



Калгин А.С.

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: КОНТРОЛЬ ИЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ?

Аннотация

В мировой практике ажиотаж вокруг управления по результатам (УПР) сменился разочарованием и скептицизмом. Результаты громких инициатив по реформированию государственного сектора в духе «нового государственного управления» ставятся под вопрос. В то же время в отечественной практике попытки внедрения механизмов УПР не прекращаются. Управление по результатам может использоваться для усиления контроля и повышения результативности деятельности публичных организаций. Выгоды от внедрения УПР могут быть как управленческими, так и политическими. Какую функцию преимущественно выполняют показатели результативности в российской практике? Каковы выгоды от использования показателей результативности? В статье предложен анализ российской практики УПР на региональном уровне на материале, собранном в ходе интервью с государственными служащими. Сделан вывод о том, что, с точки зрения государственных служащих, практическая управленческая ценность показателей результативности невелика, их главная функция — это контроль и отчетность. Рассмотрены такие вопросы, как достоверность данных о результативности, неспособность госорганов влиять на значения показателей, межведомственная координация.

Ключевые слова: государственное управление; управление по результатам; показатели результативности; межведомственное взаимодействие; контроль.

Вводные замечания

Термин «управление по результатам» (УПР) является русским аналогом английского «performance management». Такое употребление сложилось

несмотря на то, что термины «результаты» и «performance» не эквивалентны. Л. Якобсон [4] указывает, что такая терминология может «вводить в заблуждение»: «Используемые в русских переводах термины “управление и бюджетирование по результатам” отчасти вводят в заблуждение относительно предмета этой литературы. Так, в практической плоскости вопрос о прямой увязке ресурсов и стимулов со значениями индикаторов почти никогда не ставится применительно к конечным результатам (outcomes), а в отношении непосредственных результатов (outputs) он рассматривается реже, чем применительно к “исполнению” (performance), что примерно соответствует выражению “качество работы”. Именно “исполнение” обычно трансформируется в “результат” в русских версиях публикаций по рассматриваемой тематике» [4, с. 17].

Сведение понятий «качество работы» и «исполнение» к понятию «результаты» может способствовать чрезмерно узкому пониманию технологий УПР. Современная практика использования показателей результативности берет начало от техники Balanced Scorecard (BSC) [39] и методик управления качеством Total Quality Management (TQM) [60]. Сбалансированная система показателей самим своим названием подразумевает учет различных сторон деятельности организации, а не только результатов. Методы TQM подчеркивают важность качества процесса, т.е. смещают акцент с результата как такового к созданию «*способности* получать качественный результат» (*capacity to perform*) [22, р. 393]. Термин «управление по результатам» адекватно переводит такие англоязычные понятия, как «management by objectives» и «judgement by results», которые являются самостоятельными и более узкими понятиями, предшествовавшими современному этапу развития УПР — «performance management». Необходимо учитывать этот факт и рассматривать русский термин «управление по результатам» скорее как ярлык, применяемый в целях обозначения широкого спектра управленческих практик, в которых используется формализованное обозначение целей, задач, показателей. Иногда к этому традиционному набору добавляются системы стимулирования за достижение установленных результатов (показателей).

Две функции управления по результатам

Практики, скрывающиеся за ярлыком «управление по результатам», многообразны. Их применение является одной из главных отличительных черт «нового государственного управления» (New Public Management — NPM). С. Hood [33] выделяет 7 ключевых принципов, составляющих доктрину NPM (табл. 1). УПР в рамках этой типологии призвано реализовать два принципа: создать четкие стандарты и индикаторы результативности для усиления подотчетности (принцип 2) и перенести фокус внимания с процессов на результаты для повышения эффективности (принцип 3).

Сторонники NPM и управления по результатам предполагают, что эти функции не только не исключают друг друга, но и являются взаимодей-



полняющими¹. В то же время некоторые исследователи государственного управления отмечают, что между этими двумя функциями могут возникать и, как показывает практика, возникают противоречия [12; 13; 29; 30]. Эти противоречия получили в литературе название «парадокса подотчетности» (accountability paradox) [22].

Так, М. Dubnick [22] в результате изучения логической связи между подотчетностью и результативностью пришел к заключению, что существование синергии между этими функциями неочевидно, в то время как противоречия могут быть предсказаны теоретически и зафиксированы в ходе эмпирических исследований. Предположение о том, что подотчетность и результативность положительно связаны, — это риторический инструмент, а не доказанный факт.

Контроль, осуществляемый через механизмы отчетности, требует энергии, времени и денег, которые могли бы быть использованы для другой деятельности (например, для непосредственной работы над поставленной задачей). Кроме того, что сами акты отчетности являются трудоемкими, контроль также ограничивает «свободу маневра», а это может быть препятствием для повышения результативности. Усиление подотчетности ведет к тому, что баланс между затратами и результатами смещается в сторону затрат, вследствие чего возникает парадоксальная ситуация, в которой акты отчетности не стимулируют, а напротив — препятствуют повышению результативности.

Вместе с тем чрезмерное увлечение результативностью, характерное для «нового государственного управления», может негативно отражаться на демократических принципах подконтрольности власти обществу [33]. Максимальной результативности можно добиться, если устранить всякую подотчетность [55], поэтому простое перечисление функций контроля и подотчетности, традиционное для отечественных программных документов по УПР, является крайним упрощением, не учитывающим противоречивости, свойственной этим функциям.

В ходе исследования была сделана попытка определить, для какой цели — контроля или управления — преимущественно используются показатели результативности в российской практике. Полученные результаты свидетельствуют о преобладании функции контроля.

Два типа выгод УПР

Выгоды от внедрения УПР могут быть разделены на управленческие и политические.

Управленческие выгоды — это непосредственные улучшения в деятельности организаций. R. Behn [10, p. 586] выделяет восемь управленческих преимуществ, представляемых индикаторами результативности: «...руководители

¹ См., например, «Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». Внедрение УПР, согласно этому документу, должно было позволить: «более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р; курсив наш. — А.К.).

организаций публичного сектора могут использовать показатели для оценки, контроля, бюджетирования, мотивирования, продвижения интересов организации, награждения, обучения и совершенствования практики работы. К сожалению, ни один показатель не подходит для всех восьми целей».

Политические выгоды — это выгоды, лежащие за пределами сферы администрирования. С. Hood и R. Dixon [34] выделяют три группы политических выгод: 1) идеологические; 2) символические; 3) прямые электоральные. К идеологическим выгодам относится достижение желаемых преобразований, т.е. реализация программ и реформ, утверждающих разделяемую политиком идеологию. К символическим выгодам относится «возможность создавать впечатление, что государство управляется рационально, эффективно и результативно; что чиновники отвечают за качество своей работы». Тем самым удается формировать благоприятный образ власти и повышать шансы на переизбрание [44, р. 68]. Прямые электоральные выгоды — это возможность расставлять акценты в предвыборной кампании таким образом, чтобы привлечь ключевые группы избирателей. Можно также выделить такие эффекты УПР, как изменение соотношения сил внутри правящих элит, например централизация или децентрализация власти.

С. Hood и M. Jackson [35] приводят исторический обзор сменявших друг друга на протяжении последних 200 лет доктрин государственного управления. Они заключают, что смена доминирующих представлений о «правильном» и «современном» государственном управлении происходит не на основании объективного превосходства одной доктрины над другой, а вследствие изменения «моды». Это изменение, в свою очередь, вызвано желанием каждого следующего поколения политиков представить свои идеи как единственно верные и наиболее прогрессивные, а идеи предыдущего поколения — как устарелые и ошибочные.

J. Kelly [41] отмечает, что эмпирических доказательств управленческой полезности УПР мало, однако стремление внедрять показатели результативности все время растет, и, по мнению автора, дело вовсе не в желании добиться каких-либо реальных улучшений, а в том, что этого требует «политическая риторика». Политики считают, что граждане хотят слышать о результатах деятельности государства и о том, что все усилия прикладываются к улучшению этих результатов. Показатели результативности приносят видимость рациональности в деятельность политиков и служат для создания впечатления «эффективного менеджмента».

Примеры использования показателей результативности для придания видимости рациональности и объективности политическим решениям регулярно встречаются в выступлениях как российских, так и западных политиков². Аналогичные примеры наблюдались и в ходе исследования в процессе

² Можно проиллюстрировать это утверждение двумя примерами. Президент У. Клинтон в 1993 г. так про-комментировал подписанный им закон о введении обязательной оценки результативности на федеральном уровне в США (GPRA): «Этот закон просто требует, чтобы мы составляли план каждого действия, на которое мы расходует деньги граждан, смотрели на то, как успешно мы продвигаемся, сообщали общественности о том, как у нас дела, прекращали то, что не работает, и никогда не переставали улучшать те вещи, которые, на наш взгляд, достойны вложений». Можно также привести иллюстрацию из российской прак-



публичных слушаний по вопросу разработки региональных стратегических документов.

Обзор инструментов УПР в российской практике

В российской практике инструменты управления по результатам используются на всех уровнях власти. Е.И. Добролюбова так определяет УПР: «Управление по результатам — это принцип управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления (планирование, реализация и контроль), способствующий наиболее эффективному достижению целей органов исполнительной власти (органов местного самоуправления, государственных организаций) [1, с. 134].

Составной частью УПР является бюджетирование, ориентированное на результат (БОР): «Необходимо различать понятия “управление по результатам” и “бюджетирование, ориентированное на результат”. Бюджетирование, ориентированное на результат (программно-целевое бюджетирование), является составной частью управления по результатам и направлено на обеспечение учета результатов в процессе планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета. Таким образом, “бюджетирование, ориентированное на результат” является более узким понятием, связанным с учетом результатов в процессе планирования и исполнения бюджета, структурным элементом, позволяющим связать один из ресурсов (финансовый) с результатами деятельности организации» [1, с. 135]. Логика УПР в РФ представлена на рис. 1.

Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов и Ю.Ю. Чалая [2] выделяют две основные категории инструментов БОР: 1) инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство политики; 2) инструменты реализации установленных целей и задач. К инструментам УПР относятся стратегические документы, инструменты оценки результативности, а также инструменты стимулирования государственных служащих за достижение результатов (последняя группа инструментов в России только формируется).

Группировка применяемых в российской практике инструментов УПР представлена в табл. 2. Все эти инструменты в том или ином виде используют показатели результативности.

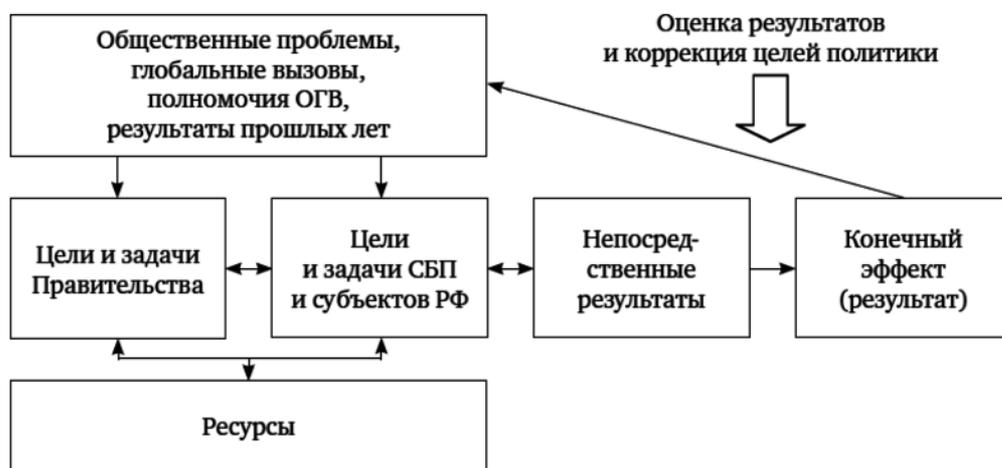
Спецификой существующей системы УПР является то, что используемые в различных документах показатели не гармонизированы. Одни из них используются в нескольких инструментах, другие уникальны для конкретного инструмента и не используются более нигде.

Это пересечение (или его отсутствие) представляет определенные сложности при попытке выделить предмет исследования в рамках объек-

тики. В ходе телепрограммы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение» В.В. Путин, тогда премьер-министр, привел показатели оценки результативности деятельности губернаторов в качестве «чисто производственных», «взвешенных» критериев, которые «оценивают или могут быть положены в основу оценки деятельности губернаторского корпуса». «Чисто производственные» критерии были противопоставлены «политическим» критериям — проценту голосов, отданных за партию «Единая Россия», которые, по предположению спрашивающего, могли служить показателем качества работы губернаторов.

Рисунок 1

Логика управления по результатам в Российской Федерации



Использованные сокращения:

ОГВ – органы государственной власти; СБП – субъекты бюджетного планирования

Источники: [1, с. 135].

та — практики использования показателей результативности в отечественной системе УПР. Предметом исследования является практика использования показателей результативности в отдельной группе инструментов УПР — в инструментах мониторинга и оценки достигнутых результатов (см. табл. 2, 4-й столбец). В эту группу входят показатели Указов 825 и 607, а также ДРОНД в части оценки результатов. В связи с тем, что те же показатели могут также использоваться и в государственных программах, и в стратегических документах, и в инструментах БОР, по необходимости исследование затрагивает эти области (см. там же, 2-й столбец).

Обзор литературы

Исследования результатов внедрения УПР могут быть разделены на количественные и качественные. Количественные исследования используют методы статистического анализа для выявления закономерностей в данных о результативности и определения влияния различных переменных на результативность. Качественные исследования используют социологические и этнографические методы для выявления влияния УПР на работу государственных служащих и деятельность организаций. В последнем случае объектом исследования становятся не данные о результативности как таковые, а восприятие этих данных людьми, работающими с ними.

Обзор публикаций по тематике УПР показывает, что пик академического интереса пришелся на 2007 г., после чего популярность тематики УПР стала снижаться (рис. 2). Даже если предположить, что такой



Таблица 2

Применяемые в российской практике инструменты УПР

Стратегические документы	Инструменты целеполагания и планирования	Инструменты реализации установленных целей и задач	Инструменты оценки результативности
1. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (КДР-2020). 2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП). 3. Стратегии развития (региональные, отраслевые)	Государственные программы: <ul style="list-style-type: none"> • федеральные целевые программы (ФЦП); • федеральные адресные инвестиционные программы (ФАИВ); • долгосрочные целевые программы (ДЦП); ведомственные целевые программы (ВЦП)	1. Реестр услуг (работ). 2. Стандарты качества услуг. 3. Оценка потребности в услугах. 4. Оценка стоимости услуг. 5. Государственное задание на оказание услуг (выполнение работ). 6. Реестр расходных обязательств (РРО). 7. Обоснования бюджетных ассигнований (ОБАС)	1. Доклад высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о достигнутых значимых показателях для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год, а также об их планируемых значениях на 3-летний период (Указ 825)*. 2. Доклад главы муниципального образования о достигнутых значимых показателях для оценки эффективности деятельности (Указ 607)**. 3. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ДРОНД) (в части оценки результативности)
	Доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ДРОНД) (в части целеполагания)		
	Бюджетирование, ориентированное на результат Управление по результатам		

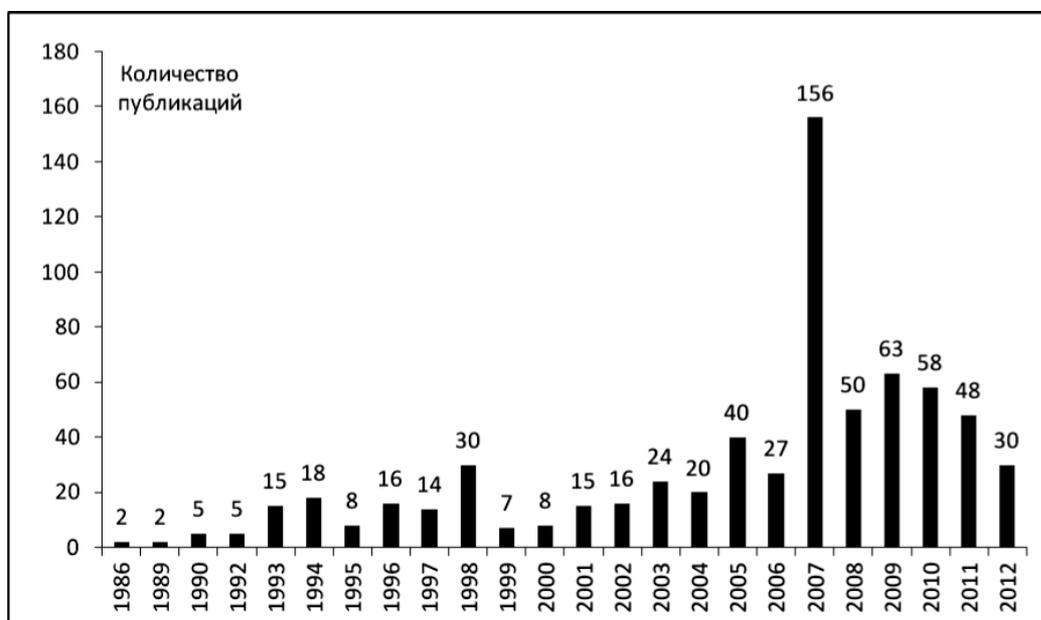
* Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

** Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

аномальный всплеск является следствием какого-либо технического изменения в базе публикаций, все равно тренд указывает на спад популярности.

Рисунок 2

Количество публикаций по тематике УПР в государственном секторе. Social Sciences Citation Index*



* Поискный запрос (“performance measurement” or “performance management” or “performance indicators” or “performance measures”, subject area = “public administration”). Social Sciences Citation Index. 25.07.2012 г.

Кроме того, можно отметить растущую популярность качественных исследований (кейс-стади). Причинами выбора такого метода авторы считают комплексность исследуемых явлений и сложность причинно-следственных связей, которые плохо поддаются количественному анализу.

Исследования GPRA и PART (США)

Наиболее обширный материал для исследования влияния УПР на практику государственного управления предоставляют американские инициативы GPRA (Government Performance Reporting Act) и PART (Programme Assessment Rating Tool). Они были внедрены на федеральном уровне в США для оценки эффективности работы федеральных ведомств (GPRA) и федеральных государственных программ (PART). GPRA было внедрено в практику в 1993 г., PART — в 2002 г. Первое было инициативой Конгресса, второе — президента. Несмотря на то что со времени внедрения этих инструментов прошло уже 20 и 10 лет соответственно, эффект от



их использования некоторые исследователи считают сомнительным [67]. Между самими инструментами сохраняются серьезные противоречия [28], а затраты ресурсов на отчетность несоизмеримы с выгодами [22].

Система оценки государственных программ (PART) была представлена администрацией президента Дж. Буша-мл. как «нейтральный, объективный инструмент» для «тщательной, систематической и прозрачной» оценки государственных программ [67]. Однако нейтральность и объективность были поставлены исследователями под сомнение [23; 26; 27; 59], как и последовательность в оценке и принятии решений на основе оценок [28]. Некоторые программы с низкими рейтингами получали дополнительное финансирование, в то время как финансирование программ с высокими рейтингами сокращалось [26; 59]. Авторы объясняют это идеологическими предпочтениями президентской администрации (оба президента Буша, как известно, — республиканцы). Для традиционно «демократических программ» оценка PART оказалась положительно связанной с изменением финансирования, в то время как для «республиканских программ» оценка PART оказалась статистически незначимой. Авторы делают предположение о том, что это может свидетельствовать о политизировании оценок результативности: идеологически близкие Республиканской партии программы «ограждались» от последствий оценки результативности, в то время как для «демократических программ» оценки результативности использовались в качестве основания для урезания финансирования.

Исследователи расходятся в оценках долговременного эффекта от внедрения этих инструментов УПР. Одни указывают на то, что государственные служащие постепенно учатся эффективно использовать информацию о результативности в своей работе [45], другие заявляют, что видимое влияние реформ отсутствует [25]. В то же время гигантский объем данных о результативности, производимых в рамках GPRA, сам по себе является ограничением на пути полезного использования этой информации [19, p. 328]. Кроме того, неочевидна ценность этих данных, так как не только граждане, но и члены Конгресса проявляют к ней мало интереса [19, p. 328].

Качественные исследования

Среди недавних публикаций значительное число посвящено исследованию того, как реформы УПР отразились на повседневной работе государственных служащих, каким образом используются данные о результативности. Предметом этих исследований является использование информации о результативности (*performance data use*). Если ранние публикации концентрировались на финансовых и экономических *результатах* внедрения УПР (часто оцениваемых количественно), то более поздние исследователи обратились к анализу *процесса* использования данных о результативности (анализируемого качественно).

Темы, затрагиваемые этими исследованиями, включают: управление изменениями в организации, организационное обучение, лидерство, управление знаниями, коммуникацию внутри организации и вне нее и другие

аспекты организационной жизни, на которые тем или иным образом оказывает влияние система УПР. Цель данных исследований состоит в том, чтобы выявить, почему в одних случаях показатели результативности как инструмент повышения эффективности работы используются, а в других — нет, а также каким образом различные факторы взаимодействуют между собой.

J. Taylor [63] с помощью опросов и интервью в австралийских государственных органах и учреждениях продемонстрировал, что показатели результативности используются больше для соблюдения формальных требований отчетности, чем для улучшения управленческих решений. Самого факта существования показателей результативности, а также докладов и отчетов об их значениях еще недостаточно для эффективного использования всей этой информации для оценки и повышения результативности [62].

Ученые в Испании [64] исследовали практику УПР в семи крупнейших городах и обнаружили парадокс подотчетности: если показатели результативности вводились вышестоящими инстанциями для усиления контроля, то они не использовались для управленческих решений, и наоборот — если менеджеры вводили показатели по своей инициативе, то контролирующие органы их игнорировали.

В результате опроса, проведенного в 674 крупных городах Америки [56], исследователи пришли к противоречивым выводам: респонденты (государственные служащие высокого уровня) указывают, что основными причинами внедрения показателей результативности является стремление «к лучшим управленческим решениям» и «большей подотчетности гражданам и местным избранным представителям». Однако менее 40% муниципалитетов действительно «осмысленно» использовали показатели в своей работе. Опрос продемонстрировал, что требование внедрять показатели результативности исходит не от федеральных властей или властей штатов, а от местных гражданских организаций и выборных представителей. Вместе с тем лишь 20% респондентов указали, что отчеты о результативности в действительности направляются в такие организации.

C. Pollitt [57] исследовал практику УПР в четырех странах Северной Европы (Финляндии, Голландии, Швеции и Великобритании) и пришел к выводу, что управление по результатам — это «активность менеджеров и для менеджеров» в государственном секторе. Ни политики, ни граждане не интересуются данными о результативности до тех пор, пока не происходит какая-либо катастрофа или скандал.

Практика подготовки докладов о результатах была исследована в муниципалитетах Уэльса [17]. Ученые заключили, что вследствие нехватки навыков и опыта в использовании показателей результативности у государственных служащих «доклады о результативности не оказывают положительного влияния на подотчетность публичных организаций».

Показатели результативности могут быть средством более эффективной коммуникации между организациями публичного сектора. Таким образом, показатели не всегда непосредственно влияют на решения о распределении бюджетных расходов, однако могут способствовать выявлению и конструктивному обсуждению проблем [43].



Количественные исследования (Великобритания)

P. Jackson [37] приводит обзор исследований в области управления по результатам за последние 30 лет. Лавинообразное увеличение данных о результативности, производимой всеми уровнями организаций государственного сектора Великобритании, позволило активно использовать статистические методы для оценки успешности реформ. Однако, несмотря на применение сложных методов количественного анализа, результаты остаются спорными и неоднозначными, в первую очередь потому, что за видимой объективностью количественного анализа скрываются часто субъективные критерии, используемые при создании моделей. Надежность оценок результативности на основе эконометрических методов подвергается сомнению [14; 16]. Получаемые результаты чувствительны к спецификации модели и легко могут быть «подогнаны» как для одного, так и для другого результата на основании одинаково правдоподобных предпосылок.

Оценка эффекта от внедрения инструментов УПР осложняется тем, что отделить этот эффект от других возможных влияний невозможно. Так, в целом данные о результативности в организациях социальной сферы в Англии указывают на положительную динамику, однако это не позволяет делать выводы о причинно-следственной связи [15; 20].

Анализ российской практики УПР на региональном уровне

Объектом исследования является сложившаяся за период с 2007 г. практика использования показателей результативности в региональных органах исполнительной власти. Предметом исследования стала практика использования показателей в рамках инструментов оценки и мониторинга результативности (Указ 825, Указ 607, ДРОНД в части оценки результатов) (см. табл. 2). За точку отсчета принимается подписанный в 2007 г. Указ Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Для обеспечения сравнимости с другими странами вопросы для интервью были адаптированы из исследования Кристофера Поллитта [57]. Аналогично его работе задачей исследования было ответить на вопрос, как используются показатели результативности в практике работы органов исполнительной власти (какие функции они выполняют, какие выгоды приносят, каково отношение к ним со стороны государственных служащих). К. Поллитт в своем исследовании стремился выявить международные и межведомственные различия в использовании показателей результативности в четырех европейских странах. Данное исследование позволяет провести предварительное сравнение с российской практикой. В ходе нашего исследования планировалось: 1) выявить преобладающую функцию, выполняемую показателями результативности: контроль или управление; 2) оценить восприятие сотрудниками управленческих выгод от показателей результативности. Оценка политических выгод требует других методов исследования, поэтому напрямую сравнить величину политических и управленческих

выгод невозможно. Однако если воспринимаемые управленческие выгоды окажутся небольшими, то логично будет предположить, что в противовес этому политические выгоды должны быть значительными. В противном случае трудно объяснить новый виток интереса к УПР³.

Были проведены интервью с сотрудниками правительства одного из регионов европейской части России. В интервью приняли участие сотрудники региональных министерств экономического развития, здравоохранения и природопользования⁴. Были использованы также записи публичных слушаний по разработке региональных стратегических документов, тексты выступлений на официальных мероприятиях и полевые заметки исследователя.

Сформулированы две гипотезы: 1) показатели результативности в основном используются как инструмент контроля (отчетности), а не управления; 2) управленческие выгоды от использования показателей результативности воспринимаются государственными служащими как незначительные.

Полученные результаты подтвердили изначальные гипотезы, а также позволили выявить ряд специфических проблем (слабых сторон УПР, ограничивающих их управленческую эффективность): 1) неспособность госоргана влиять на установленный индикатор; 2) недостаток межведомственной координации и кооперации; 3) отсутствие обратной связи при установке индикаторов. Эти слабые стороны негативно сказываются на большинстве управленческих функций показателей результативности [10].

Далее приводятся результаты исследования и обсуждается их теоретическая значимость.

Неспособность госоргана влиять на индикаторы

Все опрошенные государственные служащие указывали на то, что государственные органы имеют крайне ограниченные возможности по влиянию на показатели результативности. Можно выделить основные названные причины: 1) действия госоргана, которые отражаются на индикаторе только в долгосрочной перспективе; 2) внешние факторы; 3) особенность расчета статистических данных.

Долгосрочность

Действия государственного органа, если и отражаются на значениях показателей, то только со значительным лагом: *«То, что делает власть, отразится на этих показателях через 5 лет. И по этому показателю мы оцениваем власть сегодня»* [ГС-1].

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

⁴ Респонденты: 10 государственных служащих, среди них 2 министра, 3 заместителя министра, 4 главы департаментов, 2 специалиста. Проведены также интервью с консультантами и учеными (3 человека). Интервью были записаны и расшифрованы. Все цитаты респондентов выделены в тексте курсивом. Идентифицирующие сведения о регионе и респондентах удалены. Цитаты государственных служащих маркированы следующим образом: министр, заместитель министра — ГС-1, глава департамента, управления — ГС-2, специалисты — ГС-3; цитаты консультантов и ученых — К.



Внешние факторы и расходные обязательства

Внешние факторы, определяющие значение показателей, многообразны — начиная от глобальных экономических потрясений сегодняшнего дня и заканчивая наследием советского прошлого. Свою роль в изменении значений показателей респонденты склонны оценивать весьма скромно: «Региональная компонента есть, но в зависимости от показателя она может быть очень мала, не говоря уже о компоненте, на которую мы воздействуем напрямую» [ГС-1].

Отдельного внимания заслуживает влияние решений федеральных властей, которые носят определяющий характер для динамики многих показателей. Например, обсуждая влияние региональных властей на динамику показателя уровня бедности, респондент дал ему такую характеристику: «...уровень бедности.... Да, социальной защитой мы можем скорректировать, но самое мощное влияние... оказывают федеральные факторы. Пенсия была повышена значительно. Плюс ввели систему социальной доплаты до прожиточного минимума — уровень бедности снизился. **Наше влияние здесь было практически нулевое, потому что даже законодательство об этой социальной выплате было федеральным. Да, деньги наши, но... система была придумана федерацией**» [ГС-1].

К внешним «агентам влияния» респонденты относят и крупные частные компании, определяющие структуру экономики в регионе: «При всей важности показателя “валовой региональный продукт” местная власть, даже самый сильный губернатор, не в состоянии на него влиять. Возьмите промышленность. У нас собственники крупных предприятий не находятся в регионе. А часто — даже не в Москве» [ГС-1].

Свою ограниченную роль в достижении целевых значений показателей респонденты также объясняют зависимостью от федерального финансирования и решений федерального уровня. При этом связь между достигнутыми результатами и выделяемым *федерацией* финансированием может быть обратной: львиная доля расходных обязательств осуществляется не по собственной воле, а по закону: «финансируется не то, что лучше получается, а то, что закреплено законодательно» [ГС-1]. Такая ситуация не уникальна для России. Об аналогичных трудностях сообщают и исследователи американской практики [26].

Методика расчета показателей

Способность государственного органа влиять на значения показателей ограничивается не только его способностью или неспособностью изменить объективную ситуацию и решить проблему. Негативную роль играет и специфика методики расчета показателей. За последние 5 лет Министерство регионального развития трижды в корне меняло методику оценки результативности (рейтингование) на основе показателей⁵. Не успевают сотрудники на местах привыкнуть к одним правилам игры, как они меняются.

⁵ Гайдаровский форум 2012. Пленарная дискуссия «Точки роста: критерии эффективности региональных институтов» (<http://gaidarforum.ru>).

Федеральное влияние сказывается и на процессе расчета значений показателей: некоторые показатели определяются только после того, как органы государственной статистики выпускают свои «пересчеты», т.е. присылают корректировки прошлогодних значений. В результате показатель прошлого года может измениться, что влечет за собой изменение динамики по сравнению с текущим годом: «...эти показатели невозможно отследить по статистике. Их очень много. Росстат сделал расчет за 2010 г. и прибавил нам 4 млрд на малый бизнес и неучтенную экономику. В первую очередь это сразу снизило следующий показатель: у нас был рост предыдущего показателя на 132, теперь стал 20... Показатели сменились, даже ухудшились, зато улучшился показатель за 2010 г., но про него-то никто не спрашивает. Его уже забыли» [ГС-2].

Можно ожидать, что при крайне ограниченной «свободе маневра», определяющем влиянии внешних факторов и федеральных решений, непостоянстве методик, а также такого масштаба внешних вмешательствах в расчет значений показателей корреляция между приложенными усилиями и полученными значениями показателей должна стремиться к нулю. С точки зрения государственного служащего зависимости между его действиями и показателями результативности его ведомства практически нет.

Таким образом, управленческая ценность показателей как инструмента оценки качества работы стремится к нулю.

Недостаток межведомственной координации

Одной из наиболее важных выявленных проблем является слабость межведомственной координации. Существующая система закрепления показателей работает таким образом, что они распределяются по профильным министерствам, департаментам и управлениям. Процесс закрепления один из респондентов охарактеризовал как «расталкивание» показателей, другой — как «навешивание» на то или иное ведомство. При этом *расталкиванием* и *навешиванием* занимается «аппарат» (т.е. Аппарат Правительства), а сотрудники министерств так или иначе этому противостоят, опасаясь «навешивания» новых показателей в отчетности.

Ситуация такой фрагментированной и жестко закрепленной ответственности приводит к тому, что показатели начинают делиться на «наши» и «не наши», т.е. «чужие». При этом мотивация работать на «чужие» показатели отсутствует, что приводит к рассогласованности действий и тому, что проблемы не решаются годами.

Кроме того, централизованный механизм координации (через губернатора) работает не всегда. Проблемы, которые министерства считают для себя важными, зачастую не являются таковыми для губернатора. Решение проблем межведомственного характера требует постоянного и длительного внимания главы региона, однако его время и приоритеты могут не позволять ему уделять этому вопросу достаточного внимания. Спасти положение могло бы создание горизонтальной сетевой кооперации, однако респонденты склонны оценивать ее перспективы скептически: «сейчас каждый отвечает за себя» [ГС-2].



Тематика горизонтальной (сетевой) кооперации — одна из наиболее актуальных в современных исследованиях государственного управления: на смену New Public Management [47] приходит New Public Governance [48] и Network Governance [11; 38; 54].

М. Imperial [36] отмечает, что успешная межведомственная кооперация — это трудная задача, требующая комплексного подхода. На успех кооперации оказывают влияние такие факторы, как личность лидера, процедуры бюджетирования, планирования, управления персоналом, закупок, грантов и проч. Особенно подчеркивается значимость доверия между партнерами: «кооперация — это продвинутый метод управления» [36, р. 308].

Важным фактором является распределение ресурсов между организациями: если ресурсы распределены относительно равномерно, создаются условия для горизонтального взаимодействия, если же они сконцентрированы в одной организации, ее переговорная сила значительно выше, и это затрудняет взаимовыгодную кооперацию [36, р. 309].

Проблема межведомственной кооперации может решаться как централизованно, так и децентрализованно [8]. Исследования последних лет показывают, что кооперация на основе децентрализованных механизмов (сетей, горизонтальных взаимодействий) может быть более эффективной, чем вынужденная кооперация, насаждаемая сверху [36].

Механизмы децентрализованной (или полицентрической) кооперации — тема, стабильно набирающая популярность в последние годы. Признанием ее важности стало вручение в 2009 г. Нобелевской премии по экономике Элинор Остром, занимавшейся исследованиями проблем коллективного действия и горизонтальной кооперации.

М. Imperial [36] на материале 6 кейсов в области управления водными ресурсами показал, что централизованный механизм, хотя и создает более прозрачные механизмы контроля, может проигрывать децентрализованному механизму в эффективности. Транзакционные издержки при использовании центральной координирующей организации могут быть выше, а ряд косвенных выгод от кооперации не реализуется (такие выгоды включают: обмен опытом, генерацию социального капитала, рост доверия между партнерами, укрепление морали и инициативы). Кроме того, горизонтальная кооперация может способствовать распространению инноваций, обмену опытом и лучшими практиками [60] (подробнее о полицентрической кооперации см.: [49, 50, 53]).

Пожалуй, наиболее важный вывод, который можно сделать из литературы о полицентрической кооперации, заключается в том, что вынужденная кооперация под давлением сверху не обеспечивает устойчивости, в то время как сетевая кооперация при соблюдении определенных условий может становиться самовоспроизводящейся⁶.

Примечателен рассказ одного из респондентов. Попытка получить в муниципалитетах обновленные данные о значениях показателей не увенчалась успехом, поскольку в связи с угасанием интереса к ДРОНД в течение последнего года требований обновлять данные не направлялось, то и работу

⁶ Подробнее об условиях устойчивости кооперации см.: [21], [51], [3].

с показателями муниципалитеты остановили: «Ну а как? ДРОНД не заставляют делать, мы и забросили» [ГС-3].

Горизонтальная кооперация предоставляет альтернативный механизм коллективных действий, однако ее применимость ограничена сферами, в которых возможно взаимовыгодное сотрудничество. В случаях конфликта интересов другие методы координации более эффективны (иерархия, конкуренция).

Межведомственное взаимодействие вписывается в рамки теории коллективного действия (Э. Остром, М. Олсон, Дж. Хардин). Совместная работа ведомств по улучшению одного показателя (или группы показателей) может рассматриваться как проблема коллективного действия. Издержки несет конкретное ведомство, а выгоды распределяются между всеми. Возникает «проблема безбилетника».

Мансур Олсон в своей классической работе «The Logic of Collective Action» [46] говорит о том, что коллективное действие не будет совершаться до тех пор, пока участники не будут иметь личной заинтересованности в успехе дела. Иными словами, простого сознания того, что твои действия помогают «общему делу», недостаточно, чтобы мотивировать рационального участника группы. Необходимо наличие адресных выгод⁷ либо принуждения.

Аналогичная проблема возникает и при коллективном использовании ресурса [см.: 21; 31; 50–52].

Применительно к межведомственной кооперации можно говорить о ситуации, когда участники группы (департаменты, управления и министерства) полагаются на централизованный механизм координации (губернатора, президента), который не работает. При этом горизонтальная самопроизвольная кооперация для них либо не интересна («сейчас каждый отвечает за себя» [ГС-2]), либо запрещена правилами, в том числе особенностями распределения бюджетных средств: «распорядителями бюджетных средств являемся не мы, поэтому брать на себя этот показатель мы не можем» [ГС-2].

Рекомендации в данном случае должны лежать в русле создания условий для горизонтальной кооперации, сетевого взаимодействия и инициативы снизу. Попытка применить правила Э. Острома к проблеме межведомственной кооперации приведена в табл. 3. Правила и их объяснения применительно к коллективному действию взяты из работы Я.И. Кузьмина и М.М. Юдкевич [3].

Показатели результативности могут служить для развития межведомственной кооперации, так как позволяют четко ставить задачи, формулировать цели и отслеживать процесс реализации [40]. Кроме того, они дают возможность разным ведомствам «говорить на одном языке» и оценивать успешность совместных действий [7].

Однако в рассмотренном примере из российской практики такой функции показатели не выполняют. Об этом свидетельствует и семантическая окраска слов, употребляемых респондентами по отношению к показателям: «навешивать», «рисовать», «распикивать», «расталкивать», «закапывать» и проч. В этих словах не ощущается энтузиазма.

⁷ «Only a separate and “selective” incentive will stimulate a rational individual in a latent group to act in a group oriented way» [46, p. 51].



Таблица 3

Правила кооперации Э. Остром применительно к проблеме межведомственного взаимодействия

Правило	Смысл применительно к коллективному использованию ресурса и коллективному действию	Смысл применительно к межведомственной кооперации	Выполняется или нет
Наличие четких границ групп	Существование таких границ позволяет участникам знать, кто в системе, а кто — нет, и с кем они потенциально могли бы сформировать кооперативные договоренности. Границы позволяют исключить из пользования ресурсом тех или иных участников, что помимо прочего запускает работу механизм достоверной угрозы наказания в случае нарушения кооперативных договоренностей	Формализованное включение нескольких ведомств в работу по одному показателю или группе показателей, если от них зависит его (их) значение. Создание «проектных групп» и коопераций по показателям	Нет
Наличие и четкая спецификация локальных правил использования ресурсов	Эти правила должны ограничивать объем, время (временной горизонт) и технологию использования ресурса, а также распределять выгоды пропорционально взносам (в виде денег, времени, усилий) участников	Увязка системы стимулирования с вкладом ведомства в кооперацию	Нет
Вовлеченность участников группы в процессы установления и модификации правил	Большинство участников, которые как-то вовлечены в такой режим использования ресурса, должны иметь возможность принимать участие в установлении и модификации правил. Во-первых, это позволяет выработать правила, наилучшим образом подходящие к локальным обстоятельствам, а во-вторых, эти правила с большей вероятностью будут восприниматься участниками как справедливые. Тогда человек, нарушающий правила, которые в общем-то считает справедливыми, начинает стыдиться	Вовлечение сотрудников на местах в обсуждение показателей, устанавливаемых для них. Использование инициативы снизу как ресурса. Создание межведомственных рабочих групп по одному показателю	Нет
Участие в мониторинге соблюдения правил	Самые устойчивые режимы выбирают собственных надсмотрщиков, которые подотчетны пользователям (или сами являются таковыми), следят за условиями эксплуатации ресурса и поведением его пользователей. Предлагая занять официальные позиции локальным надсмотрщикам, сообщество легитимизирует их. В некоторых случаях происходит ротация: пользователи занимают ее по очереди. В других системах люди кого-то нанимают	Межведомственные рабочие группы — ротация председательствующего ведомства. Приглашение выборных депутатов как председателей межведомственных комиссий. Создание комиссий граждан	Нет

Окончание табл. 3

Правило	Смысл применительно к коллективному использованию ресурса и коллективному действию	Смысл применительно к межведомственной кооперации	Выполняется или нет
Градуалистский подход к реализации санкций	Режим использования ресурса должен предусматривать дифференцированный подход к наказанию нарушителей. Начальное наказание (если кто-то нарушил границы кооперативных договоренностей в первый раз) должно иметь как информирующий характер, чтобы нарушитель осознал, за что был пойман, и что за повторение последует уже серьезное наказание, так и назидательный — для остальных участников	Увязка системы стимулирования с вкладом ведомства в кооперацию	Нет
Наличие механизмов разрешения конфликтов	Важны удобные и дешевые площадки для решения конфликтов между пользователями и властями. В отличие от физических ограничений, правила эффективны, когда все их понимают. Люди, например, могут по-разному интерпретировать совместно выработанное правило. Если есть простой локальный механизм, который позволяет быстро «вытащить наружу» и разрешить конфликт, а результаты сделать публичными, то количество конфликтов, ведущих к снижению доверия, уменьшится	Формализованный механизм регулярного взаимодействия «рабочих групп» с губернатором	Нет
Минимальное признание права на самоорганизацию со стороны официальных властей	Это позволяет до определенной степени легитимизировать локальные процессы, снизив риски репрессий или вмешательства в реализацию этих правил	«Свобода маневра» руководителей ведомств по участию в межведомственных горизонтальных взаимодействиях. Свобода распоряжаться ресурсами	Нет



Таким образом, управленческой ценности в качестве инструмента действия межведомственной кооперации существующие показатели не представляют.

Отсутствие обратной связи при установке индикаторов

Эффективные механизмы обратной связи рассматриваются в литературе как один из факторов успешного внедрения систем управления по результатам. Вовлеченность исполнителей в разработку и модификацию системы показателей (а также установку целей и задач организации) позволяет выработать чувство причастности к развитию организации. Рекомендации по использованию механизмов вовлечения сотрудников в процесс реализации реформ УПР содержались в руководствах, выпущенных для глав муниципалитетов Великобритании [6]. Сотрудники, вовлеченные в процесс реформирования, лучше понимают и с большей готовностью принимают его. Вовлечение является одним из средств преодоления сопротивления реформам [7, р. 166]. Кроме того, всестороннее обсуждение и выработка консенсуса — это центральные темы New Public Governance. Неслучайно первопроходцами этой модели государственного управления являются страны Скандинавии [57].

Результат реализации реформы представляет собой сочетание дизайна и процесса внедрения [9]. Отсутствие заинтересованности государственных служащих в успехе той или иной реформы может быть фактором, определяющим успех или неудачу. Коммуникация, информирование, разъяснение, вовлечение — это методы, призванные обеспечить более благоприятные условия реализации реформ [7]. Макс Вебер отмечал, что без согласия чиновников монарху редко удается что-либо совершить⁸. Современные исследователи указывают, что со времен М. Вебера мало что изменилось: процесс внедрения и заинтересованность его участников определяют успех не меньше (если не больше), чем замысел и «политическая воля» [24; 58].

Проведенное исследование показывает, что в случае с показателями результативности (ДРОНД, Указ 825 и Указ 607) по критерию наличия обратной связи (вовлеченности сотрудников в процесс разработки) можно выделить два типа показателей. Показатели первого типа являются обязательными — «спускаются» с федерального уровня и «расталкиваются» по министерствам. Какая-либо обратная связь по этим показателям отсутствует. Соображения и замечания, направляемые в федеральный центр, игнорируются: *«Регион никак не вовлечен в формирование списка показателей. Нас никто не спрашивал, когда версталась методика Минрегиона, нас никто не спрашивал, когда структуру ДРОНДов разрабатывали»* [ГС-1]. *«ДРОНД спускается сверху и все»* [ГС-2].

Показатели второго типа являются необязательными и разрабатываются по собственной инициативе ведомств. При этом в ДРОНД министерств входят как обязательные, так необязательные показатели. Отношение респонден-

⁸ «The Russian czar of the old regime was seldom able to accomplish permanently anything that displeased his bureaucracy and hurt the power interests of the bureaucrats» [66, p. 238].

тов к показателям различается в зависимости от того, являются ли они спущенными сверху или же установленными по своей инициативе. Собственные показатели вызывают более теплую реакцию: *«У нас есть показатель QALY (Quality Adjusted Life Years — АСК). Годы жизни по качеству. Такого показателя у других нет, а мы его используем в наших реабилитационных центрах. У нас есть целевые программы, в которых он был основным»* [ГС-2].

А. Likierman [42] акцентирует внимание на роли вовлечения сотрудников. По его мнению, «владение» (ownership) (т.е. ведущая роль в разработке того или иного показателя) определяет степень серьезности и ответственности использования того или иного показателя или индикатора. Если люди не понимают, каким образом и для чего устанавливаются те или иные показатели, то они склонны относиться к ним скептически и без энтузиазма. Важно иметь в виду существующее различие между понятиями «играет ведущую роль» и «несет ответственность». В российской практике принято, что ответственность за каждый показатель должна быть закреплена за тем или иным подразделением. При этом вопрос о том, кто играет ведущую роль в работе, не поднимается (подразумевается, что ее играет федеральный центр). Это является важным фактором: одно дело — нести ответственность за «навешенный» показатель, другое — инициировать его разработку показателя и играть ведущую роль в работе с ним.

Результаты исследования говорят о том, что процесс разработки показателей является загадкой для сотрудников ведомств. Они не вовлекаются в него, а потому рассматривают показатели как нечто придуманное «кем-то там сверху» и действительно склонны относиться к ним скептически: *«Они, наверное, взяли эти показатели из Европы, переделали под российскую действительность и выпустили. А вы мучайтесь, как хотите»* [ГС-3].

Таким образом, неразвитость практики вовлечения сотрудников в развитие системы управления по результатам, отсутствие обратной связи с федеральным центром и жестко централизованный метод реформирования «сверху вниз» ограничивают потенциал показателей результативности как инструмента мотивации организации.

Использование показателей для управления

Несмотря на приведенную критику, в ходе исследования были выявлены управленческие функции, для которых показатели используются (пусть и с ограничениями). Такими функциями являются: 1) выявление проблем, особенно в результате межрегионального сравнения результатов; 2) сигнализирование о проблемах и потребности в финансировании.

Выявление проблем

Респонденты отмечали: тот факт, что на основе показателей результативности формируются рейтинги регионов, создает определенный психологический эффект и побуждает губернаторов искать причины низких показателей своего региона. Стоит отметить, что ни один из респондентов не указал на гранты, выделяемые по результатам рейтингования, как на зна-



чимый стимул к борьбе за рейтинг. Важность психологического эффекта усиливается свойственным губернаторам духом лидерства: «Конкуренция регионов — это конкуренция лидеров... я неоднократно была свидетелем того, как губернатор, увидев свой крайне негативный рейтинг, задумывается: “А почему именно в этой сфере?”. Вот тут начинается процесс: “А как это можно исправить? Как это можно углубить, и расширить, и улучшить?”. Поэтому мне кажется, что, несмотря на всю критику методики Минрегиона, сам подход рейтингования имеет не только психологическую, но и аналитическую пользу» [ГС-1].

Бюджетирование

Применительно к бюджетному процессу респонденты указывали на сигнальную функцию показателей. Показатели с негативной динамикой сознательно включатся в ДРОНД для доказательства необходимости финансирования: «А есть у нас еще плохой показатель, который мы специально оставили. Он говорит о потребностях. Мы оставили его именно для того, чтобы продолжалось финансирование» [ГС-2].

Однако этот же респондент отметил, что связь между показателем и финансированием не формализована. Не исключено, что сигналы, подаваемые такими показателями, не транслируются должным образом в бюджетный процесс. Подтверждением этого могут быть слова министра, подводящие итог обсуждению управленческих выгод от использования рассмотренных инструментов УПР: «У меня сложилось такое ощущение, что это документы для документов. Тот же ДРОНД никак не связан с бюджетным планированием. В таком случае вообще его ценность сводится к абсолютному нулю» [ГС-1].

В табл. 4 обобщены полученные результаты. Управленческие выгоды показателей результативности если и есть, то малы, что подтверждает выдвинутые гипотезы.

Таблица 4

Польза от показателей в рамках 8 управленческих функций

Управленческая функция	Смысл	Польза от показателей	Причина
Оценка	Насколько качественно работает госорган?	Мала	Вклад госоргана мал: внешние эффекты, долгосрочность, нехватка кооперации
Контроль	Хорошо ли работают мои подчиненные?	Мала	Вклад сотрудника мал: внешние эффекты, долгосрочность, нехватка кооперации
Бюджетирование	На какие программы следует тратить деньги?	Мала	Определяющая роль федеральных решений. Обязательное выполнение закрепленных функций
Мотивация	Как мотивировать сотрудников и партнеров добиваться результатов?	Мала	«Спускание сверху», «навешивание». Отсутствие вовлечения, информирования, игнорирование инициативы снизу

Управленческая функция	Смысл	Польза от показателей	Причина
Продвижение интересов организации	Как создать позитивный образ организации (убедить политиков, граждан)?	Неочевидно, нет данных	
Награждение	Какие достижения следует награждать и праздновать?	Мала	Вклад госоргана мал, вклад сотрудников мал: внешние эффекты, долгосрочность, нехватка кооперации
Обучение	Почему что-то работает, а что-то нет?	Есть, ограничена	Вклад госоргана мал, внешние эффекты. Однако могут сигнализировать о проблемах (особенно межрегиональное сравнение)
Совершенствование практики работы	Что и кто должен делать иначе, чтобы повысить результативность?	Мала	Нехватка межведомственной кооперации, фрагментированная ответственность

Использование показателей для контроля

Необходимо отметить: не все респонденты разделяют мнение о том, что упомянутый психологический эффект, создаваемый показателями, благотворен. Опрошенные консультанты, имеющие опыт работы с государственными органами, склонны видеть в показателях результативности в первую очередь «инструмент давления на региональную власть». Огромное число показателей (без установленной приоритетности) создают ситуацию, когда руководство может «как поругать, так и похвалить» в зависимости от целесообразности, продиктованной политическими соображениями. Таким образом, при видимости полной рациональности и объективности создается ситуация полного произвола: *«Эти показатели являются взаимоисключающими. Если одни хорошие, то должны быть провальные другие... Показатели — это всего лишь инструмент давления на региональную власть... Можно всегда найти те самые нужные точки, по которым они будут виноваты. Это не инструмент управления. Это инструмент административного давления»* [К]. *«Из трехсот показателей всегда можно найти те, по которым губернатор будет иметь возможность уволить или наградить министра»* [К].

Проблему огромного количества показателей и их рассогласованности обозначили все без исключения респонденты. Консультант проиллюстрировал эту проблему, используя результаты анализа государственных программ: *«...я проанализировал программы в регионе: четыре федеральных целевых программы и три — региональных, и сравнил количество показателей и их пересечение. По четырем большим программам — 294 показателя, из них пересекаются 10. Во всех четырех программах — 1. Три показателя — в трех программах, десять — хотя бы в двух»* [К].

Представляется, что причины подобной ситуации выходят за пределы технократического понимания государственного управления. Они лежат



в сфере политологии и исследований мотивации политиков. Как отмечает Л. Якобсон [4], показатели результативности в своей идеальной форме позволяли бы заключить идеальный контракт между гражданами и государством. Приближение к такой возможности, естественно, не в интересах государства. Специфика существующей системы обеспечивает контроль политиками чиновников, не создавая при этом возможностей контроля обществом политиков. Такой асимметричный контроль, пожалуй, не уникален в мировой практике. Американские исследователи указывают на использование рейтингов программ PART аналогичным образом [26].

Результаты исследования говорят о том, что контроль — это преобладающая функция показателей результативности. Кроме того, это особый вид контроля — не управленческий контроль, помогающий проверить, правильно ли выполняется работа (для этого степень влияния государственных органов на показатели результативности слишком низка), но политический контроль, позволяющий при видимости объективности реализовывать политически обусловленные решения.

Литература

1. Добролюбова Е.И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 65–133.
2. Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009.
3. Кузьминов Я., Юдкевич М. За пределами рынка: институты управления трансакциями в сложном мире (Нобелевская премия по экономике 2009 года — Оливер Уильямсон и Элинор Остром) // Вопросы экономики. 2010. № 1.
4. Якобсон Л.И. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам. Препринт WP8/2006/03. Государственное и муниципальное управление. М: ГУ-ВШЭ, 2006.
5. Andrews R., Boyne G.A., Enticott G. Performance Failure in the Public Sector — Misfortune or Mismanagement? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. № 2. P. 273–296.
6. Audit Commission. A Measure of Success: Setting and Monitoring Local Performance Targets. London: Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, 1999.
7. Barber M. Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets. London: Politico's, 2007.
8. Bardach E. Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomeno // Journal of Public Administration Research & Theory. 2001. Vol. 11. № 2. P. 149.
9. Barrett S.M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies // Public Administration. 2004. Vol. 82. № 2. P. 249–262.
10. Behn R.D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures // Public Administration Review. 2003. Vol. 63. № 5. P. 586–606.

11. Bogason P., Zølner M. *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
12. Bouckaert G., Halachmi A. *Performance Measurement, Organizational Technology and Organizational Design* // *Work Study*. 1994. Vol. 43. № 3. P. 19–25.
13. Bouckaert G., Peters B.G. *Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization* // *Public Performance & Management Review*. 2002. Vol. 25. № 4. P. 359–362.
14. Boyne G.A. *Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in US Local Government* // *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58. № 6. P. 474–484.
15. Boyne G.A., Chen A.A. *Performance Targets and Public Service Improvement* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007. Vol. 17. № 3. P. 455–477.
16. Boyne G.A. et al. *Where Next? Research Directions on Performance in Public Organizations* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 15. № 4. P. 633–639.
17. Boyne G.A. et al. *Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value* // *Public Administration*. 2002. Vol. 80. № 4. P. 691–710.
18. Breul J.D. *The Government Performance and Results Act-10 Years Later* // *The Journal of Government Financial Management*. 2003. Vol. 52. № 1. P. 58–64.
19. Breul J.D. *GPRA — A Foundation for Performance Budgeting* // *Public Performance & Management Review*. 2007. Vol. 30. № 3. P. 312–331.
20. Clarkson P. et al. *Has Social Care Performance in England Improved? An Analysis of Performance Ratings Across Social Services Organisations* // *Policy Studies*. 2009. Vol. 30. № 4. P. 403–422.
21. Dietz T., Ostrom E., Stern P.C. *The Struggle to Govern the Commons* // *Science*. 2003. Vol. 302. № 5652. P. 1907–1912.
22. Dubnick M. *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms* // *Public Performance & Management Review*. 2005. Vol. 28. № 3. P. 376–417.
23. Dull M. *Why PART? The Institutional Politics of Presidential Budget Reform* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. № 2. P. 187–215.
24. Elmore R.F. *Backward Mapping — Implementation Research and Policy Decisions* // *Political Science Quarterly*. 1980. Vol. 94. № 4. P. 601–616.
25. Gilmour J.B. *Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool* // *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn From Experience* / Ed. by T. Buss, F. Shea. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2008. P. 21–48.
26. Gilmour J.B., Lewis D.E. *Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores* // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. № 5. P. 742–752.
27. Greitens T.J., Joaquin M.E. *Policy Typology and Performance Measurement Results from the Program Assessment Rating Tool (PART)* // *Public Performance & Management Review*. 2010. Vol. 33. № 4. P. 555–570.
28. Gueorguieva V. et al. *The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act Evaluating Conflicts and Disconnections* // *American Review of Public Administration*. 2009. Vol. 39. № 3. P. 225–245.
29. Halachmi A. *Performance Measurement: A Look at Some Possible Dysfunctions* // *Work Study*. 2002. Vol. 51. № 5. P. 230–239.
30. Halachmi A. *Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance* // *Public Performance & Management Review*. 2002. Vol. 25. № 4. P. 370–374.

31. Hardin G. The Tragedy of the Commons // *Science*. 1968. Vol. 162. № 3859. P. 1243–1248.
32. Hood C. Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. № 4. P. 515–521.
33. Hood C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69. № 1. P. 3–19.
34. Hood C., Dixon R. The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainier or No-Gainer? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010. Vol. 20. P. 1281–1298.
35. Hood C., Jackson M. Keys for Locks in Administrative Argument // *Administration & Society*. 1994. Vol. 25. № 4. P. 467–488.
36. Imperial M. Using Collaboration as a Governance Strategy — Lessons From Six Watershed Management Programs // *Administration & Society*. 2005. Vol. 37. № 3. P. 281–320.
37. Jackson P.M. Governance by Numbers: What Have We Learned Over the Past 30 Years? // *Public Money & Management*. 2011. Vol. 31. № 1. P. 13–26.
38. Jones C., Hesterly W.S., Borgatti S.P. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms // *Academy of Management Review*. 1997. Vol. 22. № 4. P. 911–945.
39. Kaplan R.S., Norton D.P. The Balanced Scorecard — Measures that Drive Performance // *Harvard Business Review*. 1992. Vol. 70. № 1. P. 71–79.
40. Kaplan R.S., Norton D.P., Rugelsjoen B. Managing Alliances with the Balanced Scorecard // *Harvard Business Review*. 2010. Vol. 88. № 1–2. P. 114–120.
41. Kelly J.M. Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important) // *Public Performance & Management Review*. 2002. Vol. 25. № 4. P. 375–380.
42. Likierman A. Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use // *Public Money & Management*. 1993. Vol. 13. № 4. P. 15–22.
43. Melkers J. On the Road to Improved Performance // *Public Performance & Management Review*. 2006. Vol. 30. № 1. P. 73–95.
44. Moynihan D.P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008.
45. Newcomer K.E. How Does Program Performance Assessment Affect Program Management in the Federal Government? // *Public Performance and Management Review*. 2007. Vol. 30. № 3. P. 332–350.
46. Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New edn., Harvard Economic Studies; Cambridge, Mass; London: Harvard University Press, 1971.
47. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Plume, 1993.
48. Osborne S.P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London; N.Y.: Routledge, 2010.
49. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. N.Y.: Cambridge University Press, 1990.
50. Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action // *American Political Science Review*. 1998. Vol. 92. № 1. P. 1–22.
51. Ostrom E. Coping With Tragedies of the Commons // *Annual Review of Political Science*. 1999. № 2. P. 493–535.

52. Ostrom E. Collective Action and the Evolution of Social Norms // *Journal of Economic Perspectives*. 2000. Vol. 14. № 3. P. 137–158.
53. Ostrom E. et al. Sustainability — Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges // *Science*. 1999. Vol. 284. № 5412. P. 278–282.
54. Otoole L.J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration // *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. № 1. P. 45–52.
55. Piotrowski S.J., Rosenbloom D.H. Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information // *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62. № 6. P. 643–657.
56. Poister T.H., Streib G. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice // *Public Administration Review*. 1999. Vol. 59. № 4. P. 325–335.
57. Pollitt C. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. № 1. P. 25–44.
58. Pressman J.L., Wildavsky A.B. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. London: University of California Press, 1984.
59. Radin B. The Legacy of Federal Management Change: PART Repeats Familiar Problems // *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn From Experience* / Ed. by F. Shea, T. Buss. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2008. P. 114–134.
60. Rogers S. *Performance Management in Local Government* / 2nd ed. London: Pitman, 1996.
61. Smith P. On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector // *International Journal of Public Administration*. 1995. Vol. 18. № 2. P. 277–310.
62. Taylor J. The Usefulness of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia // *Public Administration and Development*. 2007. Vol. 27. № 4. P. 341–352.
63. Taylor J. Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making // *Public Administration*. 2011. Vol. 89. № 3. P. 860–878.
64. Torres L., Pina V., Yetano A. Performance Measurement in Spanish Local Governments. A Cross-Case Comparison Study // *Public Administration*. 2011. Vol. 89. № 3. P. 1081–1109.
65. Tullock G., Rowley Ch.K. *Bureaucracy*. Indianapolis, Ind., Lancaster: Liberty Fund; Gazelle Drake Academic, 2005.
66. Weber M. *From Max Weber: Essays in Sociology* / Translated, edited, and with an introd. by H.H. Gerth and C. Wright Mills, ed. Hans Heinrich Gerth. London: Routledge & K. Paul, 1948.
67. Yang K.F. The Sisyphean Fate of Government-Wide Performance Accountability Reforms Federal Performance Management Efforts and Employees' Daily Work, 2002–2008 // *Public Performance & Management Review*. 2011. Vol. 35. № 1. P. 149–176.