

«УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ – ИТОГИ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ». КРУГЛЫЙ СТОЛ

III круглый стол по вопросам внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления состоялся 30 марта 2010 г. по инициативе Фонда «Центр стратегических разработок» и Центра экономического и финансового консалтинга.

Целью проведения III круглого стола было обсуждение результатов реализации мероприятий принятой на I круглом столе (2006 г.) и скорректированной на II круглом столе по этой тематике (2008 г.) экспертной «Дорожной карты внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации» и возможности их пролонгации и развития на предстоящий среднесрочный период (до 2012 г.).

В работе круглого стола приняли участие представители заинтересованных федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, экспертных и научных организаций*:

Александров О.В. – председатель Совета группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга»;

Барбашова Н.Е. – ведущий консультант Центра фискальной политики;

Богданов Л.Н. – заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве РФ;

Габуня Ф.Г. – начальник отдела методологии целевого планирования Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития РФ;

* Со стенограммой выступлений и другими материалами круглого стола можно ознакомиться на сайте Фонда ЦСР (www.csr.ru).

Гриднев В.В. – Директор Центра исследования методологии информационных технологий при Московском институте электронной техники;

Дмитриев М.Э. – президент Фонда ЦСР;

Добролюбова Е.А. – генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга;

Климанов В.В. – директор Института реформирования общественных финансов;

Макстенек М.И. – начальник Управления мониторинга и оперативного анализа Аналитического центра при Правительстве РФ;

Пискунов А.А. – аудитор Счетной палаты;

Сивашева Н.М. – начальник отдела экономики бюджетного сектора Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления Института государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики;

Сизова О.В. – эксперт Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики;

Степанов И.М. – начальник отдела экономики здравоохранения Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления Института государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики;

Цветков О.Н. – начальник отдела инспекции Контрольно-счетной палаты Москвы;

Шамрин А.Т. – первый проректор Государственного университета – Высшей школы экономики;

Южаков В.Н. – директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок.

Участники круглого стола обратили внимание на то, что внедрение механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти остается одним из ключевых направлений административной реформы и в целом усилий по повышению эффективности государственного управления. Скепсис в отношении принципов и механизмов управления по результатам, вызванный проблемами при их освоении, не отменяет необходимости дальнейшей работы в этом направлении. В ближайшей и среднесрочной перспективе «управление по результатам» из дополнительного, факультативного и нередко обременительного контура государственного управления должно стать его неотъемлемым содержанием.

* * *

Со вступительным словом к участникам круглого стола обратился **М.Э. Дмитриев**: Прошло почти шесть лет с того момента, как работа по внедрению механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти началась в массовых масштабах на федераль-

ном уровне, и за это время было сделано очень многое. И все же ситуация сегодня такова, что требуется серьезный пересмотр и переосмысление того, что сделано.

Самое явное и бесспорное достижение состоит в том, что работа по измерению результатов стала всеобщей практикой.

Безусловным позитивным фактором является то, что те процессы, которые мы начали развивать в системе государственного управления шесть лет назад, в системе корпоративного управления в России начали развиваться гораздо раньше.

Системы управления по результатам в практиках бизнеса уже не сводятся к составлению перечней показателей, а подкреплены четкой регламентацией стандартных бизнес-процессов.

О государственных органах такого пока сказать невозможно. То, что было сделано на уровне государства на практике, столкнулось как минимум с двумя серьезными проблемами. Первая проблема состоит в том, что, несмотря на обширный международный опыт практического использования различных форматов управления, Россия повторила ошибки, которые делали страны-пионеры этого процесса начиная с 1970-х гг.

Система управления показателями, то, как она внедрялась у нас в первые годы ее реализации, оказалась малопригодна для практического принятия решений. Любой показатель – это, во-первых, некий дополнительный инструмент, который должен быть погружен в контекст культуры, опыта и процедур, подкрепляющих оценку обоснованности использования этого инструмента. Если эта оценка обоснованности не подкрепляется процедурами диалога, уточнения, согласования, а также мотивацией, то практическая работа государственных органов все равно отрывается от системы индикаторов, движется в своем направлении самостоятельно.

Во-вторых, по многим направлениям управление по результатам пять лет назад в некотором смысле опережало развитие событий по смежным реформам. Пример – развитие бюджетного процесса, который сильно отставал от реформ в системе государственного управления.

Но на сегодняшний день мы имеем весьма серьезные подвижки в этой сфере. Во-первых, после долгих объединенных усилий и многих ведомств, и правительства в целом было принято законодательство, которое создает правовые основы для деятельности новой формы бюджетных организаций и обеспечивает предпосылки для постепенного ухода от сметного финансирования значительной части организаций бюджетной сферы.

В-третьих, предполагается переходить на программные механизмы финансирования и иные аналогичные механизмы, такие как обязательное медицинское страхование.

Все это Министерство финансов предлагает внедрять в жесткие сроки – до 2012 г. Это значит, что если Минфину действительно удастся претворить в жизнь свои замыслы, то бюджетный процесс сможет быстро нагнать процессы, связанные с внедрением практик управления результатами в систему государственного управления. Кроме того, на наших глазах в рамках деятельности Правительственной комиссии по проведе-

нию административной реформы произошло ускорение деятельности по внедрению регламентов и стандартов оказания государственных услуг, в том числе в электронном виде.

Все эти процессы немыслимы без дальнейшего расширения практик управления по результатам. Еще одно направление – это регламенты государственного управления: должностные и административные регламенты государственных органов. Здесь проделана немалая работа. Но и регламенты будут нуждаться в глубокой переработке в будущем, по мере улучшения общей системы менеджмента в сфере государственного управления. Наконец, еще одна сфера. Это сфера, связанная с усилившимся в последние несколько месяцев вниманием к процессам дебюрократизации на федеральном и региональном уровне. В рамках этих процессов не просто проходит очередная волна ревизии функций полномочий государственных органов разного уровня, но и начинается внедрение тех практик, о которых долгие годы говорили, но которые так и не получили широкого применения в нашей системе. Прежде всего, это процедуры оценки регулирующего воздействия. Это шаг в правильном направлении. И он опять-таки нуждается в подкреплении практиками управления по результатам и оценки результативности.

Хочу отметить и еще одну сферу, в которой тоже происходят серьезные подвижки, – это система управления государственными закупками. До недавнего времени и инвестиционная составляющая, и составляющая закупок в рамках текущих затрат были организованы на основе весьма примитивных механических подходов, в которых конечные результаты государственных закупок никогда не занимали сколько-либо значимого места в принятии решений по распределению средств. По сути дела, весь фокус системы смещался в сторону отбора поставщиков и заключения контрактов, и на этом весь интерес государства к реализации процедуры закупок в общем-то заканчивался. Основной центр тяжести в регулировании находился на стадии конкурсного отбора и заключения контракта. Основной центр тяжести регулирования государственных инвестиционных программ находился на стадии регулировании процесса их формирования. Все остальное практически выходило за рамки принятия решений.

Формирование новой федеральной контрактной системы предполагает усиление внимания к результатам закупочного процесса и использование результатов оценки закупок на предыдущих стадиях в процессе планирования бюджетных расходов на последующих стадиях. Таким образом, создается полноценный закупочный цикл, в котором, в отличие от существующих механизмов закупок, результаты закупок на предшествующем цикле влияют на принятие решений по закупкам на последующих циклах бюджетного планирования.

Такого рода задачи в прошлом не ставились. Сегодня федеральные органы видят в этом большой потенциал повышения эффективности значительной части бюджетных затрат и в целом деятельности государственных органов. Таким образом, на сегодня, с одной стороны, мы подошли к ситуации, когда первоначальные усилия по внедрению управ-

ления по результатам в их первоначальном формальном виде можно признать неудачными. Но, с другой стороны, они создали условия для практического освоения передовых практик широкими слоями государственных служащих.

Кроме того, в практику государственных органов наконец-то стал внедряться более широкий круг мер, которые, собственно, и делают их более востребованным и без которых управление по результатам было бы малоэффективно.

Иными словами, говорить о завершении, тем более неудачном, внедрения систем управления результатами в современной ситуации преждевременно.

Е.А. Добролюбова: «Дорожная карта» внедрения управления по результатам на 2006–2010 гг. – экспертный документ, направленный на координацию и мониторинг реализации мероприятий различных реформ государственного управления (административной, бюджетной, реформы государственной службы) в сфере внедрения инструментов и механизмов управления по результатам. Проведенный нами анализ итогов выполнения мероприятий «Дорожной карты» по состоянию на март 2010 г. показывает определенный прогресс по сравнению с июнем 2008 г., однако большинство мероприятий «Дорожной карты» остаются выполненными частично, в том числе в рамках отдельных пилотных проектов, экспериментов как на федеральном, так и региональном уровне. В большей степени получило развитие внедрение принципов управления по результатам на стадии планирования деятельности органов власти; в меньшей степени – в части учета достигнутых и ожидаемых результатов на стадии реализации планов, в рамках оценки и коррекции действий.

За прошедший период, помимо определенной «усталости» от реформ и появления новых инструментов управления по результатам, были все же достигнуты и некие позитивные моменты. Определены долгосрочные цели социально-экономического развития Российской Федерации и основные направления деятельности Правительства РФ по их достижению. Осуществлен переход к среднесрочному бюджету: стабильность бюджетного финансирования – это весьма значимое условие достижения конечных результатов. Введена система мониторинга и оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которая является основой для дальнейшего развития управления по результатам. На федеральном уровне внедрены инструменты, позволяющие отслеживать результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти, сопоставлять достигнутые и ожидаемые результаты с объемом бюджетных расходов. На федеральном уровне и в некоторых регионах используются системы мониторинга качества финансового менеджмента. В большей степени в регионах осуществляется внедрение государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В то же время многие проблемы остались неразрешенными. Опыт и итоги реализации мероприятий «Дорожной карты» позволяют сформу-

лизовать проблемные вопросы в сфере управления по результатам и соответствующие направления развития.

Во-первых, необходимо в ближайшее время заняться упорядочением и оптимизацией инструментов и механизмов управления по результатам: существующее множество типов документов планирования ведет к дублированию деятельности, а некоторые из этих типов документов оказались не востребованными в практике управления. В то же время при всем многообразии существующих типов документов они не охватывают все виды и уровни результатов, например результатов регулирующего воздействия государственной политики, результатов исполнения функций.

Во-вторых, применение принципов управления по результатам предполагает изменение процедур принятия решений: то или иное решение (в том числе планирование бюджетных ассигнований) должно приниматься с учетом ожидаемых (и достигнутых) результатов, в том числе с учетом оценки возможных финансовых, экономических, социальных последствий. «Бесплатных» реформ не бывает: их проведение оплачивают либо напрямую налогоплательщики, либо они же – но через бюджет. Переход к использованию преимущественно программно-целевых методов управления, формализация мониторинга и оценки программ позволят существенно продвинуться в данном направлении.

В-третьих, для того чтобы иметь возможность учитывать достигнутые результаты при принятии решений, механизмы и периодичность мониторинга реализации программ (проектов, деятельности органов власти вообще) должны соответствовать управленческим потребностям для таких видов программ, проектов, функций. В качестве одного из вариантов можно рассмотреть создание системы «раннего предупреждения», когда на основе анализа и оценки оперативных показателей выявляются наиболее проблемные сферы (или потенциально проблемные сферы), на которые и предлагается направить управленческое воздействие. В целом, в отношении любой оценки необходимо закрепить связку «анализ/оценка – предложения по коррекции», с тем чтобы итоги оценки действительно влияли на будущую деятельность, принятие решений, а не становились бы источником пополнения архивов.

Наконец, необходимо уделять особое внимание внедрению текущего планирования и оценки результатов деятельности госслужащих, которая могла бы влиять как на уровень оплаты труда, так и на планирование обучения, перспективы карьерного роста служащих. Недостаточная прозрачность кадровой политики снижает мотивацию государственных служащих, исключает их из сферы действия тех же принципов управления по результатам, снижает вероятность успешного внедрения новаций.

В развитие «Дорожной карты» 2006–2010 гг. нами подготовлен представляемый для обсуждения проект «Дорожной карты» 2010–2012 гг., в котором особое внимание уделяется обеспечению учета всех типов и уровней результатов (от уровня государственной политики до индивидуального уровня) на всех стадиях управленческого процесса (при планировании, реализации, оценке и коррекции действий). Надеемся, что

данный документ будет полезен при планировании и реализации мероприятий по совершенствованию государственного управления в среднесрочной перспективе.

В.Н. Южаков, продолжая оценку сегодняшней ситуации с внедрением механизмов управления по результатам, отметил, что управление по результатам сегодня воспринимается должностными лицами органов власти и местного самоуправления как дополнительное обременение к их основной деятельности.

Обстоятельство, которое также надо учитывать, оценивая нынешнее состояние и рассматривая перспективы, – это неудовлетворенность управлением по результатам, созданными инструментами управления по результатам. Важно обратить внимание на то, что неудовлетворенность происходит как раз от того, что работа по внедрению механизмов «управления по результатам» налагает дополнительные обязанности на должностные лица и воспринимается ими как нечто не связанное с их основной деятельностью.

Отсюда и еще одно обстоятельство, с которым тоже нужно считаться в сегодняшнем контексте решения рассматриваемых нами вопросов, – это нередкие ссылки, в том числе ответственных должностных лиц, на то, что в развитых странах, в странах-партнерах по совершенствованию государственного управления, уже обнаружили, что управление по результатам не является панацеей, что оно показало свою ограниченность и представляет собой пройденный этап.

Однако, во-первых, механизмы управления по результатам из дополнительных могут и должны быть превращены в содержание основной деятельности, в содержание технологий всех направлений, всех видов государственного и муниципального управления. Ключевым здесь является, что именно **всех** направлений, видов государственного муниципального управления: не только проектной или программной деятельности, где это проявляется более очевидно, но и контроля, надзора, предоставления услуг и т.д.

Во-вторых, что касается неудовлетворенности самой технологией управления по результатам, то здесь следует обратить внимание на очень важный момент: это действительно сложная технология и она везде, в том числе в бизнесе, осваивается не с первого захода. Объективно это итеративный процесс. Даже в учебный процесс по освоению технологий управления по результатам сознательно закладывается эта итеративность для обучающихся, признается необходимость нескольких заходов по различению, например, результата и активности, ведущей к результату. Сегодня мы – вся страна, наше государственное управление – фактически находимся в первом итерационном цикле освоения механизмов управления по результатам. Мы еще из него не вышли. По сути, сейчас мы ищем способы, как выйти к следующей итерации в освоении возможностей управления по результатам.

В-третьих, что касается охлаждения надежд на эффективность этой технологии государственного управления. Следует учитывать, что она

имеет свои ограничения, которые нужно понимать, и не выходить за обнаруживающиеся границы или, по крайней мере, начинать действовать там, где уже очевидно возникли ниши, в которых можно эту технологию эффективно применять.

И, наконец, в-четвертых, насчет охлаждения надежд на эту технологию на Западе. Надо обратить внимание, что там, где такое охлаждение возникло, – это было связано с достижением границ возможностей данной технологии и потребностью двигаться дальше. А мы пока не освоили и азы этой технологии. Мы должны сначала использовать эти технологии, достичь их естественных границ, а потом уже искать возможности следующих шагов. До этого еще далеко.

Таким образом, усилия в 2010–2012 гг. должны быть направлены не столько на создание и внедрение инструментов управления по результатам как дополнительной к основной управленческой деятельности госорганов технологии, сколько на настройку технологий всех направлений и видов государственного и муниципального управления, всех их инструментов на максимальное достижение установленных результатов.

Это существенно иной подход, нежели тот, который применялся на первых стадиях внедрения механизмов «управления по результатам».

Виды деятельности, в отношении которых должна быть проведена настройка на результат, включают в себя все направления управленческой деятельности госорганов. Как текущую – осуществление государственной политики и нормотворческой деятельности, предоставление государственных услуг, исполнение иных государственных функций, в том числе по контролю и надзору, так и проектную, программную деятельность, осуществление государственных закупок, государственную поддержку и так далее – все виды деятельности по государственному (муниципальному) управлению, которые могут быть выделены как относительно самостоятельные.

Должны быть пройдены все этапы выполнения этих видов управленческой деятельности – от планирования, оценки и достижения результатов, включая определение (установление, идентификацию) результатов, планирование ресурсов и ресурсное обеспечение результатов, мониторинга и оценки, к коррекции достижений результатов, мотивации, включая ответственность за достижение/недостижение результатов и ресурсное обеспечение следующего цикла достижения результатов. При этом, на мой взгляд, важно обратить внимание, что есть некие сквозные проблемы. Проблемы, которые должны быть решены сходным образом – настроенным на устойчивое достижение ожидаемого результата – на каждом из этих этапов.

Первая из сквозных проблем – *определение (установление, идентификация) результатов*. Надо признать, что на сегодняшний день мы пока чаще всего недостаточно точно понимаем ожидаемый результат как при предоставлении государственных услуг, осуществлении контроля и надзора, так и при осуществлении проектной деятельности, например при осуществлении государственной поддержки. Вторая сквозная проблема – *обеспечение адекватными ресурсами*, поскольку речь идет

и о планировании, и о бюджетировании. Третья – это оценка деятельности, *оценка достижения результата*.

Это далеко не исчерпывающий перечень. Речь идет о том, что такого рода сквозные проблемы должны быть выделены, на мой взгляд, в отношении каждого из видов деятельности. Например, если говорить о проблеме определения результата как сквозной проблеме, то она в сходном виде существует для всех видов управленческой деятельности госорганов – во многих случаях определение (установление) результата должно быть осуществлено заново. Например, можно однозначно констатировать, что в отношении госконтроля результат его исполнения требует уточнения и в должной мере нормативными правовыми актами он не установлен. Совсем недавно результат госконтроля понимался только как составление актов по результатам контроля. Сегодня ситуация немного изменилась: в более поздних административных регламентах процедура контроля доводится до составления предписаний и отстаивания интересов в суде, т.е. контрольный орган добивается выполнения своих предписаний в судебном порядке. Но и это, очевидно, не конечный результат работы органа по контролю. По крайней мере, финансироваться должно не это. Точно так же и по предоставлению государственных услуг, при совершении закупок для государственных нужд и при господдержке.

Если говорить о механизмах, об инструментах управления по результатам, то уточнение результата должно быть произведено в отношении целей. Например, когда в числе целей правительства записано повышение уровня обеспечения россиян жильем, то желательно сначала определиться, что при этом является результатом: то, что не будет бомжей, или то, что каждый будет иметь квартиру определенной площади, как, предположим, в Дании, или квартиру с двумя спальнями, как в Соединенных Штатах. То есть нужно определить качественный результат, к которому мы стремимся, а потом уже переходить к показателям.

Также нужно определить соотношение результата и усилий по его достижению. На примере контроля мы видели, как фактически результат подменяется активностями, которые осуществляются для достижения результата: количеством актов проверок, предписаний или обращений в суды для поддержки этих предписаний. И это вряд ли то, что должно финансироваться как результат. Точно так же и относительно ресурсов: и здесь сохраняется актуальность задачи уточнения результатов, поскольку, к сожалению, по-прежнему в органах власти, а тем более в госучреждениях и госкорпорациях распространенным является отчет за освоение выделенных ресурсов как за результат деятельности.

Далее – правовое установление результата. С точки зрения права, результат управленческой деятельности государственных органов ни в каких ее видах практически не определяется. Что я имею в виду? Результат должен быть определен в нормативно-правовом акте, который устанавливает ту или иную государственную функцию. Он должен быть четко определен в положении о государственном органе без смешения с целями и активностями, утвержден в административном регламенте

исполнения этой государственной функции. Точно так же внятно результат должен быть определен в отношении мониторинга исполнения государственных функций – именно как результат работы органа, без смешивания с активностью.

А.Т. Шамрин: Нам представляется весьма важным и корреспондирующимся с темой управления по результатам учет результатов реализации госконтрактов за отчетный период, детализация критериев и принятие государственных инвестиционных решений, а также учет и оценка рисков предлагаемых инвестиционных решений в различных сферах.

В этой связи в рамках федеральной контрактной системы мы могли бы создать библиотеку стандартных контрактов, включая типовые требования к товарам, работам, услугам. Совместно с Центром стратегических разработок мы уже проводим серьезную работу по созданию такой библиотеки, в ходе которой вырабатываются рекомендации по формированию лотов на закупаемую продукцию по критерию получения целостного результата. Мы считаем, что внедрение наших предложений обеспечит повышение эффективности бюджетных расходов, качества удовлетворения государственных нужд и, что важно, обеспечит высокий уровень технологической безопасности и сокращение уровня коррупции.

А.А. Пискунов: Будет ли учтена в концепции необходимость развития контрактного права, которое у нас отсутствует, а также необходимость определения юридического лица, которое, как, например, в США, находится между потребителем и подрядчиком и реализует функции представителя Правительства Соединенных Штатов?

А.Т. Шамрин: Мы, честно говоря, в своей концепции не замахиваемся на то, чтобы корректировать законодательство. Это, может быть, недостаток нашей концепции, но мы исходим из теории малых дел и сегодня готовим, как нам кажется, достаточно исчерпывающую библиотеку типовых контрактов, которые отразят все особенности и нюансы отношений подрядчика и государства. Но нам представляется, что реализация этого предложения будет весьма затруднительна, поскольку потребует достаточно больших государственных расходов.

В.В. Климанов в своем выступлении отметил, что рассматривает государственное задание как значимый управленческий инструмент, определяющий результативность при оказании государственных услуг. Им были обозначены проблемные точки внедрения данного инструмента в работу органов государственной власти.

Н.М. Сивашева обозначила ряд проблем использования государственных заданий на региональном уровне для повышения эффективности деятельности государственных учреждений и органов власти, к числу которых она отнесла следующие:

- содержание и наполнение государственных заданий;

- формирование перечней или реестров государственных услуг, на которые должны составляться государственные задания;
- прогнозирование и планирование потребностей в государственных услугах;
- отсутствие стандартов услуг;
- неразработанность нормативов финансовых затрат;
- отсутствие стандартов услуг и их соотнесение с имеющимися бюджетными ограничениями;
- отсутствие стимулов выполнять эти государственные задания, поскольку Бюджетный кодекс четко определяет, что государственные задания в основном используются только для бюджетного планирования.

Н.М. Барбашова: Формирование государственного задания – это процесс итеративный. То есть сначала государственное задание формируется, потом рассматривается отчет о его исполнении, и при принятии решения, планировании бюджета на следующий финансовый год учитываются некие ошибки. Так это должно выглядеть.

Конечно же, в данной сфере сейчас больше вопросов, чем ответов, но если говорить о рекомендациях, в частности о мониторинге «дорожной карты», хотелось бы предложить следующее: создать не только библиотеку лучшей практики по формированию заданий, перечня услуг, стандартов качества, но и аналогичную библиотечку (без указаний на конкретные личности, названия конкретных регионов и муниципалитетов) нехорошей практики, т.е. того, как не надо делать, – чтобы избежать уже совершенных ошибок в будущем.

О. В. Александров: Насколько государственные задания, перечень государственных услуг подразумевают переход их на предоставление в электронном виде, и насколько они будут мобильны, т.е. отвечать современным вызовам с точки зрения вариантов и способов оказания этих услуг?

В.В. Климанов: Если мы говорим о 100%-ной электронизации государственных услуг, то речь идет прежде всего о тех функциональных задачах, которые решаются органами власти, но никак о всей совокупности тех бюджетных услуг, которые оказываются различного рода учреждениями. Вряд ли имеет смысл переводить огромный перечень тех действий, которые оказываются учреждениями, – если это и есть государственные услуги – в электронную форму. С другой стороны, если бы активнее шел процесс создания вообще информационно-аналитического обеспечения, в том числе формирования государственных заданий, то эффективность была бы выше.

Е.А. Добролюбова: Не кажется ли вам, что государственные задания прежде всего мотивируют руководителей учреждений к расширению объема услуг, но при этом создают недостаточно условий для повышения их качества?

Н.Е. Барбашева: Стандарты, и нормативы должны быть живые. Они должны регулярно пересматриваться и быть зашиты в ведомственные целевые программы. Хотелось бы, чтобы эта ВЦП была живым, действенным инструментом и там в числе прочего было бы прописано развитие этого же самого стандарта на некоторое время вперед.

В.Н. Южаков: Я так понимаю, вы ориентированы на то, что государственное задание адресовано всегда только монополисту. И других способов получения и предоставления этой услуги нет?

Н.Е. Барбашева: Как раз государственное задание может быть ориентировано на всех возможных поставщиков. Здесь вопрос, по крайней мере в том контексте, в котором мне хотелось донести нашу идею, состоит в закреплении государственных гарантий. То есть государственная гарантия – это некий компромисс между услугой хорошего качества и теми деньгами, которые у нас есть. А распределение между возможными поставщиками услуг – это уже специальная процедура отбора поставщиков услуг. Конечно же, это не исключает участие и негосударственных поставщиков.

Следующий блок выступлений был связан с результативностью государственной службы и сотрудников государственных и муниципальных учреждений.

И.М. Степанов в своем выступлении отметил, что для выстраивания системы оплаты труда, ориентированной на результат, в первую очередь необходимо определить требования системы оплаты труда, ориентированной на результат. Пересмотреть штатные нормативы и обеспечить снижение коэффициента совместительства. Определить уровень централизации системы оплаты труда на региональном уровне, разработать методические рекомендации по формированию распределения фонда оплаты труда. Это уже на уровне отраслевых ведомств. И, конечно, проводить мониторинг: чтобы принимать оперативные решения, нужно отслеживать то, как у нас эта система внедряется, какие результаты приносит.

О.В. Александров, модератор следующей сессии, «Развитие программно-целевого управления как основного инструмента модернизации экономики государственного управления в России», открывая сессию, отметил, что концепция долгосрочного развития не в полной мере взаимосвязана с основными направлениями деятельности Правительства. Проекты ОНДП (основные направления деятельности Правительства), которые виделись флагом внедрения проектного управления, реализуются пока с достаточно большими проблемами: за истекшие полтора года с момента утверждения этих основных направлений было принято очень мало проектов.

В нынешнем году Министерство финансов Российской Федерации предложило программу повышения эффективности бюджетных расходов. В ней отражены два основных направления деятельности. Первое – это

внедрение программного бюджета, т.е. распределение бюджета преимущественно по программному принципу. И второе крупное направление – это реформирование сети бюджетных учреждений, о которых мы сегодня частично говорили.

Ф.Г. Габуня: Сосредоточусь на том, как мы подходили к реализации КДР (концепция долгосрочного развития) на операционном уровне. Последнее время мы пытались решить одну, на наш взгляд, ключевую проблему – это разрыв трех звеньев, наши долгосрочные красивые цели с показателями, то, что происходит в среднесрочном периоде в виде каких-то ведомственных планов, и собственно бюджет, который, по идее, должен быть призван эти планы реализовывать. Последние полтора года мы посвятили развитию двух инструментов, первый из которых – это создание каких-то нормативных правил функционирования всей этой системы трех звеньев, для того чтобы можно было перейти от КДР на операционный уровень, а второй – это программирование собственных действий, прежде всего действий федеральных органов исполнительной власти на достижение того, что мы закладывали в КДР. Для этих целей, собственно, были разработаны и утверждены основные направления деятельности Правительства. Понятно, что по итогам этих основных направлений деятельности планируется провести переоценку КДР, откорректировать и опять принять среднесрочный план.

При подготовке этих проектов возникли определенные сложности. Я считаю, в том, что ни один проект не был утвержден, есть определенный плюс, потому что нам удалось детально проработать эти ведомственные планы. Мероприятия, которые в них закладывались, являются обдуманными и носят действительно системный характер.

В результате сейчас нам удалось достичь того, что по картам проекта реально принимаются решения. Они не просто отражаются и фиксируются, а рассматриваются на разных уровнях. На мой взгляд, главное достижение этого инструмента, в чем и состоит проектный, программный подход: последовательность мероприятий, которые направлены на определенную цель, и принятие реальных управленческих решений в рамках реализации этих программ, проектов.

При планировании бюджета на 2011–2013 гг. мы будем рассматривать бюджетные проектировки, в том числе с использованием механизма карт проектов, который позволяет очень четко проследить структурную эффективность расходов. Пока это все находится на уровне полуксperimenta, т.е. нет никаких гарантий, что абсолютно все то, что будет рассмотрено в картах, в итоге найдет отражение в бюджете. И тем не менее это большой шаг вперед для развития конкретного инструмента.

Л.Н. Богданов: К настоящему моменту, на наш взгляд, сложилась некая система документов стратегического планирования, в рамках которой можно разрабатывать и реализовывать государственные проекты и программы. Эта система стратегических документов выстроена в иерархическую структуру, начиная со стратегии национальной безопас-

ности, продолжая концепцией долгосрочного развития, основными направлениями деятельности правительства (ОНДП), секторальными и региональными стратегическими документами. Соответственно, любые программы и проекты, которые мы собираемся реализовывать, должны встраиваться в эту систему. Теперь буквально два слова о правовой базе, на основе которой происходит работа с программами и проектами. Здесь упоминался проект закона о государственном стратегическом планировании. Действительно, то, что этот закон до сих пор не принят, существенно усложняет всю работу. На наш взгляд, необходимо его принять как можно быстрее, тогда четко определятся роли разных министерств и ведомств и появится правовая основа для нормального стратегического планирования.

Еще одна тема, которую я в порядке обсуждения хотел бы здесь заявить, что, на мой взгляд, пока у нас существуют и параллельно развиваются две концепции, два подхода к стратегическому планированию. Первый я назвал «сервисный подход», когда планирование и бюджетирование ведется на основе услуг как единицы ответственности органов государственной власти. Второй – «проблемно-ориентированный», когда планирование, управление и бюджетирование ведутся на основе проблем и проектов, направленных на их разрешение.

На мой взгляд, не стоит доказывать, что эти подходы не исключают друг друга, просто относятся к разным видам деятельности государства, его органов и должны дополнять друг друга, в том числе и в стратегических документах. Если «сервисный подход» ориентирован в основном на государственные функции, государственные услуги, т.е. на то, что воспроизводится год от года почти не изменяясь, то «проблемно-ориентированный подход» применим к тем вопросам, к тем задачам и проблемам, которые требуют, во-первых, масштабных усилий, во-вторых, конечны во времени, могут быть разрешены, закрыты и сняты.

На наш взгляд, в основных чертах такой подход отражен и в законе о стратегическом планировании: программы и проекты должны использоваться как инструменты реализации стратегии. Это значит, что они в основном должны строиться по принципу «сверху вниз»: от долгосрочных документов к среднесрочным и краткосрочным, и от стратегии общенациональной к стратегиям отраслевым и региональным.

Следующий момент, который обязательно должен учитываться, это необходимость взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования и необходимость некой иерархии между проектами и программами, а также внутри проектов и программ между мероприятиями, из которых эти проекты и программы состоят. Эта иерархия абсолютно необходима для включения программ и проектов в бюджетный процесс.

Если представить в самом общем виде цикл управления проектами, как он сейчас складывается на уровне Правительства Российской Федерации, то все начинается со стратегии и диагностики приоритетных проблем – именно она заставляет разрабатывать и принимать новые программы и проекты, для чего необходимо подключать политиков и экспертов.

После того как произошел отбор программ и проектов, вступает в действие Правительство России, оно сбивает из них среднесрочный план действий, уточняет стандарты непроектной деятельности. У нас, конечно, еще не скоро деятельность Правительства будет состоять из проектов. Останется большая непрограммная часть, которой тоже надо управлять, в том числе, видимо, с помощью стандартов, регламентов оказания госуслуг, других инструментов.

Программы и проекты увязываются с финансовым обеспечением и существуют в двух формах: в виде проектов ОНДП и проектов Комиссии. Проекты реализуются в рамках среды, эта среда необходима, в том числе, для оценки результатов реализации проектов. Затем по результатам реализации проектов начинается новый цикл, когда мониторинг этих результатов позволяет нам внести коррективы в саму стратегию и набор проектов и цикл идет на новый виток.

Что касается позиции Минфина (представленной в презентации Алексея Михайловича Лаврова), то я бы обобщил суть сделанных им предложений для перехода к программному бюджету следующим образом: сохранить расходные обязательства как основу бюджета; как можно большую часть бюджета представить в виде долгосрочных бюджетных программ, вытекающих из стратегии развития, и при этом внести необходимые изменения в бюджетный процесс и бюджетную классификацию. Обращаю ваше внимание на цитату из презентации относительно того, что основой долгосрочных целевых программ, из которых состоит бюджет, должны быть КДР, ОНДП, ДРОНДы и обоснования бюджетных ассигнований (ОБАСы). На мой взгляд, здесь есть опасность смешения документов разной степени важности. Все-таки необходимо учитывать иерархию стратегических документов.

Не буду пересказывать позицию Минфина относительно того, кто может быть инициатором разработки долгосрочных целевых программ, как они принимаются и т.д.; перейду сразу вот к какому моменту: когда мы рассматриваем возможность перехода к программному бюджету, очень полезно обратиться к зарубежному опыту, прежде всего к опыту англосаксонских стран, которые уже десятилетиями пытаются внедрить метод управления по результатам, бюджетирование по результатам. Насколько я представляю, практически ни одна страна не перешла на полностью программный бюджет. Как правило, программа реализуется как часть бюджета или даже параллельно со стандартным бюджетом. В качестве одного из примеров программного подхода можно привести американскую методику PART (04:33:31). Она, на мой взгляд, отражает все важнейшие части программного подхода, которые сейчас в деятельности Правительства и реализуются. А именно в основе разработки, а затем оценки программ лежит стратегический план по приоритетным направлениям. Сейчас, разрабатывая проекты ОНДП, проекты Комиссии, Правительство идет от стратегии, от КДР. Для программирования, для управления программами используется сбалансированная система ключевых показателей, затем предлагается система мероприятий, направленных на достижение задач и целей, т.е. выстраивается иерархиче-

ская система целей, задач и мероприятий, формулируются результаты не только непосредственные, но и конечные.

И еще один важный момент: необходимо создание системы мониторинга и оценки этих результатов. Поскольку результаты разнообразные, то необходимы и разные подходы и к периодичности мониторинга, и к оценке, и к масштабу.

Если возвращаться к предложениям Минфина по программному бюджету, то я попытался обобщить то, что дано в концепции Минфина по повышению эффективности бюджетных расходов, и, на мой взгляд, эти предложения действительно решают некоторые проблемы стратегического управления. В частности, предлагается устранить некоторые дублирующие виды программ. Минфин предлагает сделать два вида: долгосрочные и ведомственные. Конечно, можно спорить об основаниях классификации. Возможно, было бы правильнее идти от приоритетности этих программ, допустим, общенациональная или программа Правительства, и узковедомственные, отраслевые программы. Однако само предложение Минфина по упорядочиванию многочисленных разнообразных программ стоит поддержать, и, безусловно, программный бюджет в том виде, как его предлагает Минфин, сделает бюджет более прозрачным, а федеральные органы исполнительной власти – более подотчетными.

Что же предстоит сделать, и на что пока нет ответов? Первое. Долгосрочные целевые программы, в концепции Минфина, пока, на наш взгляд, не способны стать инструментом изменения структуры экономики. Если руководители страны говорят о модернизации, об инновациях, понятно, что результатом и того и другого процесса должно стать довольно существенное изменение структуры экономики и структуры бюджета.

Второе. Пока в концепции Минфина нет ответа на вопрос: а нужно ли данный набор проблем решать за счет бюджета, или, может быть, дать свободу рук частному сектору, использовать какие-то нефинансовые инструменты? Пока ответа на этот вопрос нет, как нет его и на вопрос: а как мы по долгосрочным целевым программам, по показателям, которые характеризуют их реализацию, сможем узнать: выполняются ли концепция долгосрочного развития или стратегия национальной безопасности? То есть нет прошивки показателей долгосрочных целевых программ и вот этих стратегических документов более высокого уровня. Малопонятна и структура этих долгосрочных целевых программ.

Позволю себе короткий комментарий: такая структура чрезвычайно важна, в частности, когда у нас происходят резкие изменения бюджета. Вот, например, почти год назад, при проведении секвестра федерального бюджета Аппаратом Правительства как очень удобный инструмент использовались проекты ОНДП, несмотря на то что они еще не утверждены и до сих пор все еще постоянно дорабатываются. Дело в том, что даже в нынешнем неутвержденном виде проекты ОНДП позволяют хоть каким-то образом увидеть, что произойдет, если мы сократим расходы по такому-то ведомству, по такому-то разделу бюджетной классификации, что случится с результатами деятельности данного министерства и ведомства.

В идеале, чтобы долгосрочные целевые или другие программы, которые мы, в конце концов, будем использовать, можно было применять и в бюджетном процессе, при принятии новых расходных обязательств, должна быть понятна структура этих программ: насколько важны для успеха программы, для всей национальной стратегии те или иные мероприятия? То есть должна существовать некая иерархия внутри программ (на уровне мероприятий) и между программами. Тогда будет понятно, от каких программ и мероприятий мы, в случае, допустим, секвестра, сможем отказаться без ущерба для реализации всей стратегии, а какие программы жизненно необходимы.

Как я уже говорил, необходим мониторинг, а пока, в нынешнем виде, долгосрочные целевые программы не заточены под мониторинг, да и вся ли расходная часть бюджета должна быть программной? Точка зрения Минфина состоит в том, что, чем большая часть бюджета представлена в виде долгосрочных программ, тем лучше, но, думаю, это нереалистично.

Зачем вообще нужен программный бюджет, если исходить из имеющегося зарубежного опыта и из нашей практики работы с проектами ОНДП и проектами Комиссии? Первое. Проектный бюджет нужен, чтобы сформулировать и предъявить обществу приоритеты деятельности Правительства на предстоящий период в увязке с избирательными циклами. Второе. Правительству программы и проекты нужны как инструмент реализации стратегии – от планирования до аудита результатов. Третье. Программы и проекты нужны для того, чтобы обосновать эффективный выбор методов решений тех или иных проблем. Четвертое. Для того чтобы увязать непосредственные и конечные результаты с финансовыми ресурсами, оценить эффективность бюджетных расходов. Документами, описывающими государственные программы и проекты, сейчас являются карты проектов ОНДП и карты проектов Комиссии, которые, наверное, в ближайшем будущем должны включаться в состав документов, прилагающихся к бюджету. Надо сказать, что Минфин предлагает по долгосрочным целевым программам похожие меры, и статус этих документов должен повышаться, они должны быть жестко увязаны с бюджетом.

Я уже говорил о важности формирования портфеля программ. Все эти программы и проекты живут не по отдельности, они взаимодействуют – иногда позитивно, иногда негативно, – значит, нужно их рассматривать в виде единого портфеля.

В настоящий момент проекты ОНДП действительно довольно жестко завязаны на существующие органы исполнительной власти. Еще один плюс проектов Комиссии в том, что они предполагают значительно большую долю частного сектора, исходят из принципа софинансирования – не привязаны жестко к существующей системе органов исполнительной власти. В идеале система органов исполнительной власти должна подстраиваться под необходимость реализации стратегии и выполнения проектов. Проекты создают возможность для внешнего и независимого контроля аудита результатов реализации проекта. Как раз Аналитическому центру поручено принять участие в организации работы по внешней экспертной оценке и мониторингу проектов.

В завершение подчеркну, что методика отбора и оценки эффективности проектов остро необходима, если мы хотим продолжать разработку и реализацию проектов. Да, бюджет, видимо, надо разрабатывать в программном разрезе, но пока, в ближайшей перспективе, я не вижу возможности и необходимости представить весь бюджет в разрезе проектов. Наверное, проекты должны охватывать в части федерального бюджета только действительно важные, приоритетные направления, которые должны быть под контролем Правительства.

Чрезвычайно важно разработать методику стандартизированного описания проектов. Пока же ведомственные целевые программы создаются отдельными министерствами и ведомствами без такой четкой методики, что очень осложняет сопоставление проектных программ.

Кроме того, необходимо разработать механизм управления реализацией программ и проектов с помощью систем сбалансированных показателей, сетевых графиков и «дорожных карт». Прообраз этой системы тоже создается в рамках проектов ОНДП и проектов Комиссии.

А.А. Пискунов: Политика – искусство возможного, и, честно говоря, если бы мне месяц назад кто-то сказал, что Минфин напишет такую программу, я бы решил, что это сумасшедший человек. Действительно, это революционный шаг, вопрос – достаточно ли он революционный, чтобы дать тот эффект, на который мы рассчитываем? Почему Счетную палату это волнует? Потому что наша миссия – оценка эффективности использования национальных ресурсов, и уже два года существует специальное направление деятельности, которое связано со стратегическим аудитом социально-экономического развития. Мы участвуем в целом букете глобальных и пилотных проектов, в том числе по СНГ. Поэтому для нас крайне актуально все то, что сегодня обсуждается.

Что касается программы повышения бюджетной эффективности, я остановлюсь просто на некоторых зонах риска. Программа четко дифференцирует ответственность публичных образований в лице Российской Федерации, субъектов РФ, муниципалитетов. И есть риск того, что публичные обязательства, стопроцентно обеспеченные, будут собраны наверху, а остальные будут делегированы вниз. Встает вопрос: кто отбалансирует в данном случае интересы этих правовых публичных образований, если считать, что у нас все-таки не сеть, а иерархия власти?

В США есть соответствующее бюджетное управление численностью 5,5 тыс. человек, которое балансирует программы с различного рода интересами. Кто этим будет заниматься у нас – Минфин, Минэкономики, Аппарат Правительства? Хотелось бы получить ответ, так как без него остаются невыясненными вопросы баланса и синхронизации ресурсов, мер, целей в процессе их трансформации, включая баланс интересов акторов во временной плоскости.

Другим весьма существенным моментом является то, что Министерство финансов готовит долгосрочную бюджетную стратегию на 15 лет, проекция которой на ближайшие 6 лет – это долгосрочные целевые программы, по одной на министерство, и 14-16 ведомственных целевых про-

грамм на ближайшие три года. При этом ключевой позицией является то, что реестр расходных обязательств фактически определяет объем и содержание государственных заданий, и, таким образом, мы как бы набрасываем сетку ограничений на программы модернизации, инновации.

Ключевым критерием концепции является финансовая стабильность системы. Кризис показал, что само по себе обеспечение стабильности финансовой системы не гарантировало стабильность экономики: по большинству показателей мы провалились больше, чем кто-либо. А это напрямую связано с ожидаемыми эффектами, заложенными в концепции долгосрочного развития, стратегиях и Основных направлениях деятельности Правительства.

И Н. Саркози, и А. Сена пишут, что не надо подменять стратегические цели условиями их достижения. А у нас это – традиция. При этом мы продолжаем уповать на платформу-ориентированную архитектуру развития, считая, что супер-ЭВМ, атомные станции и Интернет – это те локомотивы, которые обеспечат нам и экономическую конкурентоспособность, и благосостояние народа. И это в то время, как некоторые страны реализуют сетцентрические концепции управления прогрессом. Обама в своем докладе академическому сообществу предлагает начинать с базовых эффектов операций, а потом уже переходить к целям и ресурсам, включая использование опыта DARPA.

Мы же в рамках программы Минфина фактически возвращаемся назад, в ренессанс программно-целевого подхода, причем в довольно странной форме: вместо планирования целей, программ и бюджета нам предлагается вначале бюджетирование, а потом планирование целей и программ.

Институт McKensey выделяет четыре уровня развития стратегирования, учитывающие рост размерности его пространства. На сегодняшний день мы фактически находимся на переходе от двухмерного планирования к трехмерному программированию, в то время как Соединенные Штаты переходят от четырехмерного управления целеустремленными архитектурами к сетцентрическому управлению потенциалами развития. Таким образом, если провести аналогию с ракетостроением, мы вместо того, чтобы на базе ФАУ-2 (Госплан) делать Р-7 (ВЕА), фактически возвращаемся к ФАУ-1 (планирование от ресурсов).

А может быть, есть смысл шагнуть на ступеньку выше, к сетцентрическому развитию? Тем более что информационные технологии позволяют, не противопоставляя метрику Саркози, где доминирует качество жизни, и традиционную метрику, где доминирует валовой национальный продукт, работать за счет возможности анализа в многомерном пространстве КНП. И стратегические документы руководством страны для этого приняты, при всей их противоречивости и отсутствии сбалансированности.

Счетная палата создает в этих целях необходимую информационную среду, включая матрицы оценки результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств, при планировании и прогнозировании. Строится пространство аудита, в котором мы пытаемся оценивать клю-

чевые показатели прогресса с учетом их иерархии в плане оценки вклада тех или иных активов в индекс конкурентоспособности и другие индексы. Существенно, что сегодня Саати, классик теории иерархических систем управления, занят анализом сетевых структур применительно к социоэкономическим задачам. А если гипотеза о возможностях самоорганизации сетецентрических социотехнологических структур в экономике окажется не менее продуктивной, чем в военном деле, то для нас отставание в стратегировании будет навсегда. При этом необходимо развитие стратегического аудита.

К сожалению, когда мы участвовали в подготовке проекта закона о стратегическом планировании социально-экономического развития, разработчики под руководством Р. Белоусова ограничились реестром показателей. Хотя мы считали важным ввести понятие референсной модели как интерфейса, своего рода переговорной площадки, на которой можно балансировать интересы власти, бизнеса и общества как в краткосрочном, среднесрочном, так и в долгосрочном плане. Тем более что многие компоненты такого рода систем у нас худо-бедно развиваются – и в плане корпоративной ответственности, и отчетности федеральных органов исполнительной власти, и долгосрочных ведомственных целевых программ. И нет серьезных препятствий для того, чтобы наконец использовать железные ящики, которые мы закупили в рамках «Электронной России» (а они в общем-то используются на единицы процентов), и те методологические заделы, которые сегодня развиваются в плане регламентов, стандартов, типовых контрактов, и тот методологический уровень, на который мы сегодня уже вышли.

Мне кажется, что при такой координации интеллектуальных усилий разных ведомств нам, может быть, удастся преодолеть трагедию «террариума единомышленников», когда Совет Безопасности хочет поручить некоторыми процессами вместо Правительства, Аппарат Правительства и Минэкономразвития дискутируют относительно функционала и показателей развития, а Минфин, который понимает, что в этих условиях есть риск превратиться в казначея, блокирует прохождение закона о стратегическом планировании. И уже с повестки дня заседания Правительства снимается вопрос о федеральной контрактной системе.

Но время уходит. То отставание, которое мы сегодня имеем с точки зрения подходов к стратегированию, неизбежно увеличивается, так что о конкурентоспособности речь может и не идти. Опять возвращаюсь к этому слайду международных сопоставлений РФ и США, продемонстрированному на встрече с Президентом. Мы сопоставили в общем виде подходы двух стран к целеполаганию, метрике, архитектуре, технологиям и бюджетированию развития, притом что бюджетирование является только одним из компонентов в этой системе и, согласно выводам МВФ, может дать не более 30% успеха.

Задача выхода на проектирование системы стратегирования и ее реализацию через базовые эффекты, через сетецентрические взгляды непроста, но мы надеемся на то, что нам удастся собрать для этого необходимый потенциал.

О.В. Сизова отметила, что проекты ОНДП являются инструментом программно-целевого управления, позволяющим установить связь между целями социально-экономического развития, деятельностью органов исполнительной власти и объемами финансирования, к тому же инструментом более гибким, чем ФЦП. В качестве преимущества проектов выделила то, что они делают возможной межведомственную координацию, а также координацию участия субъектов РФ при решении задач.

Была отмечена необходимость ускорения процессов доработки и утверждения проектов ОНДП для того, чтобы они состоялись в качестве инструмента реализации КДР на первом этапе, встраивания проектов ОНДП в бюджетный процесс, а также организации всестороннего мониторинга и анализа результатов реализации проектов ОНДП, обеспечения эффективного оперативного управления реализацией проектов на уровне ФОИВ.

В.Н. Южаков: Где в ОНДП зашиты результаты?

О.В. Сизова: Не совсем очевидный вопрос. На самом деле в проектах ОНДП, по крайней мере, по формату результаты зашиты. Результаты – это прежде всего целевые индикаторы проектов. Они уже утверждены протоколом правительственной Комиссии по оценке результативности. Целевые индикаторы зафиксированы, т.е. здесь органы уже находятся в рамках. Для каждого мероприятия в карте проекта указываются результаты реализации данного мероприятия в год внедрения, и, наконец, для каждого мероприятия приводятся минимум по три ключевых события в год с описанием. То есть результатов не то что нет, их, может быть, даже слишком много.

В.Н. Южаков: Все-таки в Вашем ответе мне показалось главным то, что результаты в ключевых установках ОНДП отсутствуют, они появляются в отчетности. Здесь тоже для того, чтобы двигаться к реальным результатам, после цели нужно сформулировать, что является результатом достижения цели. Это далеко не всегда совпадающие вещи, хотя часто они сильно накладываются друг на друга.

М.И. Макстеник: Любой проект существует в некоей среде, которой главным образом и определяется успешность реализации проекта, а вовсе не тем, насколько он четко и грамотно спланирован внутри. Эта среда характеризуется рядом достаточно неприятных своей расплывчатостью свойств. Как неоднократно отмечалось, это междисциплинарный характер проектов. Множественность исполнителей с различными, в том числе конфликтными интересами, которые вовлечены в экспертно-аналитическое сопровождение проекта. Возникает пересечение интересов. Понятно, конфликт возникает тогда, когда начинается дележка ограниченного ресурса.

Собственно, проект существует фактически в некоей макросреде, которая формируется изменениями в политике, законодательстве, макроэ-

кономике, стиле жизни и технологиях, и это – внешняя среда реализации проектов, в которых существуют и его противники, и его союзники, в которых существуют потребители результатов деятельности проекта. И здесь складываются партнерские, союзнические отношения, в том числе и с другими проектами. Ну и, наконец, есть внутренняя среда реализации проекта, касающаяся того, что происходит внутри управления этим проектом, ресурсного обеспечения проекта, опять же среди партнеров по реализации этого проекта.

И еще один момент, на котором хотелось бы остановиться. Собственно, в каких координатах происходит осмысление той информации, которая во всех этих средах существования проекта собирается и накапливается? Большинство здесь присутствующих, полагаю, сталкивались с тем, что информации по проекту оказывается больше, чем мы можем прочесть. Времени на ее осмысление тратится больше, чем времени, отведенного на реакцию.

Еще одна вещь – антология угроз. Что, собственно, является угрозой для проекта, где возникают риски, каковы вероятности этих рисков, каковы последствия реализации этих рисков? Причем индикаторы этих угроз тоже обладают двумя забавными свойствами. Во-первых, индикаторы запаздывают. Если мы оговорили, что индикатором выполнения такого-то риска у нас является наступление события, а информацию об этом мы получаем после того, как оно наступило, то эта информация нам уже не нужна, потому что риск уже реализовался. Во-вторых, у индикаторов угроз есть еще такая вещь, как маскирование.

Здесь кто-то из выступавших передо мной коллег уже упоминал, что мы всегда живем в условиях недостаточного информационного пространства. Складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, мы не можем переварить весь имеющийся массив информации, а с другой – четко понимаем, что информации нам в каждую секунду не хватает. Собственно, что ищем, какие задачи анализа и мониторинга решаем? Задачи анализа среды обитания проекта. Что происходит вокруг тематики, вокруг проекта, кто участник проекта, кто имеет отношение к этому проекту, какие конфликты возникают вокруг проекта, когда это происходит? Другой блок задач – это уже взгляд за горизонт, попытка предсказать, что у нас будет завтра, решить задачи раннего предупреждения. Если первая задача – это выяснить фактическое состояния проекта в настоящий момент, то при решении второй задачи определяем тенденции. И, наконец, третья часть, которая уже связана с попытками предсказать, как будут развиваться события дальше. Когда необходимо проводить то или иное мероприятие, какой структурой должен обладать сценарий развития, чтобы достичь максимального эффекта, что со стороны среды, в которой реализуется проект, может стать угрозой проекту? Ну и, наконец, на что надо воздействовать, чтобы получить желаемый результат?

Планирование мероприятий, построение проблемных когнитивных карт и проектных областей – это, по сути дела, способ создать некую качественную модель, отличную от аналитических моделей, находящихся внутри макро- и микроэкономических моделей отрасли. Модель, в тер-

минах факторов и их причинно-следственных взаимосвязей, – то, что позволяет с достаточной для качественной оценки точностью проводить имитационные эксперименты вида «что, если». В первую очередь, конечно, это экспертная сеть как один из основных источников информации в условиях неопределенности информации и расплывчатости постановки задач, созданная для того, чтобы застраховаться от окостенения этой структуры сбора информации, чтобы учитывать многообразие мнений и оценок.

Еще одна вещь – это анализ текста, это технология, которая позволяет не только решать задачи – кто? что? где? когда? – но и задачи, собственно, концептманнинга, т.е. искажения и дрейфа смыслов. После того как проходит весь цикл декомпозиции информационного поля и сборки его в когнитивную карту, опять возникает экспертная сеть, возникает эксперт, но уже в несколько иной роли, в роли верификатора полученных результатов. И таким образом здесь все замыкается в цикл, мы уходим в оперативный процесс уточнения и совершенствования. Аналитик заканчивает работу, когда заканчивается время, отведенное на выполнение этой работы.

В конечном итоге нас интересует то знание, которое исходит из постановки задач. Оно всегда ситуативно, поскольку мы всегда привязаны и к задаче, которой следуем, и к предметной области, в которой находимся. И оно процессно, потому что зависит от изменения информации о процессе. Что брать за основу? В основном открытые источники информации и, в меньшей степени, как это ни парадоксально, – отчетность ФОИВов по исполнению хода проектов. Потому что ФОИВы отчитываются и будут отчитываться в логике индикаторов, исполнения план-графиков, план-фактов, бюджета, т.е. они будут отчитываться по тем параметрам, которые у них формально определены. Но это не то знание, которое позволяет сделать вывод о том, будет проект реализовываться или нет. При этом есть целый ряд источников, которые, будучи открытыми, достаточно специализированные. Это источники, описывающие объекты, причастные к реализации проектов, – как юридические лица, так и технологии, либо какие-то патенты.

Е.А. Добролюбова: Нам предстоит еще одна сессия, которая озаглавлена как «Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления». Вопрос, который бы мы хотели бы адресовать участникам, – это достаточно ли данная система нуждается в модернизации, в развитии, насколько мы используем результаты этой системы, насколько мы учитываем результаты мониторинга и оценки эффективности деятельности при планировании, насколько мы увязываем планы различных, допустим, субъектов РФ?

В докладе **О.Н. Цветкова** были указаны актуальность, цели и задачи разработки комплексной информационно-аналитической системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития региона, которая позволит перейти от неэффективной системы

управления затратами к системе управления по результатам. Последняя ориентирована на перспективу, анализ будущих событий, что поможет наилучшим образом организовать развитие региона, получать достоверные прогнозы, повысить эффективность в развитии региона, улучшить показатели эффективности.

В выступлении также были отражены общие принципы построения подобной системы.

В.В. Гриднев выделил ряд проблем формирования и использования ИТ-систем в области государственного управления. В качестве примера была приведена оценка возможностей использования ИТ в контуре стратегического планирования на региональном уровне, положительными эффектами которого являются:

- корректный выбор стратегических целей планирования мероприятий;
- поддержка операционной деятельности при реализации проектов;
- реализация мониторинга за процессами и ситуацией по реализации стратегии.

В.Н. Южаков: Уважаемые, коллеги, в заключение нашего обсуждения хочу отметить, что, наше обсуждение показало, что по-прежнему сохраняется потребность в выработке общей точки зрения на решаемые нами проблемы по внедрению механизмов управления по результатам, на способы решения этих проблем. Нужны согласованные коррекции в предлагаемые процедуры и решения, чего бы они ни касались. Очевидно, что все эти коррекции должны соотноситься с предполагаемой программой повышения эффективности бюджетных расходов, а сама программа должна быть скоординирована с другими направлениями усилий по развитию механизмов управления по результатам.