

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 5 (1362)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ИСЭРТ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья Дмитрия Ялова «Госуправление 2.0: заставить чиновника мыслить, как бизнесмен», опубликованная в журнале «Эксперт», №1-2, 19 декабря 2016 – января 2017 года.

Вологда
январь 2017

Госуправление 2.0: заставить чиновника мыслить, как бизнесмен

На вопрос, в чем измеряется успех бизнесмена, мы ответим: в сделках, прибыли, развитии предприятия. Это просто и понятно. Сложнее ответить на вопрос об успешности чиновника. Часто успешность практикующего госуправленца оценивают по количеству подписанных документов, сформированных отчетов, направленных писем. Но бесчисленные папки документации не всегда ведут к требуемому результату. Словом, вовремя написанное письмо не гарантирует своевременного ввода в эксплуатацию детского сада, школы, больницы.

Сегодня перед российскими регионами и федеральной властью стоят две взаимоисключающие задачи: обеспечить структурную перестройку экономики, которая позволит возобновить экономический рост, и сохранить выполнение взятых на себя социальных обязательств. Задачи эти приходится решать в ситуации, когда бюджеты всех уровней сокращаются. В таких условиях добиться результата можно, только кратно улучшив качество государственного управления. Провести реконструкцию системы стратегического планирования и внедрить стратегии в реальную жизнь, освободить аппарат госуправления от рутины, предоставить управленцам на региональном уровне пространство для маневра, внедрить проектное управление и провести революцию в кадровом менеджменте на госслужбе.

Во всем мире начиная с 80-х годов XX века в ситуации обострения конкуренции между государствами и ответа на внутренние вызовы внедрялись механизмы так называемого нового публичного менеджмента в сфере госуправления. Основная идея этих реформ – перенос наиболее успешных менеджерских практик из корпораций в госуправление. Россия не осталась в стороне от преобразований, и основные практики в той или иной степени были внедрены: управление по результатам, стратегическое планирование, развитие конкуренции в госзакупках – пройденные этапы. Но особенность внедрения современных методов управления в российской действительности – широко распространенная имитация их использования. Например, с начала 2000-х годов стартовал процесс разработки стратегий в россий-

ских регионах, однако в подавляющем большинстве случаев органы власти даже не делали попыток использовать эти стратегии в своих ежедневных управленческих практиках. Еще один пример – перевод всех расходов региональных бюджетов в госпрограммы в 2012–2013 годах. На старте правильный замысел – необходимость четкой фиксации того, каких результатов позволяют добиваться те или иные госрасходы, – был девальвирован необходимостью подогнать под показатели конечного результата все расходы, включая текущие траты на содержание, например, социальной сферы.

За тот же период наши международные партнеры и конкуренты не снижали темпы преобразований, направленных на повышение эффективности госуправления.

Яркий пример – Великобритания. Во время второго срока пребывания Тони Блэра на посту премьер-министра проектная команда под руководством его главного советника **Майкла Барбера** реализовала проект Delivery Unit, выработав бесценный опыт внедрения стратегий развития. Для реализации чиновники взяли несколько ключевых задач, решить которые Блэр обещал во время своей предвыборной кампании. Это такие приоритеты, как повышение успеваемости школьников по математике и английскому, сокращение времени ожидания приема пациентов в больницах, снижение числа опозданий на железнодорожном транспорте, а также уровня уличной преступности.

Для группы было важно максимально сократить срок между декларацией цели и ее достижением. Что предпринял Майкл Барбер? Он создал очень точные «дорожные карты» для реформ. Например, для повышения грамотности школьников ему потребовалось провести серьезные преобразования в системе начального образования, повысить уровень образования самих учителей, даже закрыть школы, систематически показывающие низкий процент успеваемости учащихся.

По сути, все, что сделали чиновники-инноваторы, – всего лишь четко сформулировали цель. Конкретную цель, соответ-

ствующую принципам smart-управления. Та-кую цель нельзя профанировать, выдав за ее исполнение разного рода суету.

Еще одной прорывной идеей, позволившей команде сделать качественный рывок, стало перераспределение усилий управленцев с ру-тины на стратегические задачи.

Как правило, любая система сопротивляет-ся изменениям. И система госуправления не исключение. Поэтому ее нужно все время под-талкивать к новому, контролировать, стимули-ровать. А для этого необходимо постоянное внимание и участие высшего руководства.

В этом смысле Британии повезло. Тони Блэр, будучи погруженным в непростую внешнеполитическую ситуацию, уделял время четкому мониторингу внедрения изменений.

Впоследствии этот опыт был признан од-ной из лучших практик развития, оптимальной стратегией государственного управления. Но применить его на практике смогли лишь не-многие страны. Ведь, если вы хотите повто-рить шедевр повара, вы должны четко следо-вать рецепту, использовать правильные ингре-диенты. Иначе ничего не получится. Так и здесь. В странах, где к прогрессивным проект-ным идеям не было должного внимания выс-ших руководителей, не было готовности пере-распределять в пользу инноваций бюджетные инвестиции, хорошие планы так и остались нереализованными.

Успешные реформы по образцу Барбера были проведены в Сингапуре. Город стал об-разцом для всего современного мира, сформи-ровав один из самых профессиональных и свободных от коррупции кадровых корпусов госслужбы в мире. В стране был создан управ-ленческий спецназ – PEMANDU, Агентство по управлению, ориентированному на результат, при премьер-министре.

Им потребовалось провести серьезные кадровые преобразования. Для кадрового обеспечения программ преобразований страна сотнями отправляла талантливых студентов местных вузов на стажировку в ту же Велико-британию и в США. Их обучение стоило госу-дарству немалых денег, но оплачивалось оно лишь при условии, что после получения дипло-мов специалисты вернутся, чтобы строить ка-рьеру в госорганах родной страны.

Сингапур также наработал серьезный опыт по борьбе с коррупцией. В стране был введен нулевой уровень терпимости к коррупционе-рам, но только после того, как заработная пла-та госслужащих была поднята до средних ста-вок в коммерческих структурах.

Возникает вопрос: что лучшее из между-народного опыта и какие уникальные реше-ния, соответствующие российской специфике, необходимо реализовать, чтобы ответить на управленческие вызовы, стоящие перед российской экономикой и госуправлением? Ответ на вопрос нужно искать в реальной практике управления регионами.

В Ленинградской области с 2012 года под руководством губернатора **Александра Дрозденко** был реализован ряд управленче-ских реформ: внедрение работоспособной стратегии, переход на программный прин-цип бюджетирования, внедрение системы подготовки ГЧП-проектов, внедрение про-ектного управления. Реформы позволили выявить ограничения существующих техно-логий государственного управления и пред-ложить набор изменений, без которых темпы экономического развития на региональном уровне могут снизиться.

В дальнейшем, во-первых, необходимо восстановить смысл и ценность системы стратегического планирования. В разработке стратегии должна принимать участие лично управленческая элита региона. Вся деятель-ность региональных администраций должна быть привязана к разработанной стратегии. Хаотичное, волонтаристское принятие ре-шений региональными управленцами и столь часто критикуемое управление через систему поручений должно быть заменено управлением через стратегию.

Во-вторых, основные усилия надо при-ложить к интеграции стратегии в ежеднев-ную работу госуправленцев. Рамочная стра-тегия развития региона на долгосрочный пе-риод должна быть детализирована в виде плана ее реализации в формате карты стра-тегических целей и системы сбалансирован-ных показателей и продолжена обновленны-ми госпрограммами, которые должны начать играть роль отраслевых стратегий. Кстати, именно в формулирование таких внятных

госпрограмм и надо активно вовлекать бизнес и общественность. При обновлении госпрограмм необходимо изменить критерии ответственности за результаты. Стопроцентное исполнение бюджета не всегда означает качественно отремонтированную дорогу, направление письма в вышестоящую инстанцию не всегда приводит к строительству онкологического центра. Важны не столько освоение средств или формальный процесс, сколько достижение конечного результата, устанавливаемого в документах стратегического планирования.

В-третьих, одним из основных положений «нового публичного менеджмента» является принцип «дайте управляющим свободу принятий управленческих решений». За исключением стратегических приоритетов федерального уровня – «майских указов» и приоритетных национальных проектов, необходимо резко сократить количество указаний со стороны федеральных министерств в адрес региональных органов власти. У регионов должен появиться финансовый и управленческий маневр, необходимый для концентрации ресурсов на главных направлениях развития.

В-четвертых, надо освободить управленцев от множества внутренних бюрократических процедур. Удивительно, что за последние годы удалось действительно резко повысить доступность госуслуг для граждан через систему МФЦ, но чиновники забыли про самих себя. Согласно исследованию Высшей школы экономики, количество согласованных процедур, которые должна пройти правительственная

законодательная инициатива в РФ, составляет 22 единицы. У большинства стран ЕС – не более 10. Нужна четкая инвентаризация всего, чем занимаются чиновники, и освобождение их от бессмысленной бюрократии, переписки, отчетов, всего, что отвлекает от выполнения приоритетных задач.

В-пятых, необходимо реализовать на всех уровнях недавно стартовавшую инициативу по внедрению проектного управления. Проекты создания крупных государственных объектов или проведения сложных реформ должны управляться в особом режиме.

В-шестых, нужна коренная реформа системы рекрутирования на госслужбу, развития служащих, их продвижения и мотивации, в том числе материальной. Существующее законодательство о госслужбе позволяет держать минимальный профессиональный уровень служащих, однако не позволяет конкурировать за наиболее талантливые кадры с частным бизнесом. Сейчас ценность работы чиновника – неукоснительное следование собственному должностному регламенту, в котором прописаны стандартные рутинные процедуры. А нам нужна новая парадигма, в которой ценностью станет результат, а его измерением – система ключевых показателей эффективности, привязанная к документам стратегического планирования.

Дмитрий Ялов,
заместитель председателя правительства
Ленинградской области