

Формирование управления по результатам на государственном уровне в России

© 2011 З.А. Цекоева

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

E-mail: zeldner@inecon.ru

Автором рассмотрено управление по результатам на государственном уровне, истоки его появления и развития в науке и практике. Проведен анализ формирования управления по результатам в России, выделены четыре этапа применения инструментов управления по результатам на государственном уровне в России, определены их особенности.

Ключевые слова: управление по результатам, программно-целевой подход, проектный подход, государственные программы, результативность государственных программ.

Решение проблемы постоянной недостаточности ресурсов и необходимости эффективного их распределения должно достигаться путем взаимосвязки стратегического планирования, результативности государственной политики и процесса планирования бюджетных расходов. Реализация подобной концепции требует применения научного подхода к повышению результативности программ осуществления государственной политики. Для решения указанной проблемы в большинстве стран мира внедряют управление по результатам на государственном уровне.

Разработка сущностных основ теории и практики управления по результатам восходит к концу 1940-х гг. и является реакцией на управленческие проблемы, с которыми столкнулся после Второй мировой войны бизнес практически во всех странах с развитой рыночной экономикой.

Перемещение фокуса внимания с научного менеджмента в сторону более философского подхода, в котором проблема управления сводится к последовательности решения общих задач и в котором цели имеют более важное значение, чем функции, произошло в значительной степени благодаря П. Друкеру, который ввел концепцию управления по целям (Management by objectives), впервые упомянутую им в 1954 г. в своей книге "The Practice of Management" ("Практика менеджмента"). Своеобразным дополнением системы управления по целям стало так называемое "Управление результативностью" ("Performance management"), или "Управление достижениями и их измерение" ("Performance management and measurement"), которое наиболее полно систематизировало оценку развития персонала в рамках управления по целям.

Одним из первых ввел в теорию управления термин "управление по результатам" известный финский специалист Тимо Санталаинен, издав в 1988 г. книгу "Управление по результа-

там". Термин выделяется на основании того, что критерий результата занимает центральное положение в управлении, поэтому систему управления, опирающуюся на полученный результат, можно назвать управлением по результатам. По мнению Т. Санталаинена, основными этапами процесса управления по результатам являются процесс определения результатов, процесс управления по ситуации и процесс контроля за результатами¹.

Так, внедрение управления по результатам как инструмента эффективного достижения целей государственной социально-экономической политики должно носить комплексный характер и охватывать все этапы управления. Управление по результатам на государственном уровне можно определить как целенаправленную деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по формированию и реализации государственной политики с учетом запланированных и достигнутых результатов.

Переход к управлению по результатам обеспечивает преимущества всем участникам управленческого процесса. У них появляется более качественная и прозрачная информация о результатах использования бюджетных средств, возможность принятия обоснованных решений о приоритетности бюджетных расходов и прямого контроля за результативностью и эффективностью достижения целей государственной политики. Один из классиков теории экономической политики В. Ойкен указал, что "только та политика, в рамках которой все законы ориентированы на общее решение, может быть эффективной"².

Доказав свою эффективность, управление по результатам получило распространение в системах государственного управления США, Канады, Австралии и большинства стран Европы.

Попытки перехода к управлению по результатам на государственном уровне в России носят

фрагментарный характер и не охватывают всю систему государственного управления. Применение элементов бюджетирования, ориентированного на результат, является формальным, стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка достижения поставленных целей государственной политики, а также оценка эффективности бюджетных расходов.

Внедрение принципов управления по результатам возникло в начале 2000-х гг. как направление реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. Задача повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации была поставлена Президентом Российской Федерации в 2002 г. Как и в большинстве стран мира, реформирование бюджетного процесса в России осуществляется в несколько этапов, реализуя новые инициативы в сфере бюджетного реформирования с учетом результатов и накопленного опыта на предыдущих этапах.

По нашему мнению, одним из основных подходов к повышению эффективности бюджетных расходов, ориентированных на решение сложных государственных целей и задач и конкретный результат, является программно-целевой подход. Появление и распространение применения целевых программ в практике государственного управления можно обозначить как *первый этап* применения инструментов управления по результатам на государственном уровне в России.

Для обеспечения мониторинга и анализа хода выполнения ФЦП Минэкономразвития России проводит мониторинг достижения целевых индикаторов и показателей эффективности и результативности их реализации на основании отчетов государственных заказчиков о ходе их достижения.

Анализируя федеральные целевые программы (ФЦП), реализованные в России в 2006 - 2010 гг. (см. таблицу), мы пришли к выводу, что количество ФЦП в этот период изменялось незначительно (около 50 ФЦП ежегодно), при этом количество показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей в рамках ФЦП, увеличилось в 1,8 раза. Согласно дан-

ным Минэкономразвития России, уровень достижения запланированных значений показателей практически не менялся в период 2006-2010 гг.: 70-80 % показателей достигается в полном объеме; 16,5-24,5 % показателей достигается не в полном объеме; 3,5-7,5 % показателей не достигается.

Свидетельством распространения федеральных целевых программ является то, что до 2008 г. доля расходов федерального бюджета в форме ФЦП перманентно росла.

Доля расходов на федеральные целевые программы в расходах федерального бюджета выросла почти в 2 раза по сравнению с 2002 г. (4,8 %) и составляет 8,4 % в 2011 г., однако значительное снижение доли расходов на федеральные программы запланировано в расходах федерального бюджета на 2012-2014 гг. (см. рисунок). По нашему мнению, данный факт свидетельствует о том, что политика расширения практики применения программно-целевых инструментов в государственном управлении за последнее десятилетие выразилась в увеличении доли бюджетных расходов в форме федеральных целевых программ, однако в настоящее время наблюдается переход от использования федеральных целевых программ государственными органами власти к новым инструментам, таким как государственные программы Российской Федерации.

Анализ федеральных бюджетов в период с 2007 по 2014 г. показывает, что на фоне стабильного роста расходов федерального бюджета (170 и 223 %, соответственно, в 2011 г. и 2014 г. к уровню 2007 г.) расходы на федеральные целевые программы увеличивались не так динамично до настоящего времени (157,4 % в 2011 г. к уровню 2007 г.), а на период 2012-2014 гг. запланировано их существенное сокращение (79,6 % в 2014 г. к уровню 2007 г.). Так, расходы на ФЦП в 2012 г. сократятся по сравнению с 2011 г. на 35 %.

Второй этап применения инструментов управления по результатам, по нашему мнению, связан с реализацией Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг.³, направленной на внедрение и распространение программно-целевых подходов, докладов о результатах и основных на-

Уровень достижения показателей федеральных целевых программ в 2006-2010 гг.

Количество показателей	2006	2007	2008	2009	2010
Количество показателей во всех ФЦП	556	625	748	865	1015
Количество показателей, достигнутых в полном объеме	409	493	570	607	725
Количество показателей, достигнутых не в полном объеме	106	104	151	211	230
Количество показателей недостигнутых	41	28	27	47	37

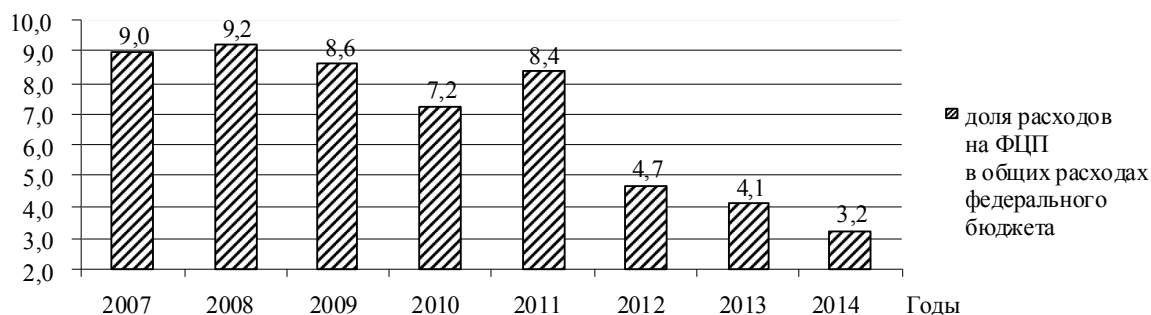


Рис. Доля расходов на ФЦП в общих расходах федерального бюджета

правлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, разработку среднесрочного финансового плана.

Замысел реформы состоял в смещении акцентов бюджетного процесса с “управления бюджетными ресурсами (затратами)” на “управление результатами” путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Анализ докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования позволил сделать вывод об их низком качестве, обусловленном, главным образом, методологическими недостатками. Среди ключевых недостатков можно выделить отсутствие четкой привязки целей, задач и программ субъектов бюджетного планирования к целям Правительства Российской Федерации, а также анализа соответствия между функциями субъектов бюджетного планирования и определенными ими целями и задачами своей деятельности. Стратегические цели деятельности субъектов бюджетного планирования не связаны между собой.

В подготавливаемых докладах не предусмотрена процедура контроля и анализа реализации запланированных программ и мероприятий, что не позволяет провести качественный анализ достижения запланированных показателей. Это связано с тем, что доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на очередной плановый период готовятся без учета результатов, достигнутых в предыдущий период. Отсутствует анализ динамики значений показателей деятельности, заложенных в ежегодно подготавливаемых докладах.

На сегодня опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности отразил попытку представить текущую деятельность органов власти в виде ведомственных программ, вместо выработки комплекса мероп-

приятий, позволяющих обеспечить социально-экономическое развитие в рамках установленных функций.

Среди положительных аспектов внедрения докладов субъектов бюджетного планирования в бюджетный процесс к настоящему времени можно выделить только то, что их применение позволило инициировать определение органами власти целей, задач и показателей их деятельности в увязке со структурой предусмотренных им бюджетных ассигнований. Реальное же использование программного подхода к планированию расходов бюджета на федеральном уровне осуществить не удалось.

В данной связи докладам стали уделять гораздо меньше внимания. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 252 было приостановлено действие отдельных пунктов⁴ Положения о докладах до 1 января 2013 г. в части представления докладов в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Минфин России и Минэкономразвития России.

Третий этап применения инструментов управления по результатам, по нашему мнению, связан с внедрением проектного подхода к реализации целей государственной политики и управленческих решений. Распространение проектного подхода выразилось в разработке и утверждении проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года⁵ (далее – Основные направления). Основным плановым документом проекта является карта проекта, содержащая перечень целей, целевых индикаторов проекта, приоритетных направлений, задач и мероприятий проекта с указанием сроков их выполнения, а также финансовых средств и их источников.

Отдельные принципы управления по результатам нашли отражение в применении проектов по реализации Основных направлений. Так, принцип закрепления ответственности реализо-

ван в назначении ответственного за исполнение проекта федерального органа исполнительной власти, который обязан обеспечить разработку карты проекта и несет ответственность за полноту, достоверность информации и ее соответствие перечню мероприятий и целевым индикаторам проекта.

Принцип согласованности и единой направленности действия органов исполнительной власти при реализации государственной политики в процессе управления по результатам нашел отражение в методических указаниях по разработке и утверждению карт проектов по реализации Основных направлений, устанавливающих, что разработка карт проектов осуществляется с учетом документов, определяющих социально-экономическое развитие страны. Таким образом, сделана попытка закрепить основы стратегического планирования при разработке и утверждении карт проектов.

Механизм координации деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, участвующих в разработке и исполнении проекта, предусмотрен через формирование рабочей группы по исполнению проекта. Задачи рабочей группы - обеспечение взаимодействия ответственного исполнителя с участниками проекта в ходе разработки и согласования карты проекта, выполнения задач и мероприятий в установленные сроки, а также координация работы по подготовке ежеквартальных и ежегодных отчетов об исполнении проекта. Рабочую группу возглавляет руководитель ответственного исполнителя или его заместитель. В состав рабочей группы входят представители участников проекта (на уровне не ниже директора департамента для федеральных министерств и заместителя руководителя для федеральных служб и федеральных агентств).

Описанный инструмент позволяет участникам проекта эффективно взаимодействовать, избегать длительных бюрократических процедур принятия согласованных решений.

В процессе становления российской системы управления по результатам на данном этапе новыми стали требования к целям и результатам проектов по реализации Основных направлений. Во-первых, цели проектов требуется формулировать с учетом ожидаемых результатов и достижения социально-экономического эффекта (повышение уровня жизни, обеспечение инновационного развития экономики и национальной безопасности). Во-вторых, степень достижения целей должна быть измеряема, характеризоваться количественными показателями (целевыми индикаторами). В-третьих, введено по-

нятие показателей структурной эффективности, характеризующих степень эффективности выбранного способа достижения цели.

Особенностью внедрения проектного подхода, по нашему мнению, является также попытка связать бюджетные расходы и мероприятия проектов через требования "одно мероприятие - один код классификации расходов федерального бюджета". Суть такого требования, очевидно, заключается в стремлении представить бюджетные расходы через систему проектов, программ, мероприятий. Реализовать такой подход в полной мере не удалось, так как классификация бюджетных расходов не позволяет сегодня представить расходы федерального бюджета в формате проектов, программ и мероприятий.

В рамках разрабатываемых карт проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г. финансирование проектов из федерального бюджета составляет около 50 % расходов федерального бюджета в 2011-2012 гг.

К настоящему времени поручениями Председателя Правительства Российской Федерации утверждено 32 карты проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.

Существенным недостатком применения карт проектов, как эффективного инструмента бюджетирования по результатам, является:

- отсутствие в действующем законодательстве нормы о необходимости формирования расходной части федерального бюджета с учетом утвержденных карт проектов, т.е. определенные в проектах задачи, мероприятия и результаты не оказывают влияния на формирование бюджета;
- отсутствие механизма применения результатов мониторинга в принятии управленческих решений и т.д.

Четвертый этап применения инструментов управления по результатам, по нашему мнению, связан с внедрением государственных программ Российской Федерации как основы для перехода к утверждению "программного" бюджета.

Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в числе прочих, ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Разработка и реализация государственных программ основана на программно-целевых принципах и управлении по результатам, но имеет отличия от инструментов, рассмотренных нами выше (ФЦП, доклады, проекты).

Принцип согласованности и единой направленности действия органов исполнительной вла-

сти при реализации государственных программ заключается в ориентации государственных программ на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Принцип закрепления ответственности реализован в требованиях определения органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов), а также за установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ⁶. Следует отметить, что координация деятельности по разработке и исполнению государственных программ ответственным исполнителем представляется более трудной, чем в случае с проектами по реализации основных направлений, так как количество соисполнителей по государственным программам значительно больше (например, государственная программа "Развитие образования" включает 35 соисполнителей).

Принципы управления по результатам в процессе разработки и реализации государственных программ реализованы посредством следующих требований:

- установление измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;
- включение методики оценки эффективности государственной программы в каждую государственную программу;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения;
- соответствие критериям планируемой экономической и социальной эффективности реализации государственной программы.

По нашему мнению, перечисленные выше особенности и требования к государственным программам способствуют расширению практики управления по результатам на государственном уровне, повышению эффективности применения программно-целевых методов при решении стратегических целей и задач Российской Федерации.

В перечень госпрограмм⁷ входит 41 госпрограмма. Каждая из госпрограмм является направ-

лением развития России на долгосрочную перспективу. Расходы федерального бюджета на 2011-2014 гг. в представленном виде позволяют оценить степень увязки бюджетных расходов с целями долгосрочного социально-экономического развития страны, определенными в документах стратегического планирования. Указанная возможность является одним из важнейших достоинств программно-целевого подхода. Объемы финансирования госпрограмм различаются. Так, объем финансирования 4 госпрограмм превышает 50 % от общих расходов федерального бюджета на 2012-2014 гг.

В целях контроля реализации государственных программ Минэкономразвития России на постоянной основе осуществляет мониторинг реализации государственных программ ответственным исполнителем и соисполнителями. Результаты мониторинга реализации государственной программы должны рассматриваться на заседаниях Правительства Российской Федерации не менее 2 раз в год. По результатам оценки эффективности государственной программы Правительство Российской Федерации может принять решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации отдельных мероприятий или государственной программы в целом начиная с очередного финансового года⁸.

Указанное положение, по нашему мнению, свидетельствует о совершенствовании нормативной базы в сфере стратегического мониторинга государственных программ, так как определяет зависимость финансирования программы от результатов ее реализации, включения результатов мониторинга в процесс принятия решений.

Система мониторинга государственных программ в настоящее время еще не применяется, так как государственные программы находятся в стадии разработки. В этой связи представляется затруднительным анализ ее эффективности.

Анализ российской практики свидетельствует о трудностях включения результатов мониторинга в процесс планирования бюджетных расходов и принятия управленческих решений на государственном уровне, несмотря на то, что целевые программы широко используются в практике государственного управления.

Российский опыт внедрения инструментов управления по результатам на государственном уровне наглядно показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо организовать выполнение этих планов, постоянный

контроль за их реализацией, а при необходимости - корректировку. При этом очевидно, по нашему мнению, что эффективное применение механизмов управления, ориентированного на результат, позволит:

- достичь планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти;
- более эффективно осуществлять мониторинг и контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти;
- быстро и эффективно принимать управленческие решения как на уровне Правительства Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти;
- повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти.

¹ Управление по результатам / Т. Санталайнен [и др.]: пер. с финск; общ. ред. и предисл. Я.А. Леймана. М., 1993. С. 69.

² Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М., 1995. С. 295.

³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. □ 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”.

⁴ Пункт 13, абз. 3; п. 14 Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. □ 249.

⁵ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: [утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 нояб. 2008 г. □ 1663-р].

⁶ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: [утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. □ 1101-р].

⁷ Перечень государственных программ Российской Федерации: [утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 нояб. 2010 г. □ 1950-р].

⁸ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 2 авг. 2010 г. □ 588.

Поступила в редакцию 06.08.2011 г.