава имущества: оценка необходимости государственного	данные о доходах от управления имуществом	мониторинг промежуточных и непосредственных результатов	результаты оценки (в составе отчета о реализации ведомственного плана),	- аудит результативности в сфере управления имуществом;

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
	результаты исполнения функций по управлению имуществом - программа приватизации	имущества для достижения целей государственной политики с учетом рисков - определение конечно значимого результата управления имуществом с учетом промежуточных и непосредственных результатов, рисков их достижения и ресурсных ограничений - оценка ресурсного потенциала - оценка (планируемой) эффективности использования ресурсов, включая оценку доходов от использования имущества		оценка рисков оценка эффективности использования ресурсов и привлечения доходов в бюджетную систему	предложения по коррекции	- оценка эффективности и результативности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала - оценка рисков получения конечных результатов
Достижение промежуточных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных	Ведомственные планы, определяющие промежуточные результаты реализации функций на основе баланса интересов всех участников, баланса	- программирование на ведомственном уровне: определение оптимальных способов достижения конечных результатов исполнения функций с	отчетные данные, содержащие сведения о промежуточных и непосредственных результатах реализации	- управление проектами - мониторинг промежуточных и непосредственных результатов - мониторинг	- результаты оценки (отчет о реализации ведомственного плана, планов территориальных органов и структурных подразделений) - скорректированные	- оценка достижения промежуточных результатов исполнения функций с учетом вклада непосредственных результатов в их

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
услуг (включая функции развития)	результатов и ограничений и баланса рисков и инициатив Планы деятельности территориальных органов и структурных подразделений, определяющие промежуточные и непосредственные результаты и ответственных за их достижение Государственные задания Стандарты государственных услуг	учетом вклада промежуточных и непосредственных результатов - проектное управление - бюджетирование: определение конечных и промежуточных результатов реализации функций с учетом бюджетных ограничений - анализ ресурсного потенциала для достижения промежуточных результатов реализации функций - распределение ответственности за достижение промежуточных и непосредственных результатов - оценка рисков достижения промежуточных результатов реализации функций	функций	эффективности использования ресурсов - мониторинг рисков получения результатов	ведомственные планы (планы территориальных органов, структурных подразделений) с учетом результатов оценки на основе баланса интересов всех участников	достижение (оценка эффективности реализации проектов) - оценка рисков достижения промежуточных результатов реализации функций - оценка результативности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала достижения результатов - разработка предложений по коррекции промежуточных и непосредственных результатов
нормотворчество	Отчет об оценке регулирующего	оценка регулирующего воздействия проектов	статистические данные по	мониторинг правоприменительной	Отчет об оценке регулирующего	оценка регулирующего

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
	воздействия ex ante	нормативных правовых актов, предполагающая оценку затрат и выгод от их реализации и оценку вклада в достижение конечных результатов реализации государственной политики	правоприменительной практике сведения о ходе разработки и утверждения актов	практики, оценка рисков мониторинг непосредственных результатов (хода разработки и утверждения актов) текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	воздействия ex post	воздействия действующих нормативных правовых актов, предполагающая оценку затрат и выгод от их реализации и оценку вклада в достижение конечных результатов реализации государственной политики разработка рекомендаций по коррекции
контрольно-надзорные	ведомственный план, планы территориальных органов и структурных подразделений, содержащие ожидаемые промежуточные результаты КНД с учетом ресурсных ограничений и соблюдения принципа баланса инициатив и рисков, а также ответственных за их достижение	- определение промежуточных и непосредственных результатов осуществления КНД с учетом ресурсных ограничений - определение ответственных за достижение промежуточных и непосредственных результатов - оценка эффективности	отчеты о ходе выполнения планов (на уровне территориальных органов, структурных подразделений, их руководителей)	мониторинг осуществления КНД, оценка рисков (при необходимости – корректировка профилей риска) текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	отчет об оценке эффективности и результативности осуществления КНД	- оценка достижения промежуточных результатов с учетом вклада непосредственных результатов - оценка рисков осуществления КНД - оценка эффективности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
		использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала				
государственные услуги	Стандарты государственных услуг государственные задания ведомственные планы, планы территориальных органов и структурных подразделений, устанавливающие с учетом интересов участников показатели промежуточных и непосредственных результатов	- определение непосредственных результатов оказания государственных услуг с учетом непосредственных результатов, рисков их достижения, ресурсных ограничений, иных условий (кадрового потенциала, уровня потребностей) - оценка (планируемой) эффективности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала	сведения о предоставлении государственных услуг	мониторинг промежуточных и непосредственных результатов оценка рисков оценка эффективности использования ресурсов текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	результаты оценки (в составе отчета о реализации ведомственного плана, плана территориального органа, структурных подразделений и государственного задания), предложения по коррекции (включая корректировку стандартов и требований к качеству предоставления государственных услуг)	- оценка доступности и качества предоставления государственных услуг - аудит результативности предоставления государственных услуг; - разработка рекомендаций по коррекции практики применения и действующих стандартов с учетом ресурсных ограничений - оценка эффективности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала - оценка рисков получения

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
						промежуточных результатов
управление имуществом	ведомственный план, содержащий конечные, промежуточные и непосредственные результаты исполнения функций по управлению имущества - программа приватизации	- определение промежуточных результатов управления имуществом с учетом промежуточных и непосредственных результатов, рисков их достижения и ресурсных ограничений - оценка ресурсного потенциала - оценка (планируемой) эффективности использования ресурсов, включая оценку доходов от использования имущества	данные о доходах от управления имуществом	мониторинг промежуточных и непосредственных результатов оценка рисков оценка эффективности использования ресурсов и привлечения доходов в бюджетную систему текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	результаты оценки (в составе отчета о реализации ведомственного плана), предложения по коррекции	- аудит результативности в сфере управления имуществом; - оценка эффективности использования ресурсов - оценка ресурсного потенциала - оценка рисков получения промежуточных результатов
Достижение непосредственных результатов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг (включая функции развития)	Документы ведомственного планирования, государственные задания, определяющие объем исполнения функций и оказания государственных услуг (планы закупок, планы нормотворческой	Определение объема ожидаемых результатов исходя из ресурсных ограничений Определение индивидуального вклада в достижение непосредственных результатов	Сведения о ходе исполнения плановых документов (мониторинг детального плана- графика реализации государственной программы)	Мониторинг достижения непосредственных результатов, фактов реализации мер и мероприятий Мониторинг рисков реализации Мониторинг использования	Отчет о ходе реализации документов ведомственного и внутриведомственного планирования	Оценка достижения непосредственных результатов Оценка эффективности использования ресурсов Оценка рисков реализации функций Разработка

Продолжение таблицы А.1

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
	деятельности и т.д.) <i>Возможный вариант: детальный план-график реализации государственной программы</i> Индивидуальные планы деятельности			ресурсов текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам		предложений по коррекции
нормотворчество	план нормотворческой деятельности	определение мер, необходимых для достижения конечных и промежуточных результатов	данные о ходе исполнения плана нормотворческой деятельности	оценка рисков текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	отчетность о ходе исполнения плана нормотворческой деятельности	оценка реализации мер, необходимых для достижения конечных и промежуточных результатов оценка рисков
контрольно- надзорные	план проведения проверок (план осуществления КНД)	определение объема КНД исходя из необходимости достижения промежуточных и конечных результатов с учетом ресурсных ограничений	сведения о ходе осуществления КНД	мониторинг осуществления КНД, оценка рисков текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	отчетность по результатам осуществления КНД	оценка достижения непосредственных результатов, необходимых для достижения конечных и промежуточных результатов оценка рисков
государственные услуги	государственное задание документы ведомственного планирования	определение объема государственных услуг исходя из необходимости достижения промежуточных и конечных результатов с учетом ресурсных ограничений	сведения о ходе предоставления государственных услуг	мониторинг оказания государственных услуг, выявление проблем и отклонений, корректировка текущая оценка результативности деятельности, оплата	отчетность о результатах предоставления государственных услуг	оценка достижения непосредственных результатов, необходимых для достижения конечных и промежуточных результатов оценка рисков

Продолжение таблицы А.1

Вид (уровень) результата	Этапы управленческого цикла					
	планирование результата		реализация и контроль		оценка достижения результата и коррекция	
	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам	инструменты управления по результатам	механизмы управления по результатам
				труда по результатам		
управление имуществом	документы ведомственного планирования	определение объема непосредственных результатов исходя из необходимости достижения промежуточных и конечных результатов	сведения о ходе исполнения планов	мониторинг достижения непосредственных результатов, выявление проблем и отклонений, корректировка текущая оценка результативности деятельности, оплата труда по результатам	отчетность о непосредственных результатах управления имуществом	оценка достижения непосредственных результатов, необходимых для достижения конечных и промежуточных результатов оценка рисков
Реализация мероприятий и мер, направленных на достижение непосредственных результатов	документы внутриведомственного планирования (<i>как вариант, детальный план-график реализации государственной программы</i>) индивидуальные планы служебной деятельности	определение перечня необходимых к реализации мер и мероприятий, обеспечивающих достижение непосредственных результатов	отчеты о результатах служебной деятельности	мониторинг исполнения мероприятий текущая оценка, оплата труда по результатам	отчет об исполнении мероприятий	оценка исполнения мероприятий аттестация, принятие кадровых решений