



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Н. Е. Лоншакова

Процессный подход
к формированию и реализации
публичной политики

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Lonshakova_RAPN.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ И
РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ**

Наталья Евгеньевна ЛОНШАКОВА

аспирант,
кафедра государственного управления и политики,
Государственный университет управления,
Москва

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по публичной политике и управлению.

Специальное заседание:

T10-4 «Инфраструктура» публичной политики».

22 ноября 2009 г.

Реформирование системы государственного управления в России обусловило изменение приоритетов органов власти при формировании и реализации публичной политики в различных сферах. Ориентация административной и бюджетной реформ на внедрение управления, ориентированного на общественно значимые результаты, предъявляет качественно иные требования к публичной политике и определяет необходимость создания соответствующих управленческих механизмов планирования и контроля деятельности, предусматривающих информационную открытость, прозрачность деятельности органов власти.

Планирование деятельности и контроль ее результатов являются важнейшими составляющими управленческого цикла или, так называемого, «контура управления», для которого характерно наличие ряда периодически следующих друг за другом составляющих – этапов. Контур управления отражает непрерывность (цикличность) процесса управления¹.

В связи с чем, автор предлагает рассматривать публичную политику с позиций процессного подхода, что позволит отслеживать ход ее формирования и реализации на каждом из этапов и, как следствие, повысит ее эффективность и результативность. Использование процессного подхода позволяет анализировать все этапы формирования и реализации публичной политики во взаимосвязи.

В основе процессного подхода лежит идентификация процессов и управление ими (прежде всего обеспечение их взаимодействия)². При этом идентификация основных процессов, по мнению Т. Давенпорта³, представляет собой не только их перечисление, но и определение границ, стратегической значимости каждого процесса, а также анализ потребности в их оптимизации.

Государственный стандарт ГОСТ Р ИСО 9001-2001 добавляет к приведенному перечню необходимость определения последовательности и взаимодействия указанных процессов. При этом под процессом в указанном стандарте понимается совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, преобразующая входы в выходы.

Таким образом, исходной точкой для применения процессного подхода к публичной политике является выявление основных ее процессов.

¹ Каплан Р., Нортон Д. Осваиваем систему управления // Harvard Business Review. – 2008, май. – С. 70.

² Государственный стандарт Российской Федерации «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. ГОСТ Р ИСО 9000-2001»: Постановление Госстандарта РФ от 15.08.2001 № 332-ст (ред. от 07.07.2003).

³ Davenport T. Process Innovation: Reengineering work through information technology. – Boston, Harvard Business School Press, 1993. – С. 27.

Представляется целесообразным рассмотреть публичную политику как циклический процесс, состоящий из двух основных стадий: формирование и реализация, которые, в свою очередь, можно условно подразделить на последовательные этапы, конкретизированные следующим образом (см. Рисунок 1):

1. Целеполагание.
2. Планирование.
3. Реализация.
4. Контроль.
5. Анализ.
6. Регулирование.

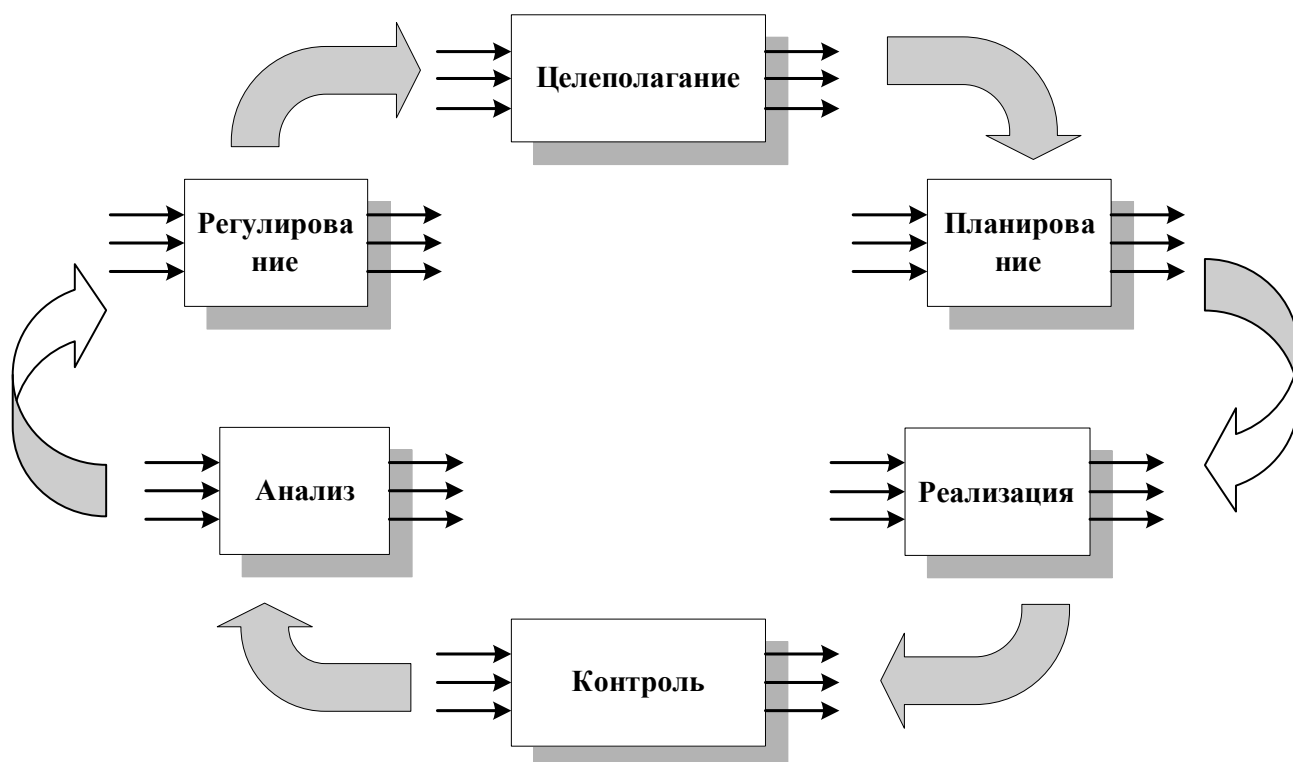


Рисунок 1 – Этапы формирования и реализации публичной политики

При этом каждый из этапов также представляет собой отдельный процесс со своими «входами» (входными ресурсами) и «выходами» (результатами деятельности).

Так, в качестве «входа» управления выступают информация (данные), ресурсы (материальные, финансовые, человеческие и др.), а также организационное, научное, технологическое и др. обеспечение. Входные ресурсы в процессе управления с использованием определенного набора инструментов и методов преобразуются в «выходы» – результаты деятельности в виде решений, действий и др.

Следует обратить внимание на тот момент, что как на стадии формирования политики, так и на стадии реализации имеет место ее подверженность влиянию различных факторов (внешних и внутренних, объективных и субъективных), то есть среды, включающей ближнее и дальнее окружение.

От указанных факторов во многом зависит деятельность политических акторов, принимающих участие в формировании и реализации публичной политики: органов власти, бизнеса, структур гражданского общества, средств массовой информации, научного сообщества⁴. Политические акторы взаимодействуют между собой, причем участие представителей гражданского общества во всех этапах цикла управления является одной из существенных характеристик публичной политики, способствуя достижению ее общих целей – реализации общественных интересов, удовлетворения общественно значимых потребностей и др.

Наряду с выявлением основных процессов публичной политики и определением их последовательности возникает необходимость в проведении детального анализа каждого из них.

Целеполагание

Целеполагание в самом общем виде можно определить как процесс обоснования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения⁵.

Особое значение процесс целеполагания принимает в условиях современных административных реформ, при переходе к управлению, ориентированному на результаты. Значимость указанного процесса отмечена в Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг., которая указывает на необходимость внедрения технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей.

Таким образом, на данном этапе публичной политики происходит постановка, выбор, обоснование, определение ее целей, которые должны представлять собой научно обоснованные количественные и качественные целевые ориентиры.

⁴ Сунгуров А. Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // www.strategy-spb.ru.

⁵ Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учеб. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 116.

Принимая во внимание то, что цели должны обладать общественной значимостью, в процессе целеполагания необходимо определять и анализировать общественные интересы и потребности.

При этом постоянно возрастающая скорость изменений, происходящих во внешнем окружении, также предопределяет необходимость проведения на этапе целеполагания стратегического анализа, предусматривающего выявление значимых факторов⁶ и существующих проблем, прогноза ситуации, а также формирование исходя из различных сочетаний внешних условий и внутренних возможностей сценарных условий и сценариев.

С учетом сказанного, несмотря на то, что основными участниками процесса целеполагания (Рисунок 2) являются органы государственной власти, осуществляющие выработку государственной политики, в целях повышения качества указанного процесса, представляется, что в нем должны участвовать и иные политические акторы: представители научного сообщества и общество в целом (через определение потребностей граждан).

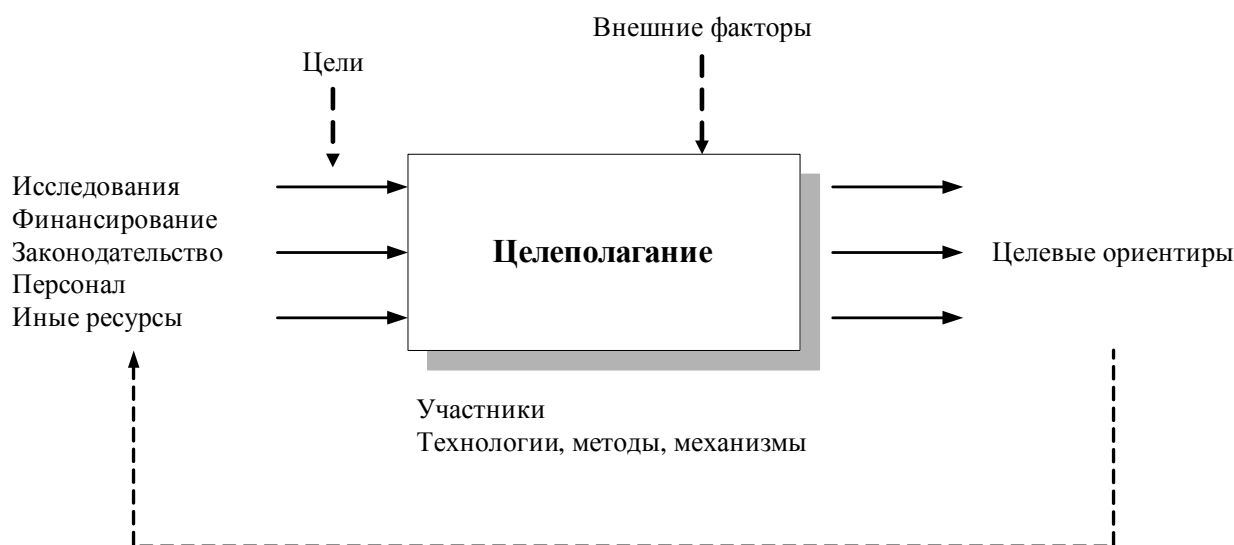


Рисунок 2 – Процесс целеполагания в публичной политике

Результаты (выходы) этапа целеполагания используются в процессе планирования, т.е. являются одним из входов последнего.

Планирование

Планированию как функции управления, как организационно-управленческой деятельности посвящено значительное число трудов отечественных и зарубежных ученых и исследователей. Поэтому в рамках настоящего доклада отметим лишь те моменты,

⁶ Система государственного планирования Санкт-Петербурга (научно-практическое издание). / Авт. колл. под рук. Бланка В.В. – СПб.: Изд-во ООО «РДК-Принт», 2005. – С. 31.

которые помогут определить место планирования как этапа формирования публичной политики с точки зрения процессного подхода.

Итак, под планированием (Рисунок 3) предлагается понимать непрерывный процесс разработки в соответствии с поставленными целями публичной политики прогнозных, концептуальных, программных и иных плановых документов, определяющих ее будущее состояние в определенных сферах, а также методов и средств их достижения в условиях ограниченности ресурсов.

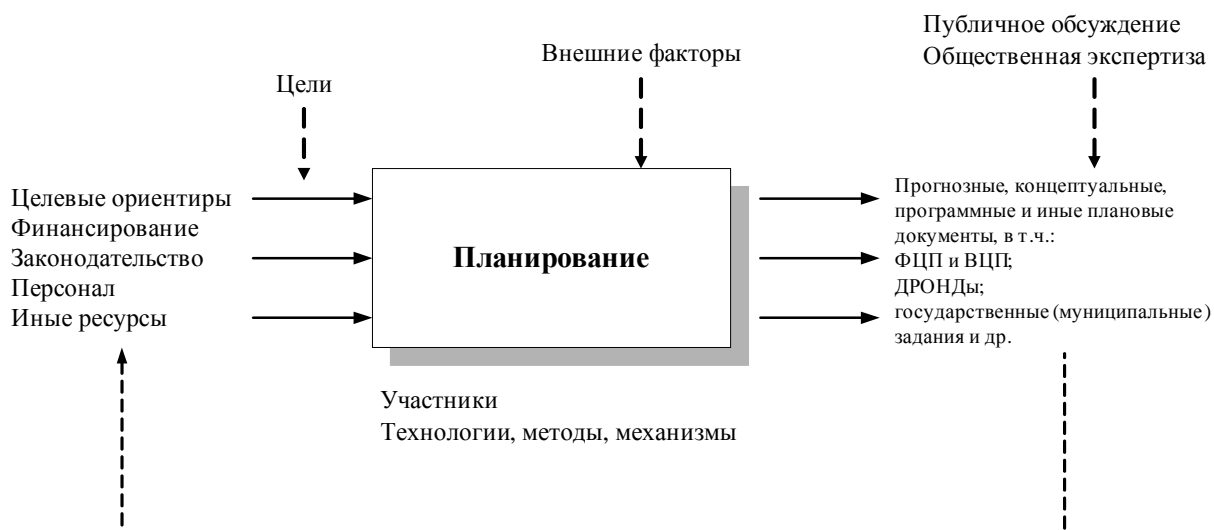


Рисунок 3 – Процесс планирования в публичной политике⁷

Представляется, что основными условиями достижения устойчивого успеха на этапе планирования в настоящее время являются:

- Использование соответствующих механизмов управления, ориентированного на общественно значимые результаты.
- Эффективность финансового (бюджетного) планирования, направленного на обеспечение прямой взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными целями публичной политики.

Одним из механизмов бюджетного планирования, ориентированного на результаты являются доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Внедрение процедур подготовки и контроля реализации докладов о результатах и основных направлениях деятельности обусловлено проводимой реформой бюджетного процесса. Доклад о результатах и основных

⁷ Сокращения, применяемые на Рисунке 3: ФЦП – федеральные целевые программы; ВЦП – ведомственные целевые программы; ДРОНДы – доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

направлениях деятельности (ДРОНД) является инструментом бюджетного планирования деятельности органов государственной власти, позволяющим обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В качестве еще одного механизма следует упомянуть механизм конкурентного распределения ресурсов для достижения целей, задач и показателей деятельности, установленных в докладах результатах и основных направлениях деятельности.

Данный механизм предполагает осуществление распределения части бюджетных средств на конкурентной основе, т.е. в зависимости от достигнутых результатов и их значимости с точки зрения общественности. При этом распределение может осуществляться как между органами государственной власти, так и между их территориальными органами, подведомственными учреждениями, между направлениями деятельности, программами, проектами и др.

Действие механизма конкурентного распределения ресурсов направлено на стимулирование к повышению результативности деятельности, повышения эффективности бюджетных расходов за счет перераспределения части бюджетных средств в пользу наиболее результативных органов государственной власти, учреждений, видов деятельности, программ, проектов, бюджетных услуг и др.

– Направленность разрабатываемых на данном этапе документов на противостояние долговременным системным вызовам⁸ и адаптацию в меняющейся среде.

– Активное вовлечение в процесс планирования всех заинтересованных сторон (бизнеса, структур гражданского общества, средств массовой информации и др.), не только как участников данного этапа, но и для оценки путем публичных обсуждений и общественной экспертизы полученных на выходе результатов.

Реализация

Прежде чем перейти к анализу этапов реализации публичной политики, следует подчеркнуть их возросшую значимость в условиях постановки масштабных и амбициозных целей развития России. Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в качестве стратегической цели установлено достижение к 2020 году уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Однако существует проблема несоответствия стратегии, планов и механизма их реализации, т.е. стратегического разрыва⁹. Это понимают и представители органов государственного управления, что нашло свое отражение в Концепции административной реформы, в которой указывается на важность организации выполнения планов, постоянного контроля за их реализацией, а при необходимости - корректировки.

Итак, на этапе реализации (Рисунок 4) публичной политики осуществляется исполнение утвержденных плановых документов, поставленных задач, достижение целевых значений показателей деятельности с учетом выделенных на это ресурсов.

Участниками процесса реализации публичной политики выступают разнообразные политические акторы. Это и органы власти, и бизнес, и структуры гражданского общества, и средства массовой информации, и население.

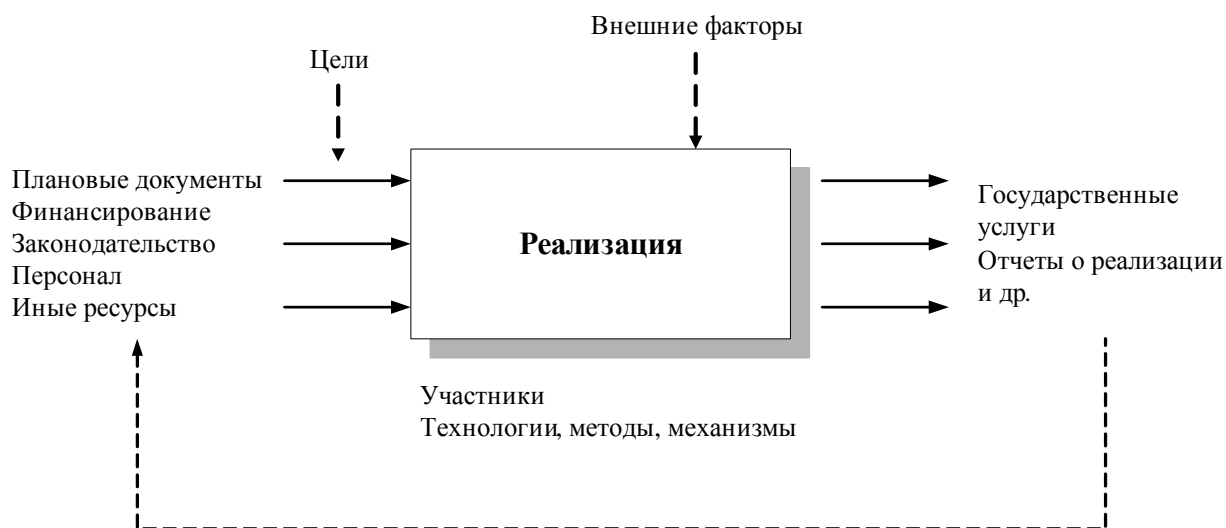


Рисунок 4 – Процесс реализации публичной политики

Контроль

Процесс контроля (Рисунок 5) в публичной политике включает в себя создание и внедрение систем учета и отчетности, мониторинга и аудита.

⁹ Ковени М., Гэнстер Д., Хартлен Б., Кинг Д. Стратегический разрыв. Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь. – М. : Изд-во Альпина Бизнес Букс, 2004. – С. 16.

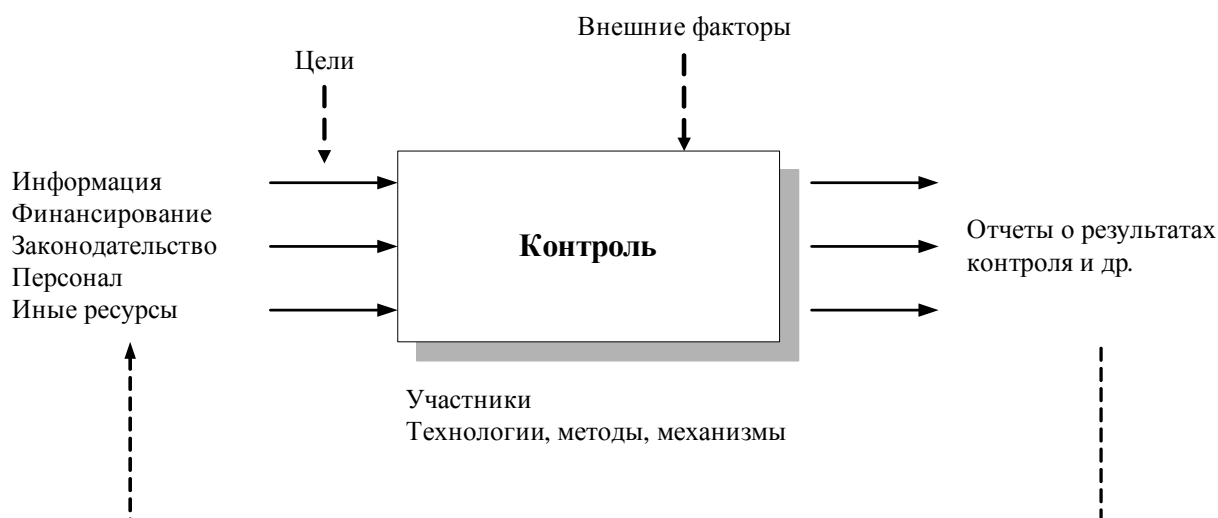


Рисунок 5 – Процесс контроля в публичной политике

Так, учет предполагает сбор, регистрацию и анализ информации о количестве и качественном составе объектов, подлежащих учету (статистическому, бухгалтерскому, управленческому и др.), и осуществляется путем сплошного непрерывного документального учета указанных объектов, а также проверки достоверности этой информации. В целях осуществления государственного учета разрабатываются, формируются и ведутся государственные реестры, государственные своды, каталоги, специальные фонды, регистры, а также иные учетные системы федеральных органов государственной власти.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти также осуществляют официальный статистический учет в различных областях, обеспечивают единство статистической информации в каждой конкретной области, ее достоверность, открытость, своевременность и полноту учета.

Мониторинг представляет собой систему регулярных наблюдений за количеством, состоянием и использованием определенных объектов. К примеру, может осуществляться мониторинг:

- достижения основных положений плановых документов (целей, задач, показателей деятельности);
- бюджетной сети органов государственного управления, который направлен на решение задач, связанных с повышением эффективности управления подведомственными учреждениями и эффективности расходования бюджетных средств;
- удовлетворенности получателей государственных услуг их разнообразием, качеством и доступностью;

– удовлетворенности персонала, осуществляющего предоставление государственных услуг, условиями труда, что предполагает регулярное наблюдение и анализ качества условий, содержания, оплаты труда (и других факторов) персонала, осуществляющего предоставление государственных услуг (и существенным образом влияющих на их качество);

– и т.д.

Функция мониторинга сводится к непрерывному контролю расхождения между нормативными и фактическими значениями процессных показателей. Таким образом, мониторинг является эффективным инструментом для своевременного выявления отклонений в процессах¹⁰.

В то же время в целях повышения эффективности и результативности деятельности акторов публичной политики и использования ими бюджетных средств на этапе контроля используется также такой инструмент как аудит, который представляет собой контроль качества деятельности акторов публичной политики, а также достоверности сведений об указанной деятельности.

Аудит осуществляется путем проведения внешних и внутренних ревизий и проверок, а также внутреннего аудита, который является особым видом контрольной деятельности, осуществляемой внутри аудируемого лица и включающей мониторинг адекватности и эффективности системы внутреннего контроля.

Создание системы внутреннего контроля (аудита) результативности деятельности является принципиально важным условием внедрения в деятельность органов государственной власти управления, ориентированного на общественно значимые результаты. Это позволит органам государственной власти:

– осуществлять контроль (аудит) деятельности по оценке результативности и эффективности реализации публичной политики в отдельных сферах;

– обеспечивать достоверность данных о результативности и эффективности указанной деятельности;

– определять меры по повышению результативности и эффективности реализации публичной политики.

Анализ

На этапе анализа (Рисунок 6) осуществляется оценка информации, полученной в ходе реализации процесса контроля.

¹⁰ Менеджмент процессов / Под ред. Й. Беккера, Л. Вилкова, В. Таратухина, М. Кугелера, М. Роземанна; [пер. с нем.]. – М.: Эксмо, 2007. – 384 с.

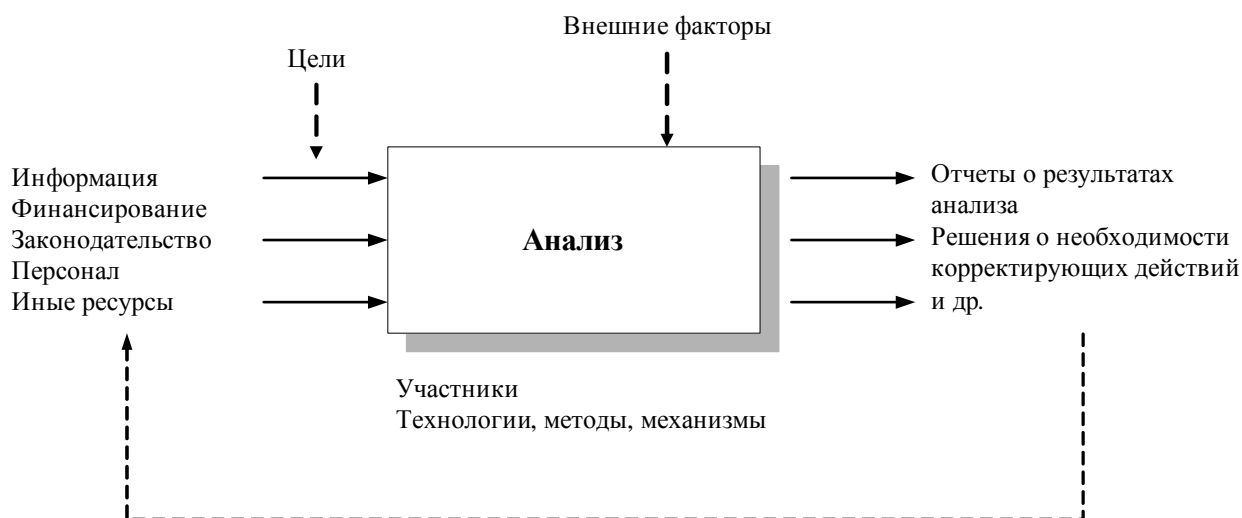


Рисунок 6 – Процесс анализа в публичной политике

В процессе анализа происходит сравнение фактических и запланированных показателей реализации публичной политики, в т.ч. в контексте условий и с учетом влияния внешних факторов. На данном этапе определяется характер их динамики и достижимости в отчетном периоде и в принципе.

Анализ должен производиться с использованием соответствующих методов и технологий. Так, использование методологии системного анализа обусловлено необходимостью комплексного анализа компонентов, составляющих отдельные аспекты реализации публичной политики.

К примеру, для того чтобы получить целостное, системное представление об оценках получателей государственных услуг факторов удовлетворенности и их важности для потребителей, помимо мониторинговых опросов анализируются данные ведомственной отчетности, а также обращения граждан в соответствующие органы государственной власти. Реализация системного подхода к анализу результатов мониторинга содействует формированию системы управления на основе обратной связи с получателями государственных услуг.

Использование метода ранжирования определяется необходимостью проведения оценки сравнительной эффективности деятельности органов государственной власти, путем определения «лидеров» и «аутсайдеров». При этом под рейтингом (например, рейтинг информационной открытости) предлагается понимать упорядоченный список органов государственной власти, построенный по убыванию итогового ранга, показывающего относительное место органа в их общей совокупности.

Рейтинговая оценка позволяет выявлять органы государственной власти, достигнувшие наилучших и наихудших результатов, определять причины этого и

проблемные зоны и, наконец, разрабатывать направления и конкретные мероприятия по совершенствованию деятельности по реализации публичной политики.

По итогам анализа принимается решение о степени достижения поставленных целей, в том числе относительно затрат, качества и времени. Результатом данного этапа может выступать принятие решений о необходимости осуществления корректирующих действий.

Регулирование

В процессе регулирования (Рисунок 7) происходит корректировка целей, задач и показателей, оптимизация процессов и т. п.

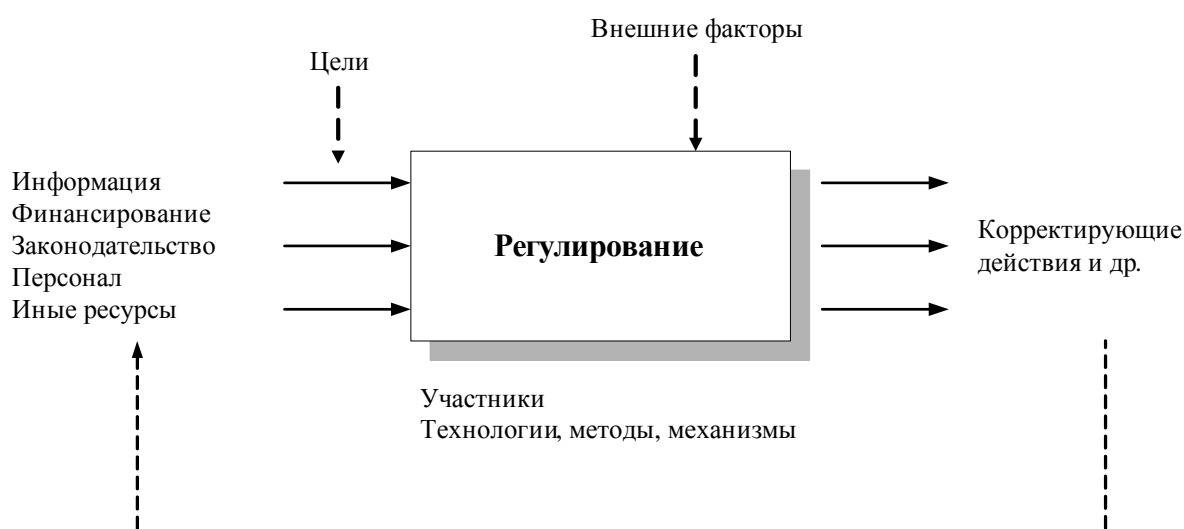


Рисунок 7 – Процесс регулирования в публичной политике

На данном этапе могут уточняться и дополняться положения основных плановых документов с учетом изменений политической и социально-экономической обстановки, характера, масштаба и содержания социальных проблем и т.д.

Таким образом, нам удалось идентифицировать основные процессы публичной политики. Однако, как уже отмечалось в начале доклада, применение процессного подхода к формированию и реализации публичной политики предполагает также эффективное управление процессами.

Успешная реализация выделенных этапов публичной политики предполагает установление требований к ним, критериев эффективности, идентификацию возможных рисков, установление существующих разрывов между фактическим состоянием и желаемым, и, наконец, определение потенциала (резерва) для совершенствования. Все это должно осуществляться с изучением и применением лучшего опыта управления и ориентацией на инновационное развитие.

В заключение представленного доклада еще раз подчеркнем, что определение и управление взаимосвязанными процессами – этапами публичной политики – как системы призвано обеспечить повышение результативности и эффективности при достижении целей публичной политики.

Литература:

1. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах».
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
3. Государственный стандарт Российской Федерации «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. ГОСТ Р ИСО 9000-2001»: Постановление Госстандарта РФ от 15.08.2001 № 332-ст (ред. от 07.07.2003).
4. Государственный стандарт Российской Федерации «Системы менеджмента качества. Требования» ГОСТ Р ИСО 9001-2001: Постановление Госстандарта России от 15.08.2001 № 333-ст.
5. Государственный стандарт Российской Федерации «Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности» ГОСТ Р ИСО 9004-2001: Постановление Госстандарта России от 15.08.2001 № 334-ст.
6. Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учеб. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 560 с.
7. Каплан Р., Нортон Д. Осваиваем систему управления // Harvard Business Review. – 2008, май.
8. Ковени М., Гэнстер Д., Хартлен Б., Кинг Д. Стратегический разрыв. Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь. – М. : Изд-во Альпина Бизнес Букс, 2004. – 240 с.
9. Менеджмент процессов / Под ред. Й. Беккера, Л. Вилкова, В. Таратухина, М. Кугелера, М. Роземанна; [пер. с нем.]. – М.: Эксмо, 2007. – 384 с.
10. Репин В. В., Елиферов, В. Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. – М.: Стандарты и качество, 2006. - 404 с.
11. Система государственного планирования Санкт-Петербурга (научно-практическое издание). / Авт. колл. под рук. Бланка В.В. – СПб.: Изд-во ООО «РДК-Принт», 2005. – 400 с.

12. Сунгуров А. Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // www.strategy-spb.ru.

13. Davenport T. Process Innovation: Reengineering work through information technology. – Boston, Harvard Business School Press, 1993.