Елена ДОБРОЛЮБОВА, Олег АЛЕКСАНДРОВ, Владимир ЮЖАКОВ, Елена КЛОЧКОВА



Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции

Система управления по результатам является одной из самых успешных моделей управления в мире и применяется практически во всех развитых и ведущих развивающихся странах (США, Великобритания, Австралия, Германия, Франция, Новая Зеландия, Индия, Бразилия, Китай и т.д.), а также в международных организациях. При этом наблюдаются различные варианты реализации данной модели с учетом национальных условий и конкретных целей ее внедрения.

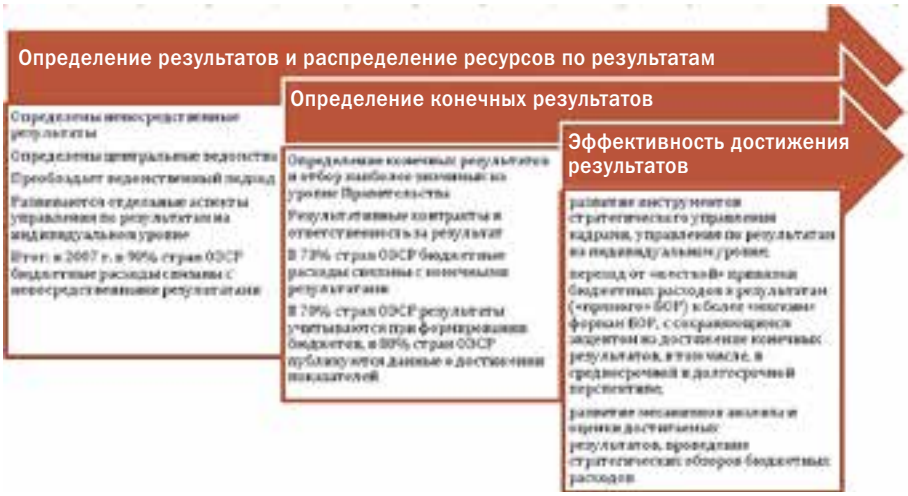
Наиболее известным определением понятия управления по результатам является определение Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), в соответствии с которым управление по результатам представляет собой управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности 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» [Curristine T].

Бюджетирование, ориентированное на результат, является лишь одной из форм этого управления, предполагающей наличие взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и фактическими (либо планируемыми) результатами. Важно отметить, что степень взаимосвязи ресурсов и результатов при внедрении механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, отличается в разных странах. Так, наиболее распространенной моделью в странах ОЭСР является презентация информации о результатах в составе бюджетных документов («презентационное» бюджетирование, ориентированное на результат), не предполагающее наличие прямой (формульной, математической) связи между объемом непосредственных либо конечных

Елена Добролюбова, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (119571, г. Москва, проспект Вернадского 82). E-mail: dobrolyubova@inbox.ru
Олег Александров, директор ЦЭФК Групп (119019 г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 21, оф. 831). E-mail: ovalex@inbox.ru
Владимир Южаков, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru
Елена Клочкова, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, доцент Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (119501, г. Москва, ул. Нежинская, 7). E-mail: mrelena_@mail.ru

Аннотация: Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы «Подготовка предложений по дальнейшему развитию механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти» коллективом Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС в 2013 году.
В настоящее время механизмы управления по результатам (показатели результативности, инструменты их оценки и влияния на финансирование органов исполнительной власти, оплату труда государственных служащих и другие) внедряются в деятельность органов исполнительной власти, как правило, в качестве «дополнительного контура» государственного управления. Данные механизмы нашли свое отражение в показателях указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в реализации перехода к формированию федерального бюджета по программно-целевому принципу, во внедрении инструмента государственных заданий для государственных и бюджетных учреждений, а также в иных реализуемых инициативах. В то же время данные инициативы зачастую не являются взаимоувязанными по срокам и содержанию, не оказывают значимого влияния на организацию работы органов исполнительной власти, не приводят к росту ответственности за достижение заявленных результатов.
Несмотря на предпринимаемые в течение последних десяти лет усилия по повышению эффективности государственного управления в Российской Федерации, наша страна продолжает отставать от стран ОЭСР по оценкам качества и эффективности государственного управления, конкурентоспособности государственных институтов. В статье представлен комплексный подход к исследованию международного опыта правового регулирования внедрения в деятельность органов исполнительной власти механизмов управления по результатам с целью дальнейшего развития механизмов управления по результатам в деятельности российских органов исполнительной власти на 2013–2018 годы.
Ключевые слова: управление по результатам, органы исполнительной власти, концепция, инструмент управления по результатам, государственные программы, бюджетные расходы.

Рисунок 1. Этапы внедрения управления по результатам в зарубежной практике



результатов и объемом бюджетных ассигнований на соответствующие направления. Ряд стран использует механизмы информационного обеспечения принятия бюджетных решений с помощью данных о планируемых и достигаемых результатах. Наконец, в отдельных странах (иногда по отдельным направлениям либо сферам, например, в сфере образования) используются так называемые прямые механизмы бюджетирования по результатам (в том числе, основанные на стоимости единицы результата с заданным стандартом качества)[1].

Внедрение механизмов управления по результатам, как правило, направлено на достижение нескольких или всех приведенных ниже целей:

- повышение эффективности и результативности государственного управления;
- повышение качества принятия управленческих решений, в том числе, в отношении распределения ресурсов и бюджетирования;
- повышение прозрачности и подотчетности государственного сектора;
- достижение экономии бюджетных расходов[2].

В целом, в международной практике можно выделить три основных этапа внедрения механизмов управления по результатам, хотя в отдельных странах реформы в данном направлении могли одновременно сочетать характеристики нескольких этапов. Общая схема этапов внедрения управления по результатам в зарубежных странах приведена на **рисунке 1**.

На первом этапе основной задачей внедрения управления по результатам являлось определение результатов (как правило, непосредственных) и формирование системы распределения ресурсов в разрезе результатов, а также закрепления ответственности за их достижение. Во многих странах ОЭСР такие реформы были проведены в 1980-х – начале 1990-х годов и включали как компоненты, связанные с внедрением элементов бюджетирования, ориентированного на результат, так и компоненты, связанные с управлением кадрами государственной службы (государственного сектора в целом). Как правило, в рамках данных реформ основной акцент был сделан на внедрении механизмов управления по результатам на ведомственном уровне при поддержке центральных ведомств. В результате данных реформ к началу 2000-х годов в большинстве стран ОЭСР отчетность о бюджетных расходах была связана с показателями непосредственного эффекта (к 2007 году – в 90% стран ОЭСР[3]).

Второй этап внедрения принципов управления по результатам связан с ростом внимания к достижению конечных результатов и распространению принципов управления по результатам на уровне центрального правительства. Дополнительное развитие на данном этапе получили такие элементы, как результативные контракты с руководителями ведомств (статс-секретарями), внедрение механизмов оплаты труда по результатам, инструменты мониторинга и оценки качества государственных услуг. На данном этапе также проявились такие характеристики, как селективный отбор наиболее значимых показателей эффективности и результативности (например, в Великобритании канцелярия премьер-министра отбирала 30–40 наиболее значимых показателей для постоянного мониторинга среди более 100 целевых национальных показателей).

Важно отметить, что в период реализации данного этапа управления по результатам (2-я половина 1990-х годов – 2008 год) данные управленческие модели получили распространение не только в развитых странах, но и в странах с переходной экономикой и в крупнейших развивающихся странах (Китае, Индии, странах Латинской Америки). На этот же период приходятся и первые усилия по внедрению управления по результатам в России.

Распространение практики управления по результатам в данный период подтверждается международными исследованиями. Если в начале 2000-х годов расходы национальных бюджетов были связаны с конечными результатами лишь в 56% стран-членов ОЭСР, то в 2007 году данная взаимосвязь наблюдалась уже в 73% странах ОЭСР. В 70% стран ОЭСР информация о дости-

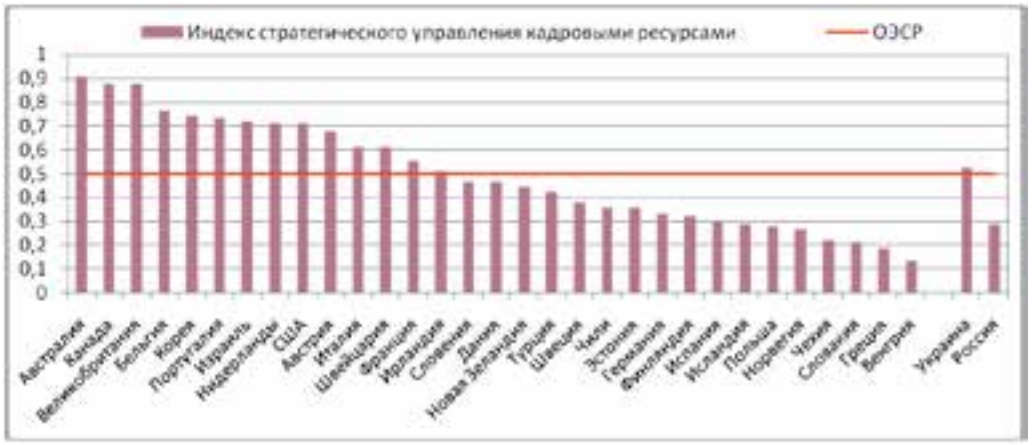
---

[1] Приведенная выше классификация используется ОЭСР. См., в частности, PerformanceBudgeting: aUser'sGuide. OECDPolicyBrief, March 2008.

[2] OECD (2005), Modernising Government: The Way Forward, Paris, chapters 2-3. OECD Observer, No. 252/253, November 2005.

[3] International Budget Practices and Procedures Database. 2007/2008. OECD http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm

Рисунок 2. Индекс стратегического управления кадровыми ресурсами в странах ОЭСР, России и Украине



жении целевых значений показателей использовалась при обсуждении бюджетных заявок ведомств в рамках бюджетного процесса[4].

Существенный прогресс был достигнут и в публикации информации о результатах достижения целевых показателей (в 80% стран ОЭСР данные о результатах достижения целевых показателей в 2007 году подлежали публикации).

При этом в целом в странах ОЭСР преобладающим подходом к внедрению управления по результатам является закрепление ответственности за достижение результатов на уровне ведомств и их руководителей. По данным на 2007 год ответственность за достижение установленных целей в странах ОЭСР чаще всего закреплялась за соответствующим министром (в 60% случаев), причем в 53,3% случаев министр сам определял значения целевого показателя на будущий период и лишь в 20% случаев целеполагание являлась функцией кабинета министров[5].

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов стал катализатором «третьей волны» внедрения механизмов управления по результатам как в зарубежных странах, так и в международных организациях. Необходимость сокращения бюджетных расходов наряду с сохранением достигнутого высокого уровня стандартов качества государственных услуг и с развитием новых технологий (в том числе, телекоммуникационных технологий, снижающих стоимость обработки данных и позволяющих развивать различные инструменты прозрачности и подотчетности в государственном секторе) обусловила особое внимание в рамках данного этапа следующим аспектам управления по результатам:

развитие инструментов стратегического управления кадрами, управления по результатам на индивидуальном уровне;

переход от жесткой привязки бюджетных расходов к результатам (прямого бюджетирования, ориентированного на результат) к более мягким формам бюджетирования, ориентированного на результат, с сохраняющимся акцентом на достижение конечных результатов, в том числе, в среднесрочной и долгосрочной перспективе;

развитие механизмов и инструментов анализа и оценки достигаемых результатов, в том числе, проведение стратегических обзоров бюджетных расходов и т.д.

Реализация данного этапа управления по результатам во многих странах продолжается, однако уже сейчас данные международных сопоставлений позволяют зафиксировать следующие тенденции.

Во-первых, развитие систем стратегического управления кадровыми ресурсами является значимым приоритетом, причем по данному показателю наблюдаются значительные различия в степени внедрения в различных странах ОЭСР. Так, рассчитанный ОЭСР индекс стратегического управления кадровыми ресурсами, составляющий в среднем по ОЭСР 0,5, варьируется в различных странах от 0,91 в Австралии до 0,13 в Венгрии (**рисунок 2**).

Во-вторых, все большее распространение получают практики оплаты труда по результатам. Если в 2004 году данные методы использовались в 67% стран ОЭСР, то в 2010 году уже 80% стран ОЭСР использовали механизмы оплаты труда по результатам, причем в отдельных странах доля переменной части оплаты труда, зависящей от достигнутых результатов, достигала 40%[6].

В-третьих, значительное внимание уделяется развитию инструментов оценки достижения результатов (в том числе, развитию независимой оценки, оценки с участием граждан и т.д.). Такие тенденции актуальны как для стран ОЭСР [Shick A.], так и для развивающихся стран, например, для Китая [Burns G., Zhiren Z.].

---

4 International Budget Practices and Procedures Database. 2007/2008. OECD http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm

5 http://www.oecd-ilibrary.org/economics/ http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/05/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-27-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html

6 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management.http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/07/02/index.html;jsessionid=1kybd03ggg0ch.x-oecd-live-01?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-38-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html

Наконец, среди общих для стран ОЭСР тенденций в сфере управления по результатам отмечается развитие систем мониторинга и оценки результатов деятельности субнациональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления со стороны национальных правительств. Даже в случаях, когда ответственность за оказание тех или иных государственных услуг непосредственно закреплена за нижестоящими уровнями управления, органы государственной власти на национальном уровне все чаще используют механизмы контроля качества (исполнения стандартов) и объемов предоставляемых услуг и, соответственно, оценку эффективности расходов на данных уровнях (такие системы используются в Финляндии, Италии, Австралии, Нидерландах, Дании, Норвегии, Германии и других странах) [Charbit C.].

Рассмотрим опыт внедрения управления по результатам в отдельных зарубежных странах и Организации Объединенных Наций.

В 2013 году Организация Объединенных Наций в Докладе Генерального секретаря на заседании Генеральной Ассамблеи 29 января 2013 года (пункт 129 повестки дня) ввела следующее официальное определение управления, ориентированного на результат (сформулированное Группой Организации Объединенных Нацией по вопросам развития (ГООНВР): «Стратегия управления, в рамках которой все субъекты на местах, прямо или косвенно принимающие участие в достижении ряда определенных результатов в области развития, добиваются того, чтобы их процессы, продукты и услуги способствовали достижению желаемых результатов (выполнению мероприятий, достижению конечных результатов и целей)». При этом управление, ориентированное на результат, в соответствии с подходом, принятым ООН, «следует рассматривать как подход, который охватывает весь жизненный цикл, начиная с элементов планирования, контроля, целью которого является обеспечить достижение результатов, и оценки, благодаря которой мы получаем неоценимую информацию для принятия решений, и кончая извлечением уроков на будущее»[7].

Кроме того, в указанном докладе Генерального секретаря ООН определена Концепция внедрения управления, ориентированного на результат в Организации Объединенных Наций.

В данной Концепции, в частности, сформулированы уже предпринятые инициативы по внедрению управления по результатам в ООН. Так, в течение многих лет в ООН осуществляется поэтапный подход к осуществлению управления, ориентированного на результат.

В соответствии с докладом Генерального секретаря (A/64/640) в Секретариате была создана четкая система подотчетности, что было одобрено Генеральной Ассамблеей в резолюции 64/259[8] [11]. В 2010 году была введена новая система управления служебной деятельностью и профессионального роста, призванная повысить ответственность руководителей и устранить большую часть недостатков. Реформа системы контрактов включала публикацию новой серии правил о персонале, применяемых по отношению ко всем сотрудникам Организации Объединенных Наций. Также продолжилась разработка четкой системы делегирования полномочий.

Кроме того, в целях более широкого применения Концепции управления, ориентированного на результат, в Секретариате принимаются другие меры, к которым относится более полный учет институциональных целей в планах работы отдельных старших руководителей с помощью заключаемых с ними договоров, отражение этих институциональных целей в планах работы сотрудников на всех уровнях в соответствии с требованиями новой системы управления служебной деятельностью и профессионального роста и увязка оценки качества работы старших руководителей с качеством работы Организации. Для этого в 2010 году полномочия Совета по служебной деятельности руководителей были изменены, и к его функциям была добавлена обязанность «контролировать качество работы старших руководителей и глав миссий по достижению целей, результатов и целевых показателей». Для того чтобы это изменение было реализовано на практике, в 2011 году был создан механизм одновременной оценки Советом по служебной деятельности руководителей как докладов об исполнении программ, так и выполнения старшими руководителями заключаемых с ними договоров.

Несмотря на то, что многое еще можно улучшить, в Секретариате уже реализуются следующие важнейшие меры, нормы и стандарты концепции управления, ориентированного на результат:

1) государства-члены дают указания и определяют приоритеты и целевые показатели Организации;

2) на их основе Генеральный секретарь разрабатывает предлагаемые стратегические рамки на двухгодичный период, часть первую «Общий обзор плана» и часть вторую «Двухгодичный план по программам»;

3) руководители программ разрабатывают планы, нацеленные на достижение результатов и содержащие предположения относительно того, что требуется для их достижения;

4) на основе данных государствами-членами указаний и определенных ими приоритетов и целевых показателей осуществляется ориентированное на результаты бюджетирование;

5) ход выполнения программ постоянно контролируется руководителями программ, и при необходимости в них вносятся исправления;

6) отчеты о результатах регулярно предоставляются заинтересованным сторонам;

---

[7] Result-based Management Handbook: Strengthening RBM harmonization for improved development results, United Nations Development Group, 2010.

[8] Резолюция 64/259 Генеральной Ассамблеи ООН. www.un.org

7) проводятся оценки и, что еще важнее, полученная в ходе оценок информация используется для совершенствования работы и осуществления учебных мероприятий, что имеет решающее значение для достижения результатов и обеспечения обратной связи в рамках планирования и бюджетирования.

Внутренние механизмы управления и отчетности, такие, как договоры со старшими руководителями, система управления служебной деятельностью и профессионального роста, деятельность по контролю за выполнением программ, представлению отчетности и самооценке, а также учебная подготовка и обучение, играют вспомогательную роль при осуществлении мероприятий, проводимых в рамках упомянутых выше элементов цикла.

Для повышения качества работы этой комплексной системы управления необходимы согласованные усилия руководителей и сотрудников на всех уровнях с учетом того, что в такой сложной и неоднородной структуре, как Секретариат Организации Объединенных Наций, процесс управления, ориентированного на результат, будет непрерывно развиваться.

Для содействия старшему должностному лицу, на которое возложена ответственность, в исполнении его функций Совет по служебной деятельности руководителей в качестве органа, отвечающего за контроль за качеством работы старших руководителей и работы Организации в целом, будет выполнять свои обязанности в рамках запланированных и, если потребуется, специальных заседаний.

Структура распределения ответственных за внедрение управления по результатам в ООН представлена на **рисунке 3**.

Эта структура руководства отличается от предлагавшейся ранее особой структуры, отвечающей за внедрение практики управления, ориентированного на результат, и согласуется с намерениями Секретариата обеспечить в Организации сокращение расходов на вспомогательное обслуживание программ.

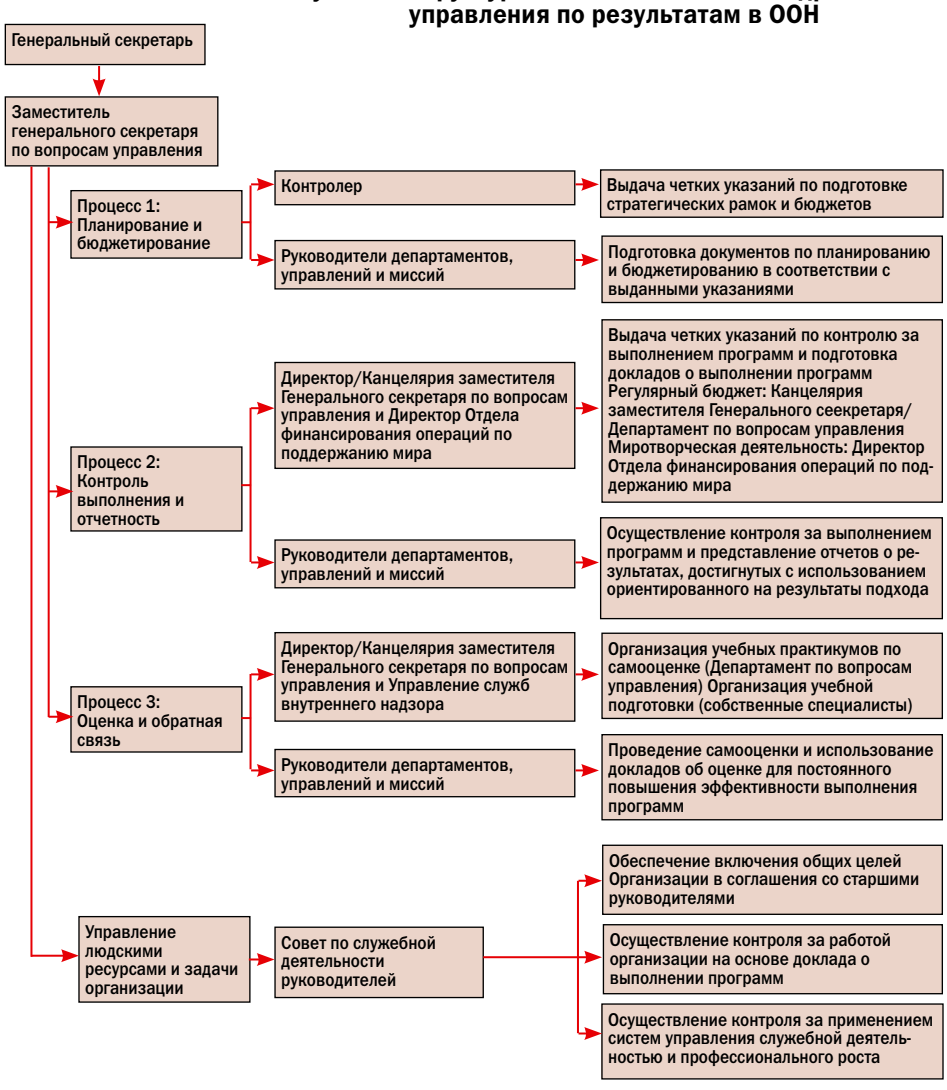
Целью создания этой структуры руководства будет внедрение практики управления, ориентированного на результат, во все аспекты работы Организации благодаря деятельности руководителей процессов. Вместе с тем возложение особой ответственности в области управления, ориентированного на результат, на руководителей Организации самого высокого уровня свидетельствует о высочайшей приверженности Секретариата достижению успеха в этой сфере.

Несмотря на эти сложности, благодаря полномасштабному внедрению практики управления, ориентированного на результат, во всех подразделениях Секретариата, Организация сможет продемонстрировать, каким образом ее деятельность ведет к достижению ожидаемых результатов, и улучшить управление служебной деятельностью.

Кроме указанных структурных нововведений Концепция внедрения управления по результатам в ООН также предусматривает использование управления, ориентированного на результат, на протяжении всего программного цикла, в том числе, при:

- планировании и составлении бюджетов в целях достижения результатов (стратегические рамки и бюджет по программам);
- контроле за выполнением программ и представлении отчетности о результатах;
- осуществлении оценки и обратной связи;.
- осуществлении управления людскими ресурсами и достижения институциональных целей;
- взаимосвязи с другими текущими инициативами по осуществлению преобразований в ООН.

Рисунок 3. Структура ответственных за внедрение управления по результатам в ООН



Таким образом, следует отметить, что внедрение управления по результатам в ООН носит целостный, системный и концептуальный характер. Данный опыт может быть использован при разработке Концепции внедрения управления по результатам в Российской Федерации.

В зарубежной практике отдельных стран введение механизмов и инструментов управления по результатам осуществляется в рамках законодательства о бюджетном процессе или в рамках отдельного законодательства, регулирующего процедуры управления по результатам.

Так, в США в 2010 году был принят основополагающий закон о результативном управлении[9], который стал нормативной правовой основой для повсеместного внедрения механизмов управления по результатам во всех структурах государственного сектора.

В рамках Закона о результативном управлении упрощены требования к отчетности, уделено большое внимание уменьшению рисков невыполнения программ, оптимизировано взаимодействие с общественностью и Конгрессом для более полной оценки программ, существенно усилена оценка программ внутри ведомств.

В органах законодательной власти США ключевую роль в оценке государственных программ играет подчиненное Конгрессу Главное контрольное управление США. Проверка программ Управлением производится по инициативе Конгресса. Непосредственной задачей Управления является предоставление обоснованной информации Конгрессу о том, насколько эффективно реализуются государственные программы: правильно ли расходуются бюджетные средства, есть ли возможность предотвратить непроизводительные расходы, возможно ли достичь тех же целей с меньшими затратами, достигают ли программы желаемых результатов. В оценке государственных программ, помимо органов исполнительной и законодательной власти принимают активное участие и представители гражданского общества (НИИ, частные фонды, объединения граждан, профессиональные сообщества).

В США контрольно-ревизионное ведомство, отчитывающееся перед Конгрессом (Government Accountability Office – GAO), уже давно публикует оценки программ и наделено широкими полномочиями для оценки всех государственных расходов или любой статьи государственных расходов в точки зрения их соответствия политике, эффективности, результативности и качеству услуг. Однако связь с принятием бюджетных решений не всегда выражена.

В системе исполнительной власти Бюро по управлению и бюджету (Office of Management and Budget – OMB) до 2011 года использовало систему оценок и рейтингов эффективности (PART) для анализа отдельных программ с точки зрения их эффективности, результативности и качества услуг в целях укрепления успешных программ и реформирования или прекращения неэффективных программ с прочной увязкой с бюджетными предложениями президента.

PART представляет из себя анкету примерно из 30 вопросов, для ответа на которые нужно выбрать «да» или «нет». Вопросы разделены на четыре блока. В первом блоке оцениваются прозрачность целей и задач программы, степень конкретизации результатов. Во втором блоке – оценивается необходимость реализации программы в перспективе, ее значимость относительно долгосрочного периода. Третий блок вопросов рассматривает финансовую составляющую программы. В четвертом блоке вопросов оценивается степень проработанности показателей конечного эффекта. Ответы на вопросы ранжируются по 100-балльной шкале, по каждому блоку вопросов выводится результат, по результатам четырех блоков выводится общий результат. Программа может получить одну из четырех оценок: эффективная, умеренно-эффективная, адекватная, неэффективная. Низкий рейтинг не означает прекращение финансирования, но выделяет программу как потенциально нецелесообразную.

Федеральное правительство США (в отличие от практики, принятой в Российской Федерации) не определяет рейтинг правительств штатов на основе их результатов деятельности: методология составления рейтинга не считается актуальной в условиях децентрализованной системы государственного управления США. Также наблюдаются существенные различия в видах услуг, предоставляемых одними и теми же государственными агентствами в разных штатах, а это не позволяет проводить прямые сравнения и составлять рейтинги. В то же время есть целый ряд независимых (неправительственных) организаций, которые не только оценивают результаты деятельности администраций штатов, но также используют особую систему оценок. Такой оценкой, например, занимается Научно-исследовательский центр Пью (the Pew Center) США, который отвечает за реализацию Проекта по оценке результатов деятельности правительства «Оценка штатов» (Government Performance Project).[10]

В рамках Проекта по оценке деятельности правительства проводится оценка степени эффективности управления денежными средствами, населением, инфраструктурой и информацией на территории штатов, то есть оцениваются четыре сферы деятельности, положение в которых показывает, насколько полученные

---

[9] Government Performanceand Results Modernization Act 2010 (Акт о результативном управлении и модернизации результатов 2010 года). Данный закон заменил действовавший с 1993 года Закон о результатах государственной деятельности. http://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act

[10] Government Performance Project. Grading the States 2005. LookingInside. http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Reports/Government_Performance/GPP_Report_2005.pdf

результаты соответствуют задачам и целям в сфере социально-экономической политики, поставленным администрациями штатов. Оценка основана на данных, предоставляемых администрациями штатов, а также дополнительных данных, собираемых в ходе разнообразных интервью, а также на оценке экспертов.

Также ряд инициатив, нацеленных на ранжирование штатов по результатам их деятельности, реализуются несколькими неправительственными организациями, фондами и ассоциациями государственных служащих в отдельных штатах. В качестве примера можно привести Ранжирование здоровья Америки (America's Health Rankings)[11], которое определяется Объединенным фондом здравоохранения, Американской ассоциацией общественного здравоохранения, а также Партнерством по профилактике, и Оценку результатов деятельности системы общественного здравоохранения штатов, которая проводится совместно семью партнерскими организациями (Центрами по контролю и профилактике заболеваний США, Ассоциацией чиновников здравоохранения штатов и территорий, Национальной ассоциацией окружных и городских чиновников здравоохранения и т.п.) для оценки практических методов в сфере общественного здравоохранения на уровне штатов и основана на принципе самооценки.

Также реализуется ряд инициатив по проведению независимой оценки/сравнительной оценки штатов, в рамках которых осуществляется мониторинг и оценка системы управления государственными финансами с использованием конкретных индикаторов и которые также не предусматривают составление рейтинга. Так, доклад «Бюджетное обследование штатов» (The Fiscal Survey of States[12]) выходит два раза в год и готовится Национальной ассоциацией специалистов по бюджетным вопросам штатов и Национальной ассоциацией губернаторов. Доклад «Бюджетное обследование штатов» впервые был подготовлен и опубликован в 1972 году. Результаты обследования представляют агрегированные и отдельные данные об объеме общих доходов, расходах и балансе. Хотя представляются не все данные о расходах администраций штатов, а только часть, проводится оценка расходования средств, выделяемых для финансирования большинства услуг общего характера, предоставляемых на территории штата, которые являются самыми важными элементами, определяющими бюджетное «здоровье» штатов.

Ежегодно проводится еще одно обследование для рассмотрения всех расходов штатов: Доклад о расходах штатов готовится Национальной ассоциацией специалистов по бюджетным вопросам штатов. Обследование проводится сотрудниками администраций губернаторов по бюджетным вопросам штата во всех 50 штатах.

В Великобритании, имеющей давнюю и богатую традицию использования управления по результатам в общественном секторе, управление по результатам состоит из четырех циклов: планирование (расстановка приоритетов и планирование с целью оптимизации), исполнение (помощь в достижении лучших результатов), оценка (результатов/эффекта деятельности), пересмотр (внесение корректив в соответствии с результатами).

Одним из основных инструментов управления по результатам в Великобритании первоначально являлись в основном соглашения о предоставлении услуг (public service agreements), заключаемые между офисом премьер-министра и конкретным ведомством на трехлетний период. Данный инструмент впервые был внедрен в 1998 году и активно использовался до 2007 года. Национальный офис по аудиту проводил регулярную оценку достоверности данных, используемых для оценки результатов (в частности, в 2007 году, в рамках четвертого отчета об оценке, Национальный офис по аудиту проанализировал 237 систем сбора данных, используемых 17 ведомствами. При этом 50% систем были признаны адекватными (соответствующими поставленным целям). 35% систем сбора данных в целом соответствовали целям их использования, но нуждались в дальнейшем развитии, 8% – не соответствовали поставленным задачам. Для 6% систем сбора данных оценка являлась преждевременной, а в 1% случаев системы сбора данных о результатах не были созданы[13]).

В настоящее время в Великобритании на уровне ведомств разрабатываются стратегические планы деятельности и публикуются отчеты по результатам. С 2012 года в рамках реализации реформы государственной службы создается единая информационная система управления, основанная на данных различных ведомств, предпринимаются усилия по дальнейшему развитию систем управления по результатам на индивидуальном уровне[14].

В Канаде основными участниками мониторинга и оценки государственных программ (связь с управлением по результатам не очевидна) являются:

• Центральное агентство – Секретариат Министерства финансов – основной получатель информации об оценках государственных программ, данную информацию использует при принятии решений о финансировании программ и управлении расходами правительства. В пределах Министерства финансов создан Центр оценки, выполняющий анализ общественного развития, разработку стандартов качества оценки, интеграцию результатов оценки в процесс принятия будущих решений.

• Федеральные ведомства, осуществляющие реализацию государственных программ.

---

11 http://www.americashealthrankings.org/

12 Последний отчет был опубликован осенью 2012 года. http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/FSS1212.PDF

13 UK National Audit Office. Fourth Validation Compedium Report. http://www.nao.org.uk/report/fourth-validation-compendium-report/

14 Civil Service Reform Plan: One year on Reform. 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf

Результаты оценки и мониторинга в рамках ведомственных отчетов, а также стратегического общенационального отчета, ежегодно представляются в парламент.

Государственные программы в Канаде подвергаются стратегическому пересмотру каждые четыре года, чтобы была возможность выявить отклонения в их реализации от приоритетных направлений деятельности правительства, а также принципов эффективности, эффектности и экономичности. Основой для пересмотра программ является «Архитектура активности программ», ранжирующая программы по их вкладу в достижение стратегических результатов. Департаменты имеют базу объективных данных, которая используется для оценок, аудита и подготовки различных отчетов. Частью системы пересмотра является ведомственный консультативный комитет, неофициальным членом которого является Секретариат Казначейского управления. Наконец, еще один ключевой элемент системы – это внешний эксперт, чье участие добавляет пересмотру объективности и доверительности[15].

В Новой Зеландии управление по результатам представляет собой 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).

С конца 80-х годов прошлого столетия в Новой Зеландии были демонтированы почти все детальные механизмы централизованного контроля (в бюджетной, закупочной, кадровой и административной сферах) над отраслевыми министерствами и ведомствами. Эти меры контроля сочли неэффективными и дорогостоящими. Руководителям была предоставлена свобода выбора ресурсов, необходимых для достижения согласованных результатов. Каждому отраслевому министерству выделяется определенная сумма бюджетных ассигнований по каждой категории результатов и за ним сохраняются все сэкономленные бюджетные средства. В свою очередь, ни на какие бюджетные добавки нельзя рассчитывать в течение года, а за перерасход средств предусматриваются жесткие санкции. В кадровых вопросах руководитель каждого министерства или ведомства взял на себя исполнение функций работодателя на условиях полной гибкости (в рамках определенных принципов, отражающих передовые методы найма) для определения организационной структуры, рангов сотрудников и размеров заработной платы. В целом считается, что эта передача полномочий привела к значительной экономии средств и улучшению других показателей. Подотчетность за результаты обеспечивается подготовкой ежегодного заверяемого аудитором отчета каждого министерства и ведомства об эффективности услуг.

[15] http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp

Подчеркивая свою нацеленность на достижение конечных результатов, а не просто на выполнение заданий, каждое министерство или ведомство готовит ежегодное заявление о намерениях, которое является государственным стратегическим документом планирования, одобренным министром, с целями, намеченными на ближайшие 3–5 лет. Заявление о намерениях вносится на рассмотрение парламента одновременно с бюджетом. В нем раскрываются конечные результаты и сопутствующие им задачи (называемые государственным заданием), а также предусматриваются меры, направленные на сохранение потенциала организации (как ответственность государства). Заявления о намерениях должны отражать непрерывный цикл оптимизации деятельности и содержать конкретный план повышения уровня эффективности[16].

В Австралии, еще одной стране с богатыми традициями управления по результатам в государственном секторе, управление по результатам включает в себя три основные стадии: планирование (соглашение по стандартам эффективности и результативности), исполнение, а также оценка (сравнение достигнутого с тем, что было запланировано).

Дальнейшее развитие инструментов управления по результатам в Австралии реализуется в рамках выполнения реформы государственного управления 2010 года (Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration 2010 [22]). В частности, в рамках данной реформы предусмотрены следующие направления, непосредственно связанные с развитием механизмов управления по результатам:

- развитие системы оценки результатов для обеспечения оценки индивидуального и коллективного вклада в сфере стратегического управления;
- развитие системы управления по результатам, направленной на достижение высоких результатов;
- проведение обучения в сфере управления по результатам для всех руководителей и сотрудников кадровых служб;
- разработка общего руководства по мерам, предпринимаемым в случае недостижения результатов;
- анализ действующих механизмов стимулирования эффективности деятельности агентств;
- проведение периодических оценок институционального потенциала агентств, включая вопросы стратегии, лидерства, кадрового потенциала, качества услуг и эффективности их предоставления;
- введение общих целей, на достижение которых направлена деятельность нескольких ведомств в приоритетных сферах;
- сокращение межведомственных барьеров и обеспечение исполнения действующих требований в сфере административного управления и финансового менеджмента;

[16] http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi По состоянию на 1 ноября 2013 года, последнее заявление о намерениях опубликовано на период 2013–2018 годов.

- упрощение организационных структур для новых и существующих организаций на основе консолидации категорий (типов) создаваемых организаций;
- внесение изменений в руководство по управлению с целью обеспечения четких условий управления межрегиональными организациями и соответствия всех существующих и новых агентств целям их учреждения;
- проведение обследований агентств на предмет повышения эффективности исполнения их функций.

На основании вышеприведенного анализа, можно заключить, что в механизмах управления по результатам обязательна постановка целей и задач, понимание ожидаемого результата, а также учет полученных результатов при исполнении намеченного и дальнейшем планировании. В большинстве стран, чей опыт был рассмотрен в статье, в настоящее время проводятся дальнейшие реформы по внедрению механизмов и инструментов управления по результатам, совершенствованию используемых подходов с учетом технологических и политических вызовов сегодняшнего дня, бюджетных ограничений и высоких ожиданий граждан относительно качества и доступности государственных услуг. При этом в качестве источников достижения и улучшения результатов в странах ОЭСР все чаще рассматриваются не только (и не столько) бюджетные расходы (всегда ограниченные, что особенно актуально с учетом высокого уровня внешнего долга во многих рассматриваемых странах), но и меры государственной политики в широком смысле. Именно в этой связи и Великобритания, и Австралия, и другие страны ОЭСР все большее внимание уделяют вопросам кадрового обеспечения ведомств, разрабатывающих государственную политику, внедрению механизмов управления рисками, мониторинга и оценки регулирующего воздействия государственной политики в широком смысле. Ограниченность бюджетных расходов и сложность реализации принятых программ бюджетной консолидации, с одной стороны, создают благоприятные условия для реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов, оптимизации предоставления государственных услуг, а с другой – обуславливают рост ответственности государственных служащих за достигаемые (и не достигаемые) результаты, как в качественном, так и в количественном отношении.

Литература

Curristine T., Government Performance: Lessons and Challenges. OECD Journal on Budgeting. 2005 Vol. 5 No.1 http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf

Shick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting. 2013/ http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20Performance%20budgeting%20-%20Allen%20SCHICK.pdf

Burns G., Zhiren, Z. Performance Management in the Government of the People's Republic of China. OECD Journal on Budgeting. 2010 Vol.2 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/performance-management-in-the-government-of-the-people-s-republic-of-china_budget-10-5km7h1rvtlnq#page1

Charbit C. Governance of Public Policies in Decentralized Contexts: The Multi-level Approach. OECD Regional Development Working Papers, 2011.04, OECD Publishing. Available at: http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48724565.pdf

THE INTERNATIONAL EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PERFORMANCE MANAGEMENT: THE MAIN TRENDS

Yelena Dobrolyubova, leading researcher of the Center for Technology State Management Institute of Applied Economic Research Ane (119571, Moscow, Vernadskogo Prospekt 82). E-mail:dobrolyubova@inbox.ru

Oleg Alexandrov, Director, ICEFC Group (119019, Moscow, Novy Arbat, D. 21, of. 831). E-mail: ovalex@inbox.ru

Vladimir Yuzhakov, Doctor (Philosophy), professor, Director of the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Public Service Academy (119571, Moscow, Vernadskogo Prospekt 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Elena Klochkova, Candidate (Economy), associate professor, senior researcher of the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Public Service Academy, professor of the Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (119501, Moscow, Nezhinskaya street, 7). E-mail:mrelena_@mail.ru

Summary: This article has been written based on the resulting conclusions of the scientific-research endeavor on a theme titled: "Preparation of proposals for the further development of performance management mechanisms in the activities of the executive branch", written by staff of the faculty of the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Public Service Academy in 2013.

Currently the systems of performance management, driven by results such as (performance indicators, evaluation tools and the impact on the financing of the executive authorities, payment of civil servants and others are being introduced to the work of the executive authorities, usually, as an " auxiliary circuit " government. These arrangements are reflected in the directives of the Decrees of the President of the Russian Federation dated 7 May 2012, in the implementation of the transition to the formation of the federal budget, for the program-focused principles in implementing an instrument of government jobs for government and public institutions, as well as the implementation of other related initiatives.

Often and at the same time, these initiatives usually are correlative on the timing and content, and thus have no significant impact on the organization of the structure of Executive authorities, and they do not lead to the increase of accountability for the achievement of the intended results.

Despite the endeavors and efforts initiated during the last 10 years to improve governance in the Russian Federation, Russia continues to lag behind the estimates of OECD countries in the quality and efficiency and effectiveness of its public administration and the competitiveness of its State institutions. The present article examines such issues and presents an integrated approach to the study of international experiences in the implementations of legal regulations in the activities of Executive bodies and management performance structures and systems of these countries and development of performance management mechanisms in the activity of the Russian executive authorities on for the 2013 - 2018 years.

Keywords: performance management, Executive authorities, the concept, the instrument of performance management, public programs, and budget spending.