

Круглый стол

# Построение системы стратегического управления регионом

Российский и международный опыт

В рамках круглого стола руководители регионов и федеральные чиновники обозначили ключевые барьеры на пути повышения качества стратегического управления в регионах и выделили приоритетные направления



## Описание круглого стола

Эффективность работы региональной администрации во многом зависит от качества управления. Развитая система стратегического управления регионом позволяет сфокусировать деятельность ведомств на проблемах и приоритетах развития, повысить качество и доступность государственных услуг и эффективность бюджетных расходов. Она включает такие элементы как оценка результативности и КПЭ, управление жизненным циклом госпрограмм и стратегически ориентированное бюджетирование.

Построение системы стратегического управления регионом — это актуальная международная практика; для российских регионов построение такой системы тоже становится все более важной задачей. В международной практике используется широкий спектр доказавших свою эффективность инструментов, которые все более активно начинают применяться в России на региональном уровне.

Strategy Partners Group реализует инициативу по повышению эффективности государственного управления, которая включает серию мероприятий для региональных руководителей в России и в Казахстане. В рамках этой инициативы в апреле 2015 г. был проведен круглый стол, посвященный обсуждению лучшего международного и российского опыта построения системы стратегического управления регионом.

Обсуждение было сосредоточено на трех ключевых вопросах:

- Какие элементы системы стратегического управления необходимо создать в регионе?
- Каковы ключевые барьеры для внедрения системы стратегического управления в регионе?
- Какие компетенции необходимы региональным руководителям для успешного управления?

В обсуждении приняли участие представители Strategy Partners Group, Агентства стратегических инициатив, руководящие сотрудники региональных администраций, независимые эксперты. В начале семинара Александр Идрисов (Strategy Partners Group) выступил с докладом об актуальности стратегического управления регионом. Затем Алексей Праздничных (Strategy Partners Group) сделал доклад об элементах и инструментах системы стратегического управления регионов, представив участникам лучший российский и международный опыт. Глеб Боресков (Агентство стратегических инициатив) в своем выступлении проанализировал российскую практику стратегического управления в направлении улучшения регионального инвестиционного климата. В заключительном выступлении Александр Шепилов (Администрация Челябинской области) рассказал об опыте внедрения стратегического управления в Челябинской области и о своем видении возможностей и барьеров на пути формирования новых систем стратегического управления в регионе.



За выступлениями последовала дискуссия, в ходе которой участники поделились своим опытом проведения стратегических изменений в региональной администрации и рекомендациями для регионов.

## Актуальность стратегического управления регионом

По мнению участников семинара, сегодняшняя Россия сталкивается с серьезными вызовами. Страна находится в «ловушке среднего дохода», рост экономики замедляется. Для преодоления этой ловушки и ускорения роста необходимо повысить конкурентоспособность, самый слабый аспект которой — недостаточно

развитые общественные институты и относительно низкое на фоне других стран качество государственного управления. Повышение эффективности госуправления может позитивно сказаться практически на всех факторах конкурентоспособности — такая точка зрения разделяется всеми экспертами.

*Повышение эффективности государственного управления — ключевой фактор роста конкурентоспособности и стимулирования экономического развития России*

Потенциал повышения эффективности государственного управления в России огромен как на национальном, так и на региональном уровне. Эффективность госуправления в России на данный момент низкая, применение современных инструментов и технологий очень ограничено. Результаты опросов руководителей ведущих компаний указывают на расточительность государственных расходов, низкую про-

зрачность и фаворитизм при принятии решений в госсекторе. Россия занимает низкие позиции во всех международных рейтингах стран по качеству госуправления (в частности, в рейтингах Всемирного банка, Всемирного экономического форума, ОЭСР), и исправлению ситуации препятствуют системные проблемы (в том числе коррупция). Как результат, качество государственных услуг в России низкое, тогда как затраты на их предоставление высоки.

В то же время в развитых и развивающихся странах сейчас происходит переосмысление системы государственного управления, инициируются изменения. Австралия, Великобритания, Испания, Франция, США и другие страны уделяют повышенное внимание качеству управления в правительстве, организуют независимый аудит госуправления в рамках специальных докладов и запускают масштабные реформы в ответ на финансовый кризис.

Для повышения качества госуправления в регионах нужно формировать новую эффективную систему управления. Необходимо отказываться от устаревшей системы «управления по поручениям» в пользу подхода к управлению регионом по достигнутым результатам и



**Александр Идрисов**, президент *Strategy Partners Group* и **Александр Шепилов**, руководитель Постоянного представительства Челябинской области при Правительстве Российской Федерации

внедрять современные системы мониторинга результатов и оценки эффективности. Многие участники отметили, что система КПЭ в регионах сегодня играет формальную роль и для изменения ситуации требуется внедрять новые инструменты независимой оценки деятельности министерств.

Анализ региональных госпрограмм и бюджетов говорит о низком уровне применения программного подхода. Госпрограмма должна превратиться в реальный инструмент достижения целей региональной стратегии, а бюджет из набора отдельных мероприятий должен стать системой проектов и программ, ориентированных на результат.

Анализ стратегических документов на уровне регионов также указывает на низкое качество стратегического планирования, недостаточный уровень компетенций для стратегического управления и низкую развитость

системы мотивации. К сожалению, качество стратегических документов в российских регионах редко можно назвать высоким. Типична противоположная ситуация: плановые и отчетные документы являются не основой принятия управленческих решений, а лишь результатом выполнения бюрократических формальностей. А. Праздничных: «Многие региональные стратегии остаются только на бумаге и, к сожалению, не приводят к впечатляющим результатам и не помогают регионам развиваться опережающими темпами. Одним из ключевых факторов успеха региональных стратегий является эффективная система стратегического управления, которая помогает построить мост между видением будущего и стратегическими приоритетами, с одной стороны, и процессом внедрения и получения устойчивых результатов, с другой».

*Для реализации амбициозных стратегий развития необходимо повышать качество стратегического управления в большинстве российских регионов*

Еще одна типичная ошибка — непонимание региональными администрациями ключевой роли механизмов реализации стратегических планов. Новая стратегия часто требует новой системы управления, и в этой ситуации создание эффективного специализированного института развития в регионе является гораздо более важным фактором успеха, чем разработка продуманного плана. К сожалению, вопросу обновления механизмов реализации редко уделяется достаточное внимание. Г. Боресков: «Распространенная ошибка региональных инвестиционных стратегий — не определены механизмы управления реализацией. Не определены точки контроля и график пересмотра, отчетность, общественное освещение, команда, мотивация».



**Глеб Боресков**, руководитель проектов в сфере улучшения инвестиционного климата, Агентство стратегических инициатив

## Актуальность стратегического управления регионом

Не существует единого подхода к определению системы стратегического государственного управления. Эксперты указывают, что лучшие практики в различных сферах можно найти как в развитых странах (например, США, Канада, Великобритания, Финляндия, Австралия, Сингапур), так и в развивающихся (например, Республика Корея, Китай, Малайзия, Чили, ОАЭ). И хотя нельзя назвать страны или регионы, которые были бы примерами для подражания во всех сферах, анализ лучшего международного опыта на примере более 30 стран и 20 отдельных регионов позволяет выделить общие черты, развитие которых необходимо для слаженного функционирования системы стратегического управления в регионе.

Эффективность системы государственного стратегического управления определяется сочетанием восьми ключевых элементов:

- архитектура стратегических документов;
- «центр правительства»;
- стратегическое управление в ведомствах;
- управление программами и проектами;
- бюджет, ориентированный на результат;
- система управления эффективностью;
- человеческие ресурсы и развитие компетенций;
- информационные системы для повышения производительности.

Анализ каждого из выделенных элементов в странах и регионах — признанных лидерах с наиболее развитой системой стратегического государственного управления позволяет выделить общие признаки высокого качества каждого элемента.



Элементы системы стратегического управления регионом

Архитектура стратегических документов — «каркас» всей системы управления — должна быть оптимально сбалансирована при общем высоком качестве всех документов. В частности, программные документы должны быть направлены на решение конкретных актуальных проблем, в них должен четко соблюдаться принцип декомпозиции целей, и при их разработке обязательно рассматриваются альтернативные варианты решений проблем, на которые данные документы направлены, — это позволяет обеспечить выбор наилучшего и наиболее эффективного из доступных решений.

Качество стратегических документов зависит от уровня управления в центральном аппарате и ведомствах. Ключевым драйвером реализации изменений в регионах многих стран — от США и Великобритании до Австралии и ЮАР — часто выступает специальное подразделение в центральном аппарате, которое получило название «центр правительства». Такая административная единица позволяет отслеживать выполнение ключевых задач региональной стратегии и оперативно преодолевать барьеры. Эта практика является новой для российских регионов.

Главная задача «центра правительства» — поддержка достижения министерствами конкретных результатов реализации региональной стратегии через их отслеживание, требование их достижения и участие в решении проблем от имени главы региона. Также его основной задачей является фокусирование министерств на преодолении барьеров, препятствующих достижению намеченных результатов реализации региональной стратегии. Не менее важная функция — стимулирование активного диалога и сотрудничества между министерствами для быстрого решения проблем в процессе реализации стратегии.

Качество государственного управления также определяется развитостью поддерживающих систем. Например, система управления

результативностью должна включать комплексные системы оценки проектов, программ, политики, ведомств и отдельных сотрудников — госслужащих. И, что не менее важно, объективно высокие заслуги должны соответствующим образом вознаграждаться. Как показывает опыт таких стран как Великобритания и Малайзия, чтобы система управления результативностью работала правильно, крайне важно применение принципов планирования, основанного на фактах.

Мышление на основе ключевых показателей и фактов должно становиться фундаментом всей системы управления. В практике многих стран важным шагом реформирования систем госуправления стало принятие специального закона, как правило, нацеленного на внедрение систем оценки деятельности правительства на основе фактов. Подобные законодательные акты или инициативы легли в основу системы стратегического управления США, Канады, Японии, Сингапура и других стран и отдельных регионов. Объединяющей идеей в этих законах является использование результатов оценки при бюджетировании и при проработке и дальнейшей корректировке стратегий развития для повышения эффективности государственных инициатив.



**Алексей Праздничных**, партнер, руководитель практики «Государственный и некоммерческий сектор», *Strategy Partners Group*.

Наконец, базой эффективного государственного управления являются человеческие ресурсы и развитые специализированные информационные системы, поддерживающие процесс стратегического планирования, бюджетирования, мониторинга и оценки. Руководителям государственных организаций и специалистам по стратегии важно развивать компетенции в области разработки и реализации политики, управления организациями госсектора, а также лидерские и технические компетенции.

В ходе круглого стола было организовано

голосование; оно позволило выделить факторы, наиболее критичные для российских регионов, и сформулировать приоритетные направления повышения эффективности стратегического управления. Наибольшую поддержку по итогам голосования получил фактор человеческих ресурсов и компетенций. Большое число голосов также набрали три фактора, поделившие места со второго по четвертое: концентрация стратегического управления в центре, управление госпрограммами и проектами, системы управления эффективностью.

*Приоритетные направления изменений в российских регионах — создание эффективного стратегического центра, переход к управлению по результатам, совершенствование управления госпрограммами и проектами и фокус на развитие компетенций ключевых сотрудников*

**Приоритетные направления повышения эффективности стратегического управления: результаты голосования. Мнение участников, %**





## Возможности и барьеры для создания системы стратегического управления регионом

Сегодня стратегическое управление во многих российских регионах находится на начальном этапе развития. И задача региональных администраций — успешно преодолеть многочисленные трудности, связанные с созданием новых систем стратегического управления регионом.

В ходе круглого стола участники поделились своим практическим опытом повышения эффективности стратегического управления на региональном уровне и обозначили несколько

ключевых факторов. В первую очередь, успех внедрения новой системы стратегического управления в региональной администрации определяется сочетанием трех факторов: последовательная и активная поддержка первого лица региона, высокая квалификация его управленческой команды и наличие сотрудника с прямым подчинением первому лицу, лично ответственного за внедрение. В руках этого сотрудника необходимо сконцентрировать все полномочия по запуску системы.

*Запуск новой системы стратегического управления регионом нельзя осуществить широким фронтом. Необходимо начинать с нескольких пилотных проектов или отраслевых направлений*

Другой важный фактор успеха при реализации изменений — выбор подходящего масштаба изменений на первоначальном этапе и правильное фокусирование внедряемой системы на нескольких пилотных проектах или направлениях. Обычно имеющихся в регионе ресурсов и квалификации недостаточно для того, чтобы провести изменения сразу во всех министерствах и одновременно внедрять, например, программный бюджет и управление проектами. Можно начинать внедрение изменений с 2-3 отраслевых направлений, включая обновление кадрового состава в руководстве соответствующих министерств, внедрение системы КПЭ, разработку новых госпрограмм и формирование в этих направлениях ориентированного на результат бюджета вместо инерционного финансового планирования.

Еще один ключевой фактор регионального развития — это опора на материал: одновременная разработка новой стратегии и актуализация системы управления силами «актива» регио-

нальной администрации. А. Шепилов: «Необходимо с самого начала выстраивать систему с опорой на материал. Никакие изменения не будут иметь успеха, если госслужащие не будут их активными участниками, заинтересованными в результатах».



**Григорий Лаврухин**, министр экономического развития Тульской области и **Евгения Шохина**, Президент бизнес-школы РСПП.

После обсуждения факторов успеха участники дискуссии выделили несколько типичных барьеров на пути внедрения системы стратегического управления в регионах. Эксперты согласились, что руководству региона часто сложно сформулировать общее видение системы стратегического управления в силу ее комплексности. К сожалению, в отсутствие этого видения попытки ее совершенствования остаются без поддержки, и в конечном счете, не достигают успеха.

Сформулировав видение и заручившись поддержкой руководства, инициативной группе по внедрению изменений нужно будет преодолевать инерцию на уровне министерств. Попытки определить ответственных за изменения часто наталкиваются на сопротивление со стороны руководителей, которых устраивает текущее состояние дел и которые не видят причин брать на себя дополнительную ответственность.

Важным условием успеха новой системы будут компетентные кадры. Сегодня, как правило, лишь малая доля госслужащих в региональной администрации обладает достаточными компетенциями для выполнения работы с необхо-

димым уровнем качества. Однако изменения можно будет реализовать только при условии развития компетенций руководящих сотрудников и внедрения современных инструментов планирования. Наконец, практическая реализация изменений будет невозможна, пока вознаграждение госслужащих не связано с достижением высоких результатов.

Также в числе барьеров на пути формирования в регионе новых более эффективных систем управления участники круглого стола называли ограничительное регулирование, дефицит финансовых ресурсов и недостаточно развитые информационные системы.

В завершение дискуссии было проведено голосование, касающееся барьеров на пути повышения качества стратегического управления в регионах, и подведены его итоги. Наиболее важным барьером с большим отрывом был признан дефицит компетентных руководителей и специалистов. Многие участники упомянули также недостаток финансовых ресурсов для проведения изменений, отсутствие разделяемого видения у руководства региона и сопротивление изменениям в министерствах.

### Ключевые барьеры на пути повышения качества стратегического управления в регионах: результаты голосования. Мнение участников, %



## О компании Strategy Partners Group

«Стратеджи Партнерс Групп» (Strategy Partners Group) — российский стратегический консультант, ведущий свою историю с 1994 года и входящий в группу компаний ОАО «Сбербанк России». Оказывает содействие своим клиентам в проведении преобразований, способствующих эффективному использованию интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов для обеспечения лидерства в конкурентной борьбе и устойчивого роста. Клиентами практики «Государственный и некоммерческий сектор» в России и за рубежом являются федеральные министерства и ведомства, администрации регионов и городов, а также частные компании, международные организации и ведущие бизнес-ассоциации.

Мы предоставляем комплексный набор услуг, соответствующий их потребностям, предлагая инновационные, ориентированные на практический результат решения в области конкурентоспособности, экономического развития и эффективности государственного сектора.

Опытная и креативная команда Strategy Partners Group помогает своим клиентам в достижении успеха, используя уникальное сочетание первоклассной репутации, лучшей международной практики и стандартов профессиональной деятельности с глубоким знанием особенностей рынков России и стран СНГ.

### Strategy Partners Group

115054, Россия, Москва, Космодамианская наб., д 52, стр. 2  
+7 (495) 730-77-47, info@strategy.ru



