

Добролюбова Е.И.

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ И ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ¹

Понятие управления по результатам

Необходимым условием обеспечения сбалансированного и устойчивого развития Российской Федерации является повышение качества государственного управления. Одним из ключевых инструментов достижения данной цели является внедрение в деятельность органов государственной власти Российской Федерации новых управленческих механизмов – механизмов *управления по результатам*, обеспечивающих стимулы к постоянному повышению эффективности и результативности деятельности органов власти и государственного сектора в целом. Данные управленческие механизмы были позаимствованы из практики организации работы в частном секторе (см.: [2], [3] в списке литературы, приведенном в конце статьи) и впервые были сформулированы в рамках теории «нового государственного управления», разработанной в англосаксонских странах в 1970-е гг.

Несмотря на то что реформы, направленные на внедрение принципов управления по результатам в системе государственного управления в развитых странах, реализуются уже более тридцати лет, в научной и практической литературе отсутствует единое понимание термина «управление по результатам» или «управление, ориентированное на результат». Соответственно, зарубежные органы государственной власти, ответственные за организацию внедрения новых управленческих технологий, зачастую вводят собственные определения понятия «управление по результатам».

Например, Казначейство Великобритании понимает под управлением по результатам «управление результативностью и эффективностью деятельности организации или индивида». Агентство по развитию и оптимизации деятельности мест-

ных органов власти Великобритании в рамках управления по результатам выделяет четыре этапа: планирование (расстановка приоритетов и планирование с целью оптимизации), исполнение (помощь в достижении лучших результатов), оценка (оценка результатов/эффекта деятельности), пересмотр (внесение корректив в соответствии с результатами).

Комиссия по государственным услугам Новой Зеландии определяет управление по результатам как цикл из четырех этапов: выбор направления (чего мы хотим достичь в ближайшие 3–5 лет и почему); планирование (как лучше достичь желаемого и есть ли необходимые ресурсы); внедрение и оказание услуг (внедрение, мониторинг, внесение корректив); оценка (оценка эффективности и результативности предпринятых действий, оценка непредвиденных побочных эффектов). Комиссия по национальному аудиту Австралии предлагает рассматривать управление по результатам как умение делать то, что нужно, так, как нужно. При этом в рамках управленческого процесса выделяют три основные стадии: планирование результатов, которые фиксируются в соглашении о стандартах эффективности и результативности; исполнение (реализация программ); оценка, основанная на сопоставлении достигнутого с тем, что было запланировано.

Наиболее известным международным определением понятия «управление по результатам» является определение Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР): *«Управление по результатам – управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности и результативности; менеджеры обладают возможностями для их достижения; проводится измерение и отчет о достигнутых результатах, а затем эта информация используется при решениях о финансировании, структуре, функционировании программ, а также при решениях о поощрении и санкциях»* (см. [5]). Исходя из данного определения можно выделить следующие основные отличия механизмов управления по результатам от других механизмов управления:

- использование информации о целевых и фактических значениях показателей, характеризующих эффективность и результативность деятельности на стадии планирования (принятия решений о финансировании, структуре и функционировании программ) и на стадии оценки (принятия решений о поощрениях и санкциях);
- выделение в качестве объектов управления *программ* – комплексов взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение общих задач (выполнение смежных функций), а не абстрактного понятия *«деятельность организации»*;
- наличие у руководителей среднего звена («менеджеров программ») достаточной степени свободы в принятии решений, которая обеспечивает возможность достижения целевых значений показателей в области эффективности и результативности;
- наличие формализованной взаимосвязи между результатами деятельности организации и поощрениями и санкциями по отношению к ее руководству и (в определенной степени) сотрудникам данной организации.

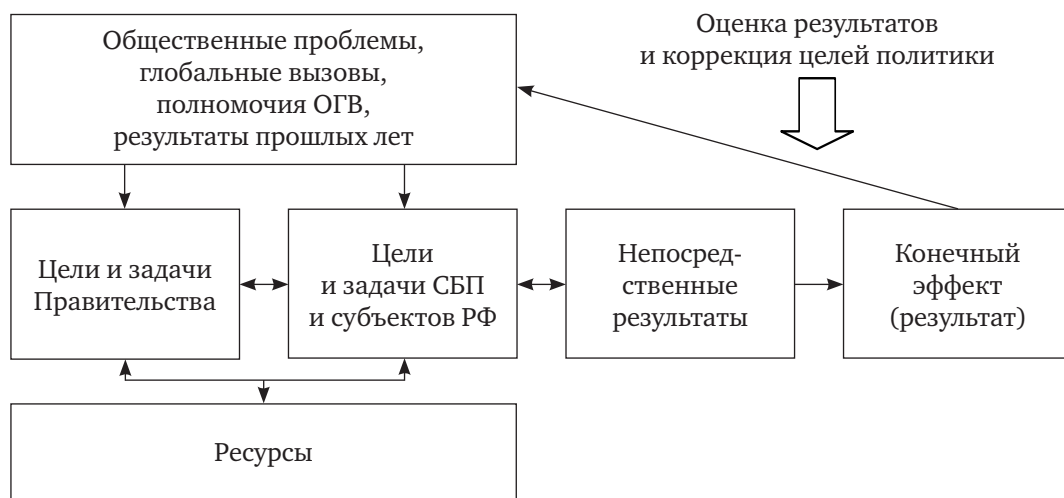
С учетом проведенного анализа понятий, используемых в международной практике, можно сформулировать следующее рабочее определение управления по результатам: **управление по результатам – это принцип управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления (планирование, реализация и контроль), способствующий наиболее эффективному достижению целей органов исполнительной власти (органов местного самоуправления, государственных организаций).**

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.

Общая логика системы управления по результатам в Российской Федерации представлена на рисунке 1. Общественные проблемы, глобальные вызовы, результаты, достигнутые за прошедшие годы, а также полномочия органов государственной власти формируют систему целей и задач Правительства Российской Федерации, а также систему целей и объектов бюджетного планирования² и субъектов Российской Федерации (в пределах полномочий соответствующих структур). Реализация данной системы целей и задач, подкреплённая имеющимися ресурсами, позволяет добиться непосредственных результатов. Важно, что ресурсы, являясь средством достижения непосредственных результатов, одновременно выступают в качестве ограничения при определении целей и задач субъектов бюджетного планирования и субъектов Российской Федерации. Степень достижения таких результатов может повлечь за собой корректировку некоторых целей и задач органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. В среднесрочном плане непосредственные результаты обеспечивают конечные, общественно значимые результаты. Оценка результатов, в ходе которой фиксируются фактические изменения объекта управления и динамика значений показателей конечных общественно значимых результатов, позволяет, в свою очередь, скорректировать цели Правительства Российской Федерации.

Рисунок 1

Логика управления по результатам в Российской Федерации



Использованные сокращения:

ОГВ – органы государственной власти; СБП – субъекты бюджетного планирования

На практике рассматриваемые этапы управления по результатам во многом синхронизированы: наличие информации о динамике непосредственных и конечных общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти позволяет своевременно корректировать государственную политику в данной сфере, ориентирует деятельность всех участников на достижение максимальных результатов в условиях ограниченных ресурсов.

Вопросы управления по результатам в реформах государственного управления в России

Результаты обследования, проведенного специалистами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2005 г., показывают, что в большинстве стран, входящих в ее состав, в той или иной степени используются показатели, позволяющие оценивать непосредственные и конечные результаты деятельности государственного сектора, при этом акцент делается на конечных общественно значимых эффектах реализации государственных программ. Оценка результатов деятельности (по заранее определенным показателям эффективности и результативности) также в той или иной степени принимается во внимание и при принятии решений о финансировании тех или иных программ или бюджетных статей в будущих финансовых периодах (см [4]).

Опыт внедрения систем управления по результатам в государственном секторе подавляющего большинства развитых государств не мог не быть учтен при разработке реформ государственного управления в Российской Федерации. Возможность структурированного планирования деятельности, мониторинга и оценки непосредственных и конечных результатов на всех уровнях управления – эти преимущества технологии управления по результатам обусловили целесообразность включения управления по результатам как важной составляющей реформы государственного управления в России.

Идеи разработки и внедрения элементов управления по результатам в системе государственного управления в Российской Федерации впервые были учтены при разработке Президентской программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)³» в части проведения отдельных экспериментов и реализации «пилотных» проектов по отработке новых методов планирования деятельности органов государственной власти и государственных служащих, а также программно-целевого финансирования. Проведение указанных экспериментов на федеральном уровне (в частности, в Минэкономразвития России), а также в субъектах Российской Федерации – участниках реализации Программы (Республике Чувашия, Красноярском крае, Самарской и Саратовской областях, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе) в 2003–2004 гг. позволило протестировать возможность использования отдельных новых технологий планирования и оценки деятельности (в т.ч. оплаты труда по результатам) в отдельных органах государственной власти. В то же время отсутствие единой методической и нормативно-правовой базы для дальнейшего распространения результатов экспериментов, отсутствие обобщенных результатов проведенных экспериментов, недостаток финансовых средств для реализации мероприятий программы в других федеральных органах исполнительной власти и субъектов Российской Федерации

привели к тому, что результаты реализации указанных мероприятий так и остались на уровне отдельных инициатив. Так, несмотря на то что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации были разработаны и утверждены аналогичные программы реформирования государственной службы, мероприятия, профинансированные в рамках указанных программ, в основном сводились к повышению квалификации, подготовке и переподготовке государственных служащих (в ряде случаев также муниципальных служащих), но не к реформированию систем государственного управления в соответствующих субъектах Российской Федерации.

В более широком плане вопросы внедрения управления по результатам (в части внедрения бюджетирования, ориентированного на результат) получили в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации № 259 от 22 мая 2004 г. В рамках Концепции и прилагаемого к ней Плана мероприятий предусматривалось следующее:

- внесение изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации, направленных на: а) переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств; б) приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти; в) согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) и международными стандартами статистики государственных финансов;
- выделение бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств;
- определение порядка ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации;
- определение порядка составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета;
- утверждение стандартов учета и финансовой отчетности единиц сектора государственного управления;
- предоставление ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствование методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;
- использование в бюджетном процессе ведомственных целевых программ (включая определение порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ);
- распределение части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширение полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета; и
- внесение изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования бюджетного процесса, принятие соответствующих актов Правительства Российской Федерации.

Таким образом, по сравнению с Программой реформирования государственной службы, реализация которой во многом предусматривала экспериментальный подход к новациям в сфере управления, Концепция реформирова-

ния бюджетного процесса была ориентирована на полномасштабное внедрение новых принципов бюджетирования. В то же время оценка степени реализации мероприятий данной Концепции, связанных с внедрением принципов и процедур управления по результатам, показывает, что по ряду ключевых направлений (в частности, в сфере учета достигнутых и планируемых результатов при распределении бюджета принимаемых обязательств) недостаточный прогресс в реализации мероприятий данной Концепции является сдерживающим фактором для внедрения системы управления по результатам в целом (таблица 1).

Определенная попытка систематизации работы по внедрению принципов и процедур управления по результатам была предпринята в рамках Концепции «Административная реформа в Российской Федерации в 2006–2008 гг.», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25.10.2005, где управление по результатам было выделено как отдельное направление административной реформы, при реализации которого предполагалось обеспечить решение следующих задач:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования по целям и результатам деятельности, проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;
- разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение 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;
- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;
- внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями;
- создание типовой нормативно-правовой и методической базы для субъектов Российской Федерации (в целях внедрения процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в субъектах Российской Федерации) с ее последующей экспериментальной апробацией.

Приведенный выше перечень задач показывает, что в рамках административной реформы был предусмотрен более широкий подход к внедрению принципов управления по результатам по сравнению с более ранними направлениями реформирования, ориентированными либо на отдельные эксперименты и пилотные проекты (реформа государственной службы), либо исключительно на вопросы бюджетирования,

ориентированного на результат. В то же время в рамках административной реформы не получила полной концептуальной проработки сама схема внедрения управления по результатам в Российской Федерации. Фактически в Концепцию административной реформы были включены лишь мероприятия по внедрению отдельных механизмов и инструментов управления по результатам, тогда как проработка схемы управления с использованием новых управленческих технологий оставалась «за рамками» данной Концепции, а также других концептуальных документов, определяющих направления реформирования государственного управления в Российской Федерации. Указанная особенность явилась значительным сдерживающим фактором для последующей реализации данного направления административной реформы.

В таблице 1 выделены основные задачи и мероприятия, связанные с внедрением элементов управления по результатам в рамках различных реформ государственного управления в Российской Федерации. По каждому из мероприятий дана экспертная оценка степени реализации соответствующего мероприятия и определены проблемы, требующие решения для его успешного выполнения. В целом можно констатировать, что на сегодняшний день мероприятия по внедрению принципов и процедур управления по результатам, предусмотренные различными реформами государственного управления, выполнены частично; полное внедрение механизмов и инструментов управления по результатам требует дополнительных системных усилий в среднесрочной перспективе.

Таблица 1

опросы управления по результатам в мероприятиях реформ государственного управления⁴

Реформы/задачи/ мероприятия, связанные с внедрением управления по результатам	Степень выполнения (по состоянию на декабрь 2006 г.) ⁵	Степень выполнения (по состоянию на июнь 2008 г.)	Проблемы
Административная реформа (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.): задачи, мероприятия			
1. Создание и внедрение комплексной системы – ведомственного и межведомственного планирования по целям и результатам деятельности – проектного управления по целям и результатам деятельности – конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности	Частично (в части планирования целей и результатов деятельности ОИВ)	Частично (в части планирования целей и результатов деятельности ОИВ, их структурных подразделений и подведомственных организаций (в «пилотном» режиме); конкурентного распределения ресурсов (в экспериментальном режиме на региональном уровне)	<ul style="list-style-type: none"> • Механизмы проектного управления используются недостаточно; • недостаточно проработаны механизмы взаимодействия по межведомственным/межуровневым целям и задачам; • требуют доработки механизмы контроля за достижением результатов; • формализованная система конкурентного распределения ресурсов между ведомствами разработана в ряде субъектов РФ и может быть адаптирована к условиям других субъектов РФ и для федерального уровня

Продолжение таблицы 1

Создание единой государственной информационной системы планирования и мониторинга эффективности деятельности органов власти в целях достижения ключевых показателей социально-экономического развития, в том числе на основе развития, интеграции и обеспечения доступности баз государственных статистических данных и внедрения в органах исполнительной власти современных информационных систем поддержки управления проектами и формирования ведомственной управленческой отчетности	Частично. Ведется работа в сфере формирования ведомственной управленческой отчетности	Частично. Росстат собирает данные по 65% показателей субъектов бюджетного планирования ⁶ , включенных в Сводный Доклад Правительства Российской Федерации, проводится активная работа по организации сбора и публикации показателей, характеризующих эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	<ul style="list-style-type: none"> Показатели достижения целей и задач в ДРОНД ФОИВ не в полной мере совпадают с показателями, включенными в Сводный Доклад Правительства России Сохраняется широкое использование ведомственной отчетности, что приводит к смещению акцентов в оценке
Совершенствование методологии и порядка разработки среднесрочных программ Правительства Российской Федерации	Методология не утверждена	Методология не утверждена	<ul style="list-style-type: none"> Цели, задачи и мероприятия среднесрочных программ Правительства РФ не оценены в ресурсном (в т.ч. денежном) выражении
Реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»)	Не применимо ⁷	Частично. Разрабатывается концепция автоматизированной системы ГАС «Управление»	<ul style="list-style-type: none"> Сложности в распределении ответственности за достижение показателей социально-экономического развития между уровнями управления
2. Разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства	В основном да (в рамках Сводного Доклада Правительства, Доклада о целях и результатах бюджетной политики, ДРОНДов субъектов бюджетного планирования)	Да (в рамках Сводного Доклада Правительства РФ, ДРОНДов субъектов бюджетного планирования, перечней показателей эффективности деятельности ОИВ субъектов Российской Федерации и муниципальных районов)	<ul style="list-style-type: none"> Большое количество показателей эффективности затрудняет проведение анализа и осложняет процесс принятия управленческих решений показатели эффективности деятельности ОИВ субъектов Российской Федерации и муниципальных районов не связаны напрямую с целями развития государства
Формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ, включающей показатели текущего и конечного результата и использованных ресурсов	Да, частично (в рамках разработки ДРОНДов и федеральных программ)	Да, частично (в рамках разработки ДРОНДов и обоснований бюджетных ассигнований)	<ul style="list-style-type: none"> Необходимость доработки методологии разработки и реализации бюджетных целевых программ (ДЦП, ВЦП, межуровневые бюджетные программы, ФАИП, соотношение с национальными проектами)

Продолжение таблицы 1

3. Внедрение 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	Частично в рамках пилотных проектов	Частично в рамках пилотных Проектов и в отдельных ФОИВ	<ul style="list-style-type: none"> Система ответственности руководителей и госслужащих ОИВ за достижение целей и результатов не определена не реализована (за исключением отдельных пилотных проектов) система планирования и текущей оценки деятельности государственных служащих
Формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками	Нет, но работа ведется (разработка показателей результативности для ФНС России, ФТС России и т.д.)	Частично (в ФНС России, ФТС России и т.д.)	<ul style="list-style-type: none"> Недостаточна взаимосвязь показателей с планированием деятельности и текущей оценкой большой объем «текущей» деятельности государственных служащих по выполнению поручений сохраняется разрыв в уровне оплаты труда между органами государственной власти и частным сектором (по сопоставимым должностям)
4. Разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач	Нет	Нет	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствует практика управленческого учета в качестве управляемых ресурсов фактически рассматриваются только финансовые ресурсы
Разработка и внедрение методики расчета ресурсного обеспечения поставленных целей и задач	Нет	Частично (в рамках подготовки обоснований бюджетных ассигнований)	<ul style="list-style-type: none"> В качестве ресурсного обеспечения рассматриваются только финансовые ресурсы
5. Разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов	Скорее нет (подразделения внутреннего аудита результативности созданы лишь в нескольких ФОИВ)	Частично (в отдельных ФОИВ и некоторых субъектах РФ)	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие единой методологии проведения аудита результативности (в том числе с учетом оценки эффективности бюджетных расходов)

Продолжение таблицы 1

Создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах, т.е. механизмов распределения средств соответствующего бюджета для обеспечения деятельности органов исполнительной власти, предусматривающих процедуры выбора между двумя и более вариантами расходования конкретной суммы бюджетных средств для осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг	Нет	Нет	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо уточнить поставленную задачу и возможности ее реализации (например, путем введения требования о рассмотрении альтернативных методов достижения поставленных результатов при разработке программ)
6. Внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей	Скорее нет (риски оцениваются в рамках ДРОНДов)	Частично (оценка рисков проводится в рамках подготовки ДРОНДов и БЦП)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единой утвержденной концепции и методологии оценки рисков
7. Внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями	Частично (в рамках пилотных проектов на федеральном и региональном уровнях)	Частично (в рамках пилотных проектов на федеральном и региональном уровнях)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единой утвержденной концепции и методологии для результативного управления подведомственными организациями
8. Создание типовой нормативно-правовой и методической базы для субъектов Российской Федерации (в целях внедрения процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в субъектах Российской Федерации) с ее последующей экспериментальной апробацией	Нет (нормативно-правовая и методическая база разрабатывается на уровне каждого отдельного субъекта Российской Федерации)	Нет (нормативно-правовая и методическая база разрабатывается на уровне каждого отдельного субъекта Российской Федерации). В то же время проводится значительное количество мероприятий по обмену опытом внедрения управления по результатам на региональном уровне	<ul style="list-style-type: none"> • Дополнительные ресурсы, затрачиваемые субъектами на разработку собственной нормативно-правовой и методической базы • отсутствие унифицированных подходов (по типам субъектов Российской Федерации) • отсутствие обобщенных результатов практики на уровне субъектов Российской Федерации
Реформа бюджетного процесса (Концепция «Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации 2004–2006 гг.»): мероприятия			
1. несение изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации, направленных на: а) переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств	Да	Да	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо дальнейшее совершенствование бюджетной классификации

Продолжение таблицы 1

б) приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти в) согласование бюджетной классификации с МСФО и международными стандартами статистики государственных финансов	Да	Да	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо дальнейшее совершенствование бюджетной классификации
2. Выделение бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств	Да (в части действующих обязательств)	Да (в части действующих обязательств)	<ul style="list-style-type: none"> • Требуется уточнения в части бюджета принимаемых обязательств
3. Определение порядка ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации	Да	Да	
4. Определение порядка составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета	Да	Да	
5. Утверждение стандартов учета и финансовой отчетности единиц сектора государственного управления	Да	Да	
6. Предоставление ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности	Да	Да	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка ДРОНДов не синхронизирована с бюджетным процессом и не является частью бюджетного процесса
7. Совершенствование методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ	Частично да (в части ФЦП)	Частично да, однако требуется совершенствование методологии разработки и реализации ДЦП и ВЦП	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единых рекомендаций по совершенствованию РЦП и МЦП • не проработана нормативно-правовая и методическая база для межрегиональных/межмуниципальных и межуровневых целевых программ
8. Использование в бюджетном процессе ведомственных целевых программ (включая определение порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ)	Скорее нет (есть примеры уровня субъектов Российской Федерации)	Да, однако на федеральном уровне большинство ВЦП являются аналитическими	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо совершенствование инструмента ВЦП (в т.ч. упрощение процедур, связанных с утверждением ВЦП на федеральном уровне)
9. Распределение части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ	Нет	Нет (в отдельных субъектах Российской Федерации предусматривается распределение средств между БЦП на основе рейтингования последних)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единого методологического подхода к системе рейтингования принимаемых обязательств

Продолжение таблицы 1

10. Расширение полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета	Частично (в рамках изменений в бюджетную классификацию)	Частично (в рамках изменений в бюджетную классификацию)	• Необходима концептуальная и методологическая проработка данного вопроса
11. несение изменений в Бюджетный Кодекс в части регулирования бюджетного процесса, принятие соответствующих актов Правительства Российской Федерации	Частично (поправки в БК разработаны, но не внесены)	В основном да (ряд НПА, обеспечивающих реализацию БК РФ, находится в стадии согласования)	• Необходима согласованная позиция заинтересованных ОИВ
Реформа государственной службы (Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации в 2003–2005 гг.» (продлена до 2007 г.)			
1. Апробация новых методов планирования деятельности федеральных государственных органов, системы показателей и критериев оценки деятельности федеральных государственных служащих	Частично (в рамках экспериментов и пилотных проектов)	Частично (в рамках экспериментов и пилотных проектов)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие обобщенных итогов экспериментов, в т.ч. при взаимосвязи с другими направлениями • отсутствие утвержденной методической базы, обеспечивающей взаимосвязь целей и задач органов, структурных подразделений и государственных служащих
2. Применение методов программно-целевого финансирования отдельных федеральных государственных органов, ориентированного на повышение эффективности деятельности этих органов и федеральных государственных служащих	Скорее нет; частично мероприятие реализовано в рамках реформы бюджетного процесса (однако на уровне органов, а не госслужащих)	Скорее нет; частично мероприятие реализовано в рамках реформы бюджетного процесса (однако на уровне органов, а не госслужащих)	<ul style="list-style-type: none"> • Органы, перешедшие полностью на программно-целевой принцип, отсутствуют • недостаточная мотивация госслужащих по достижению поставленных целей/ожидаемых результатов
3. Использование балансового метода учета ресурсов и современных форм оценки эффективности произведенных федеральными государственными органами бюджетных расходов	Скорее нет	Нет	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на финансирование аппаратов остаются во многом статичными; отсутствие управленческого учета не позволяет связать их с программными расходами

Использованные сокращения:

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации; БЦП – Бюджетные целевые программы; ВЦП – Ведомственные целевые программы; ГАС – Государственная автоматизированная система; ДРОНД – Доклад о результатах и основных направлениях деятельности; ДЦП – Долгосрочные целевые программы; МЦП – Муниципальные целевые программы; НПА – нормативный правовой акт; ОИВ – органы исполнительной власти; РЦП – региональные целевые программы; СБП – субъект бюджетного планирования; ФАИП – Федеральная адресная инвестиционная программа; ФОИВ – Федеральные органы исполнительной власти.

«Дорожная карта» внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации на среднесрочную перспективу

Проблема отсутствия единой Концепции внедрения управления по результатам усугубляется различием подходов к внедрению управленческих новаций в рамках рассматриваемых реформ государственного управления, отсутствием единства терминологии, существенными различиями в позициях ключевых органов государственной власти, ответственных за реализацию соответствующих концепций и программы. Следствием этого стала неоднозначность понимания не только отдельных терминов, но и представлений об ожидаемых результатах проведения смежных реформ. Такое положение дел приводило к дублированию усилий, принятию противоречивых решений, распылению ресурсов и в конечном счете снижало эффект от реализации мероприятий, предусмотренных различными направлениями реформ. Таким образом, возникла объективная необходимость формирования **единой методологии и взаимосвязанного плана действий по внедрению механизмов и процедур управления по результатам в рамках различных реформ государственного управления.**

С этой целью в 2006 г. группа экспертов Центра стратегических разработок, ГУ–ВШЭ, Центра экономического и финансового консалтинга и Всемирного банка разработала и представила для широкого обсуждения проект «Дорожной карты» внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации на среднесрочную перспективу⁸ (далее – «Дорожная карта»). В основу «Дорожной карты» лег анализ степени реализации основных мероприятий по внедрению принципов и процедур управления по результатам в рамках различных реформ государственного управления, представленный в предыдущем подразделе настоящей статьи, а также анализ основных проблем внедрения механизмов управления по результатам в Российской Федерации на различных стадиях управленческого цикла (планирование, реализация, контроль). Соответственно, мероприятия «Дорожной карты» также были сгруппированы в три блока:

1. Соотнесение целей, результатов и ресурсов органов государственной власти в процессе планирования.
2. Координация используемых ресурсов, достигаемых результатов и целей органов государственной власти в процессе их реализации (исполнения планов).
3. Контроль, оценка, поощрение и коррекция достигаемых целей, результатов и используемых ресурсов.

Международный опыт проведения аналогичных реформ позволил предположить, что внедрение механизмов и инструментов управления по результатам потребует скоординированных усилий как минимум в течение последующих четырех лет (2007–2010). Продление срока реализации Концепции «Административная реформа в Российской Федерации» до 2010 г. подтвердило данное предположение.

В целом, несмотря на свой неофициальный характер, «Дорожная карта» используется заинтересованными органами исполнительной власти в своей деятельности (см.: [6]). Помимо основной цели по формированию единой методологии внедрения управления по результатам разработка и реализация мероприятий «Дорожной карты» были призваны сориентировать экспертное сообщество на решение **актуальных задач** и повышение отдачи от координации усилий в рамках реализации различных реформ государственного управления. Кроме того, наличие «Дорожной карты» предоставляет возможность проведения **мониторинга** и **оценки** (в том числе **внешней оценки**) процесса внедрения механизмов управления по результатам. В определенной степени процесс разработки и обсуждения промежуточных итогов реализации мероприятий «Дорожной карты» явился одним из примеров независимого внешнего мониторинга реализации реформ государственного управления в России.

Промежуточные итоги реализации «Дорожной карты» внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации на среднесрочную перспективу

Анализ прогресса в реализации реформ государственного управления в 2007 – первой половине 2008 г. позволяет оценить промежуточные итоги реализации «Дорожной карты» внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации на среднесрочную перспективу (таблица 2).

В целом необходимо отметить положительную динамику в сфере внедрения управления по результатам. Так, по большинству мероприятий «Дорожной карты» (16 из 27) выявлен определенный прогресс. Основные достижения отмечены в сферах:

- внедрения нового бюджетного законодательства;
- внедрения инструментов для сопоставления развития территорий и оценки эффективности деятельности органов управления и местного самоуправления;
- разработки и внедрения ведомственных и региональных систем управления по результатам;
- расширения использования программно-целевых методов управления.

Необходимо отметить, что прогресс в сфере разработки и внедрения инструментов и механизмов управления по результатам наблюдается не только на федеральном, но и на региональном уровне. В соответствии с опросом, проведенным Минэкономразвития России в мае 2007 г., если до 2006 г. уровень нормативно-правовой проработки инструментов и механизмов управления по результатам (вопросов подготовки документов стратегического характера, среднесрочных программ социально-экономического развития, Сводных докладов субъектов Российской Федерации, Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) органов исполнительной власти, Ведомственных целевых программ (ВЦП), вопросов аудита результативности деятельности и конкурентного распределения средств с учетом достигнутых результатов) составлял лишь 11,4%, то к концу 2007 г. субъекты РФ предполагали достичь уровня 39,4%. Со-

ответственно, уровень внедрения механизмов и инструментов управления по результатам в среднем по Российской Федерации (по данным 77 субъектов Российской Федерации) до 2006 г. составлял 7,6%, в 2006 г. – 13,4%, ожидаемое значение на конец 2007 г. составляло 22,4% (уровень внедрения в отдельном субъекте Российской Федерации рассчитывался как доля внедренных инструментов и механизмов управления по результатам в их общем количестве).

Проведенная в середине 2008 г. экспертная оценка фактической степени достижения запланированных результатов (по материалам правовой базы данных, а также на основании анализа официальных веб-сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации) подтвердила, что результаты, намеченные на 2007 г., были в целом достигнуты (таблица 3), а в сфере нормативно-правового регулирования и методического обеспечения даже несколько превышены.

Таблица 2

**«ДОРОЖНАЯ КАРТА»
внедрения механизмов управления по результатам в деятельность
органов государственной власти Российской Федерации
на среднесрочный период: степень реализации
(по состоянию на июнь 2008 г.)**

Мероприятия	Непосредственный результат	Статус мероприятия по состоянию на 15.06.2008	2007				2008		2009	2010
			1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 пол.	2 пол.		
1. Соотнесение целей, результатов и ресурсов органов государственной власти в процессе планирования										
1.1. Обобщение опыта внедрения механизмов управления по результатам в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации в 2004–2006 гг. (включая результаты «пилотных» проектов). Формирование и распространение библиотеки «лучшей практики»	– Аналитический отчет с обобщением опыта и уроков внедрения механизмов управления по результатам – материалы по «лучшей практике» представлены на веб-сайте; проведены мероприятия по распространению опыта	Реализовано. В 2007 г. было проведено несколько мероприятий по анализу и распространению опыта внедрения управления по результатам								

Продолжение таблицы 2

1.2. Разработка концепции управления по результатам и механизмов ее реализации с последующим представлением в Комиссию по результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти	– Разработана и согласована концепция внедрения механизмов управления по результатам	Не реализовано								
1.3. Подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании социально-экономического развития Российской Федерации»/проекта Федерального закона «Об общих принципах стратегического управления, планирования, осуществления деятельности и контроля за результатами деятельности органов государственного и муниципального управления в Российской Федерации»	– Проект федерального закона	Реализовано частично (в рамках Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»)								
1.4. Разработка методик подготовки государственных стратегий (политик), докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти (ОГВ) и программ социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, основанных на системе стратегических целей органов государственной власти и показателей результатов их дея-	– Единая методическая база для подготовки документов стратегического планирования и управления по результатам	Выполнено частично. Единая методическая база отсутствует. За прошедший период разработана и утверждена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007);								

Продолжение таблицы 2

тельности (включая уровень субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и делегированным полномочиям)		ожидается доработка данной методики. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, представлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» предусматривает введение показателей результативности деятельности в привязке к трансфертам федерального бюджета								
1.5. Подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» в части целей и результатов деятельности и подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Регламент Правительства Российской Федерации в части выполнения поручений и их соотношения с целями, результатами и ресурсами	– Проект федерального закона, проект Постановления Правительства Российской Федерации	Не реализовано								
1.6. Внедрение механизма бюджетных заданий	Новое мероприятие	Реализуется на пилотной основе в отдельных субъектах Российской Федерации								
1.7. Внесение изменений в Бюджетный кодекс в части внедрения принципов управления по результатам и повышения качества управления государственными и муниципальными финансами, реализации посланий	– Проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	Реализовано частично. В действующей версии Бюджетного кодекса соответствие целевых статей расходов целям органов государственной власти не предусмотрено								

Продолжение таблицы 2

<p>Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (включающих цели и результаты бюджетной политики), основанного на системе стратегических целей системы органов государственной власти и показателей результатов их деятельности, выделение программно-целевой классификации расходов бюджетов, обеспечение соответствия целевых статей расходов (ЦСР) целям органов государственной власти, видов расходов (ВР) – бюджетным целевым программам</p>	<p>– Проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации</p>	<p>Бюджетным целевым программам может быть присвоен отдельный вид расходов (кроме аналитических ВЦП). С целью повышения качества управления государственными финансами утвержден Приказ Минфина России № 123н от 10.12.2007 «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета».</p> <p>ведены новые формы обоснований бюджетных ассигнований, в которых есть элементы разделения планируемых расходов по целям и задачам, а также получаемых непосредственных и конечных результатов</p>								
<p>1.8. Внесение изменений в положения об органах исполнительной власти с целью отражения в них целей деятельности органов исполнительной власти и обеспечения возможностей по изменению штатной численности (в части служащих, привлекаемых по срочным контрактам для реализации бюджетных целевых программ) в установленных пределах штатной численности</p>	<p>– Проекты нормативно-правовых актов</p>	<p>Не реализовано</p>								

Продолжение таблицы 2

1.9. Сплошная инвентаризация бюджетных целевых программ, их рейтинговая оценка и соотнесение с целями и результатами деятельности органов государственной власти, утверждение единой методики подготовки БЦП (Нацпроектов, ФЦП, (О)РЦП, ВЦП и др., в том числе межуровневых программ)	<ul style="list-style-type: none"> – Проекты нормативно-правовых актов об изменении/прекращении БЦП по результатам рейтинговой оценки – утвержденная методика подготовки БЦП 	Не реализовано на федеральном уровне, однако частично реализовано в субъектах Российской Федерации (Челябинская, Саратовская область и др.)								
1.10. Создание и внедрение автоматизированной комплексной системы ведомственного, межведомственного и межуровневого стратегического и бюджетного планирования по целям и результатам деятельности на основе системы докладов о результатах и основных направлениях деятельности ОГВ (включая методологию/методику расчета ресурсного обеспечения поставленных целей)	<ul style="list-style-type: none"> – Утвержденная методология/методика расчета ресурсного обеспечения поставленных целей – автоматизированная комплексная система стратегического и бюджетного планирования 	Реализовано частично в рамках автоматизации процесса подготовки ДРОНДов в некоторых ведомствах и субъектах Российской Федерации. Внедрение единой автоматизированной системы ГАС-Управление запланировано на 2009 г. Единая методология расчета ресурсного обеспечения поставленных целей отсутствует								
1.11. Создание типовой нормативно-правовой и методической базы в сфере планирования целей, результатов и ресурсов, внедрения механизмов управления по результатам и механизмов контроля достижения целей, результатов и использования ресурсов для субъектов Российской Федерации (с учетом накопленного опыта внедрения элементов управления по результатам на региональном уровне, типологии регионов, изменений в системе планирования на федеральном уровне). Апробация методической базы, внесение корректив по результатам внедрения	– Типовые нормативно-правовые акты, методические рекомендации (с учетом различных типов субъектов Российской Федерации)	Не реализовано								

Продолжение таблицы 2

1.12. Разработка методических рекомендаций по внедрению механизмов управления по результатам в органах местного самоуправления; проведение экспериментов по стимулированию внедрения механизмов управления по результатам на местном уровне	– Методические рекомендации – порядок проведения конкурсного отбора по стимулированию внедрения механизмов управления по результатам на местном уровне – отчеты о реализации проектов	Реализовано частично. Единые методические рекомендации не разработаны; порядок проведения конкурсного отбора по стимулированию внедрения механизмов управления по результатам на местном уровне принят и применяется в нескольких субъектах Российской Федерации								
1.13. Проведение мероприятий по обучению, обмену опытом, обсуждению накопленной практики в сфере внедрения механизмов управления по результатам	– Семинары-тренинги, конференции, форумы и др.	стадии реализации								
2. Координация используемых ресурсов, достигаемых результатов и целей органов государственной власти в процессе их реализации (исполнения планов)										
2.1. Внедрение элементов управленческого учета в органах государственной власти, позволяющих получить достоверную информацию о трудовых, материально-технических и финансовых затратах на реализацию мероприятий программ / проектов, направленных на достижение целей и результатов	– Утвержденная методика внедрения управленческого учета – автоматизированные системы управленческого учета	Не реализовано. Единая методика внедрения управленческого учета не разработана								
2.2. Внедрение принципов управления программами (проектами) для достижения целей и результатов деятельности, включая разработку механизма матричной системы управления в ОГВ с передачей соответствующих полномочий руководителям (администраторам) программ/проектов	– Эксперимент по внедрению механизма матричной системы управления в ОГВ – аналитический отчет по результатам эксперимента – утвержденная методика для полномасштабного внедрения	Не реализовано								

Продолжение таблицы 2

2.3. Внедрение механизмов индивидуального планирования деятельности и текущей оценки результатов деятельности структурных подразделений и государственных служащих	– Утвержденные методики индивидуального планирования деятельности и проведения текущей оценки государственных служащих	Реализовано частично (в некоторых субъектах Российской Федерации и отдельных ФОИВ)								
2.4. Разработка и внедрение принципов конкурентного распределения ресурсов между программами/проектами ОГВ (за счет бюджета принимаемых обязательств, включая дополнительные доходы бюджета)	– Проекты нормативно-правовых актов, методика конкурентного распределения ресурсов на основе оценки программ/проектов ОГВ	Реализовано частично (в ряде субъектов Российской Федерации разработаны методики конкурентного распределения средств между БЦП (ОГВ) на основе рейтинговой оценки)								
2.5. Внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей и результатов, оценки вклада непосредственных результатов на показатели конечных общественно-значимых результатов деятельности ОГВ	– Концепция, методология и методики оценки рисков	Реализовано частично (в отдельных ФОИВ разработаны методики оценки рисков)								
2.6. Расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств в части возможности самостоятельного внесения изменений в экономическую классификацию расходов соответствующих бюджетов ОГВ в пределах установленных лимитов по функциональной классификации	– Проекты нормативно-правовых актов	Не реализовано								
2.7. Внедрение механизмов управления по результатам подведомственными органам государственной власти организациями и государственными корпорациями	– Концепция, методология и методики управления по результатам подведомственными организациями	Реализовано частично. Механизмы управления по результатам подведомственными организациями внедрены в некоторых ОГВ								

2.8. Активизация использования существующих механизмов стимулирования внедрения принципов управления по результатам, обеспечение совместимости требований в рамках различных механизмов стимулирования	– Уточнения/изменения в порядок проведения конкурсов/экспериментов	Реализовано частично (введение возможности выделения грантов по результатам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, введение аналогичного положения по отношению к ОМСУ)								
3. Контроль, оценка, поощрение и коррекция достигаемых целей, результатов и используемых ресурсов										
3.1. Внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать уровень достижения целей, результативность деятельности ОГВ, структурных подразделений ОГВ и должностных лиц, а также соответствующих бюджетных расходов	– Методика проведения внутреннего аудита результативности деятельности	Реализовано частично. Система внутреннего аудита внедрена в некоторых ОГВ								
3.2. Внедрение системы внешнего государственного аудита, позволяющей независимо оценивать уровень достижения целей, результативность деятельности ОГВ, структурных подразделений и должностных лиц, а также соответствующих бюджетных расходов	– Методология и методики проведения внешнего государственного аудита	Не реализовано								
3.3. Внедрение системы общественного мониторинга и оценки результатов деятельности ОГВ (с возможным использованием конкурсных/рейтинговых оценок)	– Методики общественного мониторинга – отчеты по результатам общественного мониторинга	Не реализовано								
3.4. Разработка и внедрение в ОГВ единых форм управленческой и бюджетной отчетности по целям и результатам (включая новые формы отчетов о результатах, содержащихся в докладах о результатах и основных направлениях деятельности ОГВ)	– Проект нормативно-правового акта	Не реализовано. Единая форма отсутствует; ОГВ формируют отчеты по собственным методикам								

Продолжение таблицы 2

3.5. Разработка и внедрение комплексной системы мониторинга степени достижения целей и фактических результатов на основе данных управленческой и бюджетной отчетности	– Внедрение системы мониторинга степени достижения целей и ожидаемых результатов	Частично реализовано в рамках подготовки Сводного Доклада Правительства России. Предполагается реализация в рамках системы ГАС-Управление								
3.6. Формирование системы материального и нематериального стимулирования и поощрения ОГВ, структурных подразделений ОГВ и государственных служащих, базирующейся на оценке результатов их деятельности	– Проекты нормативно-правовых актов	Частично реализовано в рамках эксперимента по БОР (в том числе по распределению премиального фонда между структурными подразделениями в отдельных ОГВ)								
3.7. Разработка и внедрение механизмов коррекции целей (политик), результатов деятельности и ресурсов в системе органов государственной власти по результатам контроля за деятельностью органов государственной власти	– Методика по проведению анализа достижения результатов и коррекции целей (политик), ожидаемых результатов и ресурсного обеспечения	Не реализовано								

Таблица 3

Степень проработки и реализации инструментов и механизмов управления по результатам в субъектах Российской Федерации (%)

Показатель	До 2006 г.	2006 г.	2007 г. (план)	2007 г. (факт)
Степень нормативно-правовой проработки инструментов и механизмов управления по результатам на уровне субъекта Российской Федерации	11,4	28,3	39,4	42,9
Степень методического обеспечения инструментов и механизмов управления по результатам	6,7	14,3	23,7	27,7
Доля механизмов и инструментов управления по результатам, внедренных на пилотной основе	4,2	12,2	21,4	21,2
Доля полностью внедренных механизмов управления по результатам	7,6	13,4	22,4	23,3
Степень автоматизации механизмов и инструментов управления по результатам	2,3	2,6	4,2	4,2

Источник: Результаты обследования Минэкономразвития России, материалы Центра экономического и финансового консалтинга

В территориальном разрезе наиболее передовыми в сфере нормативно-правовой проработки и внедрения механизмов управления по результатам являются субъекты Приволжского и Уральского федеральных округов, где уровень нормативно-правовой проработки инструментов и механизмов управления по результатам превышает 55%, а доля полностью внедренных инструментов и механизмов управления по результатам – 35% соответственно. В наименьшей степени инструменты и механизмы управления по результатам разрабатываются и внедряются в регионах Дальнего Востока и Юга России: показатели нормативно-правовой проработки, методического обеспечения, пилотного и полномасштабного внедрения механизмов и инструментов управления по результатам в данных федеральных округах существенно ниже среднероссийских показателей. Регионы Центрального федерального округа в большей степени, чем регионы других федеральных округов, предпочитают пилотное внедрение механизмов и инструментов управления по результатам на уровне отдельных главных распорядителей бюджетных средств по сравнению с полномасштабным внедрением во всех органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации (таблица 4).

Соотнесение целей, результатов и ресурсов органов государственной власти в процессе планирования: достижения и перспективы

Анализ промежуточных итогов реализации мероприятий «Дорожной карты» показывает, что наибольший прогресс был достигнут в части **внедрения принципов управления по результатам на стадии планирования**. В частности, в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, разработанном в конце 2007 – начале 2008 г., определены долгосрочные цели развития страны, которые, в свою очередь, позволят скорректировать систему среднесрочных целей и задач Правительства Российской Федерации, субъектов бюджетного планирования, субъектов Российской Федерации, задавая общие долгосрочные ориентиры и приоритеты развития.

Таблица 4

Степень нормативно-правовой проработки и внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в разрезе федеральных округов (%)

	ДФО		ЦФО		ЮФО		ПФО		СЗФО		УФО		СФО	
	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт	2007 план	2007 факт
Степень нормативно-правовой проработки инструментов и механизмов управления по результатам на уровне субъекта Российской Федерации	16,67	14,29	32,29	36,46	24,24	28,79	58,33	60,71	30,30	39,39	50,00	55,56	53,85	53,85

Степень методического обеспечения инструментов и механизмов управления по результатам	4,76	7,14	10,71	19,64	14,29	20,78	35,71	35,71	20,78	25,97	35,71	40,48	39,56	39,56
Доля механизмов и инструментов управления по результатам, внедренных на пилотной основе	11,43	11,43	27,50	26,25	18,18	14,55	17,14	17,14	20,00	23,64	36,67	36,67	20,00	20,00
Доля полностью внедренных механизмов и инструментов управления по результатам	7,14	9,52	18,75	18,75	19,70	24,24	40,48	40,48	9,09	9,09	36,11	36,11	21,79	21,79
Степень автоматизации механизмов и инструментов управления по результатам	3,57	3,57	4,69	4,69	0,00	0,00	12,50	12,50	2,27	2,27	0,00	0,00	1,92	1,92

Источник: Результаты обследования Минэкономразвития России, материалы Центра экономического и финансового консалтинга

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007 и Указом Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008 внедрены системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов. Несмотря на то что состав показателей и методики оценки эффективности деятельности продолжают вызывать разногласия и споры, сам факт наличия подобных систем позволяет, как минимум, производить межтерриториальные сопоставления и накапливать новые массивы данных, характеризующих развитие территорий и – частично – результативность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, что само по себе является важным для обеспечения эффективного управления в условиях многоуровневой системы управления.

Важной предпосылкой для последующего внедрения инструментов и механизмов управления по результатам является внедрение среднесрочного бюджета на федеральном уровне с 2008 г. и – впоследствии – на уровне субъектов Российской Федерации. Фактически наличие бюджета на очередной финансовый год и среднесрочный период позволяет обеспечить достижение целей и задач финансовыми ресурсами в среднесрочной перспективе и, соответственно, существенно повысить вероятность достижения намеченных результатов.

Внедрение **новых форм обоснований бюджетных ассигнований** (Приказ Минфина России от 17.04.2008 № 47н), предусматривающих распределение планируемых расходов по целям и задачам, а также по получаемым результатам, является первым шагом к формализованному использованию информации о степени достижения непосредственных и конечных общественно

значимых результатов в бюджетном процессе на федеральном уровне. Представляется, что общее повышение качества управления финансами на основе постоянного **мониторинга и оценки качества финансового менеджмента** главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета в соответствии с Приказом Минфина России от 10.12.2007 № 123н также будет способствовать повышению качества управления ресурсами и, как результат, повышению эффективности и результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Среди достижений на региональном уровне необходимо отметить проведение инвентаризации и рейтинговой оценки бюджетных целевых программ в ряде субъектов Российской Федерации (в частности, в Саратовской, Томской, Челябинской областях), автоматизацию систем межведомственного планирования (например, в Республике Чувашия и Тверской области), стимулирование использования элементов управления по результатам органами местного самоуправления (например, в Ставропольском крае). В целом активизация процессов обмена опытом, анализа практики в сфере внедрения управления по результатам (в том числе при поддержке международных организаций) будет играть положительную роль в дальнейшей реализации мероприятий «Дорожной карты» по внедрению механизмов управления по результатам.

В то же время анализ проблем внедрения механизмов управления по результатам позволяет выделить ряд вопросов, требующих внимания в среднесрочной перспективе. Во-первых, практика реализации бюджетной и административной реформ в 2006–2008 гг. показывает целесообразность разработки и утверждения отдельной концепции внедрения управления по результатам, в рамках которой были бы преодолены различия в ведомственных подходах к вопросам управления по результатам. Указанная концепция особенно востребована на уровне субъектов Российской Федерации, где ограниченные ресурсы часто не позволяют в полной мере обеспечить реализацию всех смежных реформ и где финансовые потери от дублирования усилий являются максимальными.

Во-вторых, необходимо обеспечить корректировку системы стратегического управления, планирования и прогнозирования в государственном управлении. В настоящее время при большом разнообразии плановых документов их иерархия и взаимосвязь (особенно в межуровневом аспекте) зачастую недостаточно ясна. Кроме того, ряд документов (в частности, документ, который содержал бы федеральные приоритеты территориального развития Российской Федерации) необходимы для построения действующей системы планирования непосредственных и конечных результатов деятельности на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления.

В-третьих, необходимо преодолеть противоречия между проблемно-целевым (программным) и функциональным подходами к управлению. Так, в настоящее время цели и задачи органов государственной власти и местного самоуправления, зафиксированные в Положениях об этих органах, не учитывают базовых требований принципов управления по результатам и нуждаются в корректировке (зачастую цели и задачи органов государственной власти формулируются как функции). Подобная корректировка проведена лишь в немногих субъектах Российской Федерации (например, в Томской области). В то же время представленные в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) стратегические цели, тактические

задачи и показатели результативности деятельности не носят обязательный для исполнения характер, поскольку не утверждены нормативными правовыми актами (за редким исключением) и не связаны с бюджетом. В этой связи представляется, что включение планируемых значений показателей достижения стратегических целей и тактических задач, а также информации о распределении бюджетных ассигнований по стратегическим целям, тактическим задачам и бюджетным целевым программам непосредственно в Федеральный закон «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и среднесрочный период» (и аналогичные законы субъектов Российской Федерации) позволило бы обеспечить полноценный учет информации о результатах деятельности при принятии решений о финансировании тех или иных программ и направлений деятельности.

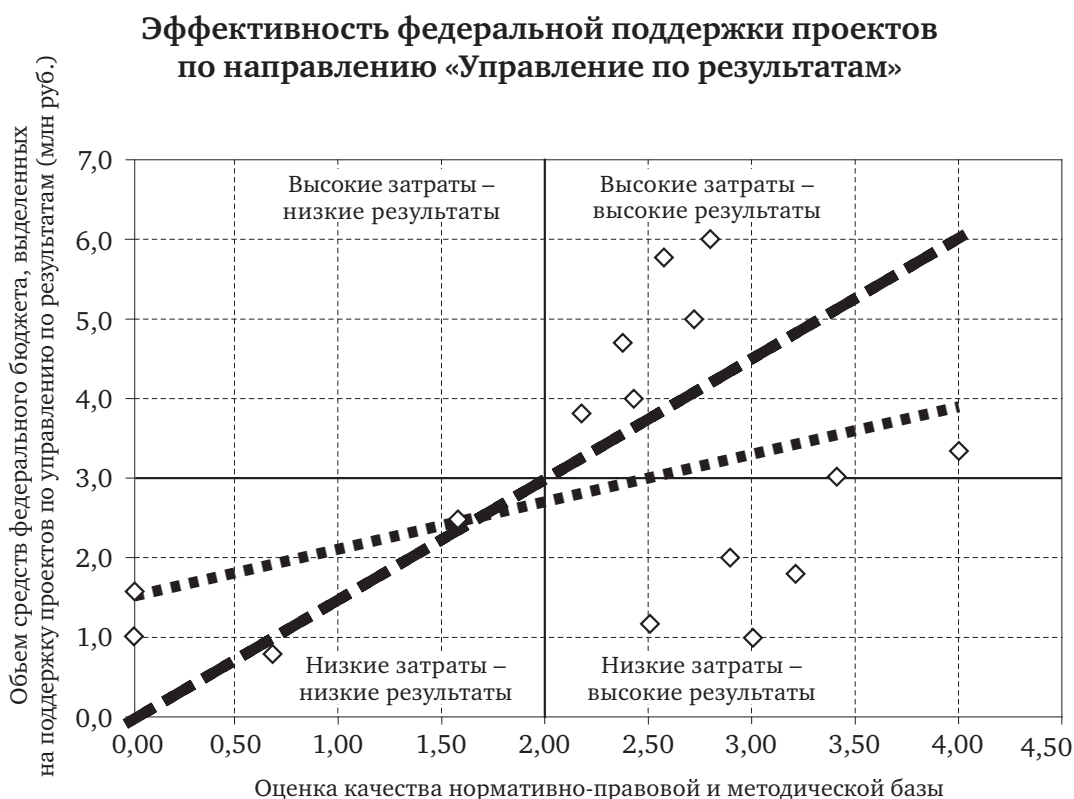
Наконец, анализ степени внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в субъектах Российской Федерации показывает, что существуют значительные различия в достигнутом прогрессе между различными территориями. В этой связи представляется целесообразным обеспечить разработку и распространение типовых решений (проектов нормативных правовых актов, методической базы) по внедрению механизмов и инструментов управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом необходимо учитывать, что любые типовые подходы потребуют определенной коррекции и адаптации к условиям той или иной территории, так как основными «потребителями» результатов подобных систем на региональном уровне является, с одной стороны, население данной территории, а с другой – руководство региона. Внедрение систем, не востребованных этими клиентами, приведет лишь к формальному принятию нормативных правовых актов, но не к изменению управленческих технологий (как это зачастую и происходило при разработке и утверждении региональных программ реформирования государственной службы).

Координация используемых ресурсов, достигаемых результатов и целей органов государственной власти в процессе их реализации (исполнения планов): достижения и перспективы

В 2007 – первой половине 2008 гг. был достигнут определенный прогресс и в реализации второго блока мероприятий «Дорожной карты», связанных с внедрением принципов управления по результатам на стадии **реализации**. Прежде всего необходимо отметить расширение спектра инструментов стимулирования внедрения новых управленческих технологий в сфере государственного управления и местного самоуправления. В частности, Указ Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007 предусматривает выделение грантов субъектам Российской Федерации по результатам оценки эффективности деятельности. Указ Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008, в соответствии с которым вводится система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, содержит рекомендации субъектам Российской Федерации по внедрению аналогичного инструмента для поощрения муниципальных районов и городских округов.

Важную роль в сфере координации используемых ресурсов, достигаемых результатов и целей органов власти в процессе их реализации играют как механизмы стимулирования проведения административной реформы на федеральном, региональном и местном уровнях, так и средства Фонда реформирования региональных и местных финансов, выделяемые для поддержки внедрения новаций в сфере управления бюджетом в субъектах Российской Федерации и крупных муниципальных образованиях. В частности, оценки, проведенные по итогам реализации проектов административной реформы по направлению «Управление по результатам» в 2006 г., подтвердили, что федеральная поддержка существенно способствовала внедрению элементов управления по результатам в регионах-участниках (см. рисунок 2).

Рисунок 2



Источник: отчеты субъектов Российской Федерации, расчеты автора

Оценки, проведенные экспертами Всемирного банка, подтверждают, что в регионах, получавших субсидии из Фонда реформирования региональных финансов, основные бюджетные показатели лучше, чем в сопоставимых регионах, не принимавших участие в данной программе (см.: [1]).

В 2007 г. указанные механизмы стимулирования и поддержки позволили обеспечить методическую проработку и пилотное внедрение новых управленческих технологий на федеральном и региональном уровнях, в том числе процедур текущей

оценки деятельности (в Томской области), конкурентного распределения средств (в частности, в Кемеровской области и Республике Калмыкия), управления по результатам подведомственными организациями (например, в Республике Калмыкия).

В то же время полная реализация мероприятий данного блока «Дорожной карты» потребует существенных усилий в среднесрочной перспективе. В качестве приоритетных мероприятий на ближайшие годы необходимо отметить следующие:

- **Апробация и внедрение систем управленческого учета в органах государственной власти.** Отсутствие систем управленческого учета существенно затрудняет процесс управления, ограничивает свободу руководителей программ, негативно сказывается на мотивации служащих и, соответственно, результатах их деятельности. Внедрение указанных систем в настоящее время во многом ограничивается отсутствием практики планирования и текущей оценки деятельности государственных служащих на индивидуальном уровне, что, в свою очередь, требует переработки должностных регламентов, приближения их содержания к действительному перечню обязанностей государственного служащего. На федеральном и региональном уровнях есть отдельные примеры успешной апробации управленческого учета (Минэкономразвития России, Республика Чувашия), которые могли бы быть распространены на другие органы исполнительной власти.
- **внедрение матричной системы управления в органах государственной власти с передачей полномочий руководителям (администраторам) программ.** Полноценная реализация данного мероприятия потребует внесения изменений в бюджетное законодательство, однако частичная реализация мероприятия возможна и на ведомственном уровне на основе делегирования части ответственности за реализацию программ на уровень среднего управленческого звена.
- **внедрение механизмов индивидуального планирования и текущей оценки деятельности структурных подразделений и государственных служащих.** Данное мероприятие во многом является ключевым, так как содержит реализацию других мероприятий. Индивидуальные планы деятельности могут стать альтернативой перечню показателей результативности деятельности для большинства государственных служащих, деятельность которых не носит повторяющийся характер (исключение могут составлять государственные служащие категории «руководители»).
- **Распространение принципов конкурентного распределения средств бюджета принимаемых обязательств между органами исполнительной власти и программами.** Данная практика уже апробирована и действует в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, уровень финансирования расходов на содержание аппарата в Республике Коми зависит от результатов деятельности соответствующего органа исполнительной власти в предшествующий период. В ряде субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, в соответствии с которыми финансирование бюджетных целевых программ зависит от результатов их реализации в прошлом периоде и от других факторов, характеризующих качество подготовки и релевантность программы (например, подобные нормативные правовые акты действуют в Нижегородской, Саратовской, Томской областях, Республике Чувашия и др.).

- **внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению результатов**, необходимо для обеспечения объективной оценки результатов деятельности органов государственной власти и результатов реализации отдельных бюджетных целевых программ.
- **Синхронизация инструментов стимулирования проведения реформ государственного управления.** Используемые в настоящее время инструменты стимулирования проведения различных реформ государственного управления не в полной мере синхронизированы как по формам предоставления поддержки (требованиям к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям), так и по требованиям к содержанию программ. Зачастую это может привести к дублированию усилий различных ведомств на региональном уровне, а в некоторых случаях – к разработке несовместимых элементов систем управления. Например, перечни показателей задач и функций, разрабатываемые в рамках региональных и муниципальных программ реформирования региональных и муниципальных финансов, зачастую строятся по функциональному признаку, не отвечают принципам проблемно-целевого подхода и не совмещаются с системами планирования и оценки, закладываемыми в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Соответственно, совмещение требований, выдвигаемых в рамках различных программ, сокращение дублирующих мероприятий способствовали бы повышению эффективности механизмов стимулирования в целом.

Контроль, оценка, поощрение и коррекция достигаемых целей, результатов и используемых ресурсов: достижения и перспективы

В целом можно отметить, что степень внедрения механизмов мониторинга и оценки результатов деятельности органов власти и подведомственных организаций ниже степени внедрения механизмов планирования деятельности, при этом в сфере развития механизмов контроля и оценки федеральные органы исполнительной власти, как правило, опережают органы власти субъектов Российской Федерации. Подобное положение дел в определенной степени является естественным: инструменты планирования деятельности в рамках системы управления по результатам на федеральном уровне (прежде всего Доклады о результатах и основных направлениях деятельности) используются уже в течение 3–4 лет, в то время как в большинстве субъектов Российской Федерации они были введены в 2006–2007 гг.; соответственно, проведение мониторинга и оценки результатов до 2008 г. (в ряде случаев – до 2009 г.) не представлялось возможным.

С учетом итогов реализации проектов в сфере административной и бюджетной реформы, итогов проведения эксперимента по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среди федеральных органов исполнительной власти в 2007–2008 гг. можно выделить следующие основные достижения:

- **Распространение системы внутреннего аудита** (оценки результативности деятельности органов исполнительной власти и их структурных подразделений).

- **внедрение дополнительных форм управленческой отчетности по целям и результатам** (в отдельных органах исполнительной власти).
- **внедрение систем материального стимулирования по результатам деятельности** (в том числе по результатам проведения эксперимента по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат).
- **внедрение системы мониторинга степени достижения целей и задач Правительства Российской Федерации, субъектов бюджетного планирования, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления** (в том числе за счет расширения показателей статистического учета).

В среднесрочной перспективе необходимо обеспечить дальнейшее расширение и совершенствование системы внутреннего аудита и внедрение системы внешнего государственного аудита результативности деятельности органов государственной власти и государственных организаций. В этом отношении важным мероприятием может стать расширение применения одобренной Коллегией Счетной Палаты Российской Федерации Методики проведения аудита эффективности деятельности, ее внедрение контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации.

Необходимо развивать и внедрять системы общественного мониторинга и оценки результатов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Указанные системы мониторинга могут носить формализованный и неформализованный характер и должны быть адаптированы к условиям соответствующих секторов. Главным условием успешности функционирования таких систем является наличие механизма учета результатов мониторинга в деятельности соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Внедрение систем мониторинга и оценки результатов деятельности органов власти требует разработки единых форм управленческой и бюджетной отчетности по целям и результатам деятельности, которые впоследствии могут быть автоматизированы.

В среднесрочной перспективе необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование систем материального и нематериального стимулирования деятельности государственных служащих, в том числе по результатам проведения текущей оценки достигнутых результатов деятельности (степени реализации индивидуальных планов деятельности). Развитие и внедрение систем карьерного продвижения, на формализованной основе учитывающих результаты деятельности, являются важным фактором нематериального стимулирования и содействия формированию профессиональной государственной службы.

Наконец, важным направлением дальнейшей работы в сфере мониторинга и оценки результатов деятельности являются разработка и внедрение механизмов коррекции целей (политик), результатов деятельности и ресурсов по результатам контроля за деятельностью органов государственной власти. Внедрение практики оценки последствий политики как до принятия решений (*ex ante*), так и по результатам проведения политики (*ex post*) является необходимым условием повышения качества государственного управления, способствующим принятию компетентных и, соответственно, более взвешенных решений.

* * *

Основной эффект от реформирования государственного управления наступает тогда, когда в управленческой системе изменяется система стимулов деятельности на институциональном, структурном и индивидуальном уровнях. При внедрении систем управления по результатам данные изменения выражаются в **повышении ответственности** за достижение **измеримых общественно значимых результатов** деятельности при **расширении свободы** в выборе путей достижения указанных результатов, в том числе при распоряжении имеющимися ресурсами. Подобные изменения не могут произойти в одночасье: не случайно зарубежным странам потребовалось не одно десятилетие для внедрения принципов нового государственного управления (в том числе принципов управления по результатам) в деятельность своих государственных администраций.

В настоящее время в системе государственного управления и местного самоуправления в России начался процесс таких изменений, процесс, итоги которого можно будет подвести лишь в среднесрочной перспективе. И тем более важно на современном этапе поддержать внедрение управленческих новаций и продолжить движение по «Дорожной карте» с тем, чтобы создать условия для повышения качества государственного управления и местного самоуправления, а значит, и устойчивого социально-экономического развития нашей страны в долгосрочном плане.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ При подготовке настоящей статьи использованы материалы круглого стола «Управление по результатам: оценка прогресса и перспективы», организованного Минэкономразвития России, Центром стратегических разработок, Государственным Университетом – Высшая школа экономики и НИИ «Центр экономического и финансового консалтинга» 23 июня 2008 г. Стенограмма круглого стола размещена на сайте Центра стратегических разработок (www.csr.ru).
- ² В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 259 от 22.05.2004 субъектом бюджетного планирования является федеральный орган исполнительной власти, подчиненный напрямую Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации (с учетом подведомственных данному федеральному органу исполнительной власти федеральных служб и федеральных агентств).
- ³ Впоследствии данная программа была продлена до 2007 г.
- ⁴ Приведенные оценки являются экспертными. Выделение задач и мероприятий, связанных с управлением по результатам, в рамках реформы бюджетного процесса и реформы государственной службы также осуществлено экспертным путем.

- 5 Экспертная оценка (была представлена на круглом столе «Управление по результатам в контексте реформ государственного управления», 20.12.2006).
- 6 По состоянию на 2007 г. в соответствии с информацией, представленной в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Росстата на 2009–2011 гг.
- 7 Мероприятие включено в Концепцию в 2008 г.
- 8 Проект «Дорожной карты» был представлен в рамках круглого стола «Управление по результатам в контексте реформ государственного управления», проведенного 20 декабря 2006 г. (см. www.cefc.ru).
- 9 Приведена экспертная оценка степени реализации мероприятий «Дорожной карты». Замечания и предложения по представленной оценке просим направлять Дарье Александровне Табачниковой, руководителю направления развития Центра экономического и финансового консалтинга (tabachnikova@cefc.ru).

ЛИТЕРАТУРА

1. Институциональная реформа в России. Переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. Всемирный банк. М.: «Алекс», 2006.
2. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти. Подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М.: «Алекс», 2005.
3. Реформа государственного управления: международный опыт. Ник Мэннинг, Нил Парисон. М.: «Весь мир», 2003.
4. *Curristine T. Performance Information in the Budget process: Results of OECD 2005 Questionnaire // OECD Journal on Budgeting Paris, 2005. Vol. 5, No. 2, OECD.*
5. OECD. *Modernizing Government, the Way Forward.* Paris, 2005.
6. Материалы круглого стола «Управление по результатам: оценка прогресса и перспективы» от 23.06.2008 (www.csr.ru).
7. Материалы круглого стола «Управление по результатам в контексте реформ государственного управления» от 20.12.2006 (www.cefc.ru).