

*На правах рукописи*

Малков Константин Борисович

**УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ  
В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Специальность 08.00.05 (10) — экономика и управление народным хозяйством  
(менеджмент)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

**Москва — 2011**

Диссертация выполнена на кафедре теории и технологий управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

**Научный руководитель:**

доктор философских наук, профессор  
МАРИНКО Геннадий Иванович

**Официальные оппоненты:**

доктор экономических наук, профессор  
ПЕРОВ Виталий Иванович

кандидат экономических наук, доцент  
ЕКАТЕРИНОВСКАЯ Мария Алексеевна

**Ведущая организация:**

Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации

Защита диссертации состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 года в \_\_\_\_ часов на заседании Диссертационного совета Д 501.001.12 в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова по адресу: 119192, ГСП-2, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, стр. 1, первый учебный корпус (новая территория) МГУ имени М. В. Ломоносова, факультет государственного управления, ауд. № А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале фундаментальной библиотеки Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, сектор «А», ком. № 114

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 501.001.12  
при МГУ им. М.В. Ломоносова,  
профессор

Ф. М. Волков

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность.** В условиях мирового финансового кризиса система государственного управления находится в постоянной динамике. Четкое планирование и оценка деятельности, достижение социально-значимых результатов, направленных на развитие современного российского общества и экономики Российской Федерации без качественных механизмов управления, распределения ресурсов и оценки эффективности их использования представляется крайне затруднительным.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и качества принимаемых государственных решений, процессы распределения ресурсов на достижение целей основных программ, оценка их эффективности и управление конечным результатом является наиболее актуальной проблемой современной российской экономики. Проведение реформ государственного управления, а также формирование единых механизмов эффективного функционирования органов государственной власти является необходимой предпосылкой для создания элементов контроля и оценки распределяемых ресурсов и оперативной реакции на возможные отклонения от достигаемого результата.

Несмотря на значительную критику со стороны многих экспертов, управление по результатам (УПР) легло в основу проведения многих реформ государственного управления в зарубежных странах, позволивших укрепить экономику данных государств.

Учитывая ряд проблем, связанных с оценкой результативности деятельности органов государственной власти, совершенствование технологии и создание единого механизма управления по результатам является необходимым условием для формирования стабильного экономического развития и скорейшего выхода страны из сложившихся условий мирового финансового кризиса. В настоящий момент принципы и технологии системы управления по результатам находят свое отражение в совершенствовании системы государственного управления Российской Федерации в рамках реализации административной и бюджетной реформ, а также реформе государственной службы.

Проводимые реформы государственного управления в Российской Федерации направлены на процесс постоянного совершенствования механизмов управления органов государственной власти. Одним из наиболее сложных и необходимых процессов в контексте повышения эффективности функционирования органов государственной власти и достижения их открытости, переориентации их деятельности на конечного пользователя государственных услуг, создание механизмов межведомственного взаимодействия и конкурентного перераспределения бюджетных ресурсов является внедрение единой технологии управления по результатам в органах государственной власти.

Исходя из вышесказанного, создание единого механизма управления по результатам, а также разработка необходимой нормативной правовой базы, формирующей основы и технологический базис концепции управления по результатам, является наиболее актуальной в текущий момент экономического развития Российской Федерации. Использование механизмов управления по результатам в деятельности органов государственной власти позволит наиболее успешно преодолеть условия динамики внешней среды, создающие негативный экономико-политический фон для эффективной деятельности системы государственного управления.

**Степень разработанности проблемы.** Рассматриваемая в настоящей диссертационной работе проблематика вызывала научный интерес у многих, как отечественных, так и зарубежных ученых и практиков. Таким образом, работу над рассматриваемой проблемой осуществляли следующие отечественные ученые: А. А. Александров, И. В. Алексеева, Ф. Т. Алексеров, А. Н. Беляев, В. В. Бувев, К. И. Головщинский, А. А. Климов, Г. Л. Купряшин, А. М. Лавров, В. Н. Лексин, А. И. Соловьев, Б. А. Райзберг, Д. Б. Цыганков, Л. И. Якобсон и другие исследователи.

Кроме того, рассматриваемую проблему также освещали следующие зарубежные теоретики и практики: К. Адамс, М. Армстронг, А. Бэрн, Х. Де Брюйн, Д. Дипроуз, П. Друкер, Роберт С. Каплан, М. Ковени, Г. Кокинз, М. Мескон, Пол Р. Нивен, Дейвид П. Нортон, М. Робсон, А. А. Томпсон, А. Шеер и другие исследователи. Отдельные вопросы управления по результатам были разработаны и опубликованы в международном стандарте оценки деятельности органов государственной власти (Common Assessment Framework — САF), аналитических отчетах ведущих международных организаций, специализирующихся на исследовании тематики управления по результатам, в том числе Организации объединенных наций, Мирового банка, Международного валютного фонда, отечественных и зарубежных консалтинговых организаций. Огромный вклад в процесс изучения вопросов эффективности и результативности в органах государственной власти внесли работы коллективов авторов Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, Института экономики города, Центра стратегических разработок, ЗАО «Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем», ООО «ИДС Шеер Россия и страны СНГ», ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты» и других научно-исследовательских организаций.

Проведенный анализ публикаций позволил автору сделать вывод о том, что, несмотря на относительную разработанность темы управления по результатам, в современной отечественной экономической литературе пока отсутствует комплексный анализ и описание методологии управления по результатам, как в разрезе административной реформы, так и в свете бюджетного процесса и реформирования бюджетной системы. Необходимость дальнейшего реформирования и совершенствования технологии управления по результатам в Российской Федерации на современном этапе экономического развития, функционирование экономики в условиях фи-

нансового кризиса, увеличение динамики внешней среды, и, следовательно, непредсказуемости дальнейших шагов развития и формирования управленческих решений, а также актуальность настоящей диссертационной работы предопределили выбор объекта и предмета исследования, его цели и задач.

**Объектом исследования** является система российского государственного управления.

**Предметом исследования** является система управления по результатам как форма и основной механизм функционирования государственного управления и повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель диссертационной работы заключается в уточнении сущности управления по результатам, определении возможностей и границ ее применения в современных условиях и разработке на этой основе рекомендаций по совершенствованию методологии управления по результатам в Российской Федерации и формирование единой технологии внедрения.

В соответствии с поставленной целью были сформулированы следующие задачи диссертационного исследования:

1. Уточнить понятие технологии управления по результатам в контексте реформ государственного управления.
2. Изучить современное состояние развития технологии управления по результатам в органах государственной власти.
3. Выявить основные возможности и границы внедрения и применения технологии управления по результатам в органах государственной власти.
4. Определить механизмы функционирования управления по результатам, которые могли бы составить основу для создания единого процесса работы органов государственной власти на основании технологии управления по результатам.
5. Разработать основные рекомендации по совершенствованию технологии функционирования управления по результатам в органах государственной власти.

**Теоретические и методологические основы исследования.** Теоретическую и методологическую основу исследования составили нормативные правовые акты и методические документы, монографии и статьи российских и зарубежных специалистов, ученых, а также публикации отечественных и международных организаций по вопросам внедрения и функционирования системы управления по результатам в органах государственной власти.

Методология исследования основана на научном анализе и синтезе. Для решения поставленных задач были использованы методы наблюдения, анализа причинно-следственных связей, системного и сравнительного анализа, индуктивный и дедуктивный методы научного познания.

**Информационная база исследования.** Информационную базу исследования составили нормативные правовые документы Российской Федерации, научные монографии, периодические экономические издания, данные Докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти Российской Федерации, открытые базы показателей результативности органов государственной власти.

**Научная новизна** работы заключается в совершенствовании методологии системы управления по результатам в органах государственной власти Российской Федерации в целях повышения эффективности государственного управления и межведомственного взаимодействия в разрезе оптимизации бюджетных расходов, постановке и достижению стратегических целей органов государственной власти.

**Основные научные результаты** диссертационного исследования, выносимые на защиту, характеризуются следующими достижениями:

1. Раскрыто и дополнено определение системы управления по результатам как особой технологии управления, включающей: стратегическое планирование, программно-целевое планирование, разработку показателей деятельности в рамках процессов и проектов органов государственной власти, мониторинг достижения результата, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), процессное управление.
2. Определены технологии и механизмы управления по результатам на разных уровнях государственной власти и местного самоуправления. Выявлено, что на уровне муниципального управления преимущественно должны быть использованы корпоративные механизмы системы управления по результатам в полном объеме, включая элементы анализа внешнего окружения конкурентной среды, а на уровне регионального и государственного управления – механизмы, специфичные только для данной отрасли управления: стратегическое планирование без анализа конкурентного окружения, долгосрочное планирование деятельности, программно-целевые методы достижения результатов, минимизация использования финансовых инструментов как средств привлечения прибыли, ориентация деятельности на общественно-значимый результат.
3. Раскрыто значение системы сбалансированных показателей в качестве ключевого механизма управления по результатам. Выявлено, что ССП является системой, с помощью которой представляется возможным упорядочить, классифицировать деятельность органов государственной власти с точки зрения достижения результата, связать стратегическую составляющую деятельности государственного сектора с основными внутренними процессами управления и инструментами измерения результативности.
4. Уточнена роль процессного подхода в системе управления по результатам. Определено, что процессный подход позволяет оптимизировать деятельность органов государственной вла-

сти, путем не только определения состава участников процесса, но и применять механизмы оценки деятельности не только к конкретной функции, но и процесса государственного управления в целом.

5. Доказана неправомерность использования бюджетирования, ориентированного на результат, как самостоятельного механизма стратегического управления и на этой основе обоснована необходимость включения бюджетирования, ориентированного на результат, в систему управления по результатам в качестве вспомогательного механизма распределения бюджетных средств.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что представленные выводы и рекомендации могут быть использованы в целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, в особенности Администраций субъектов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также в целях подготовки новых нормативных и методических документов по вопросам внедрения и использования технологии управления по результатам, оценки эффективности и корректировке достигаемых стратегических приоритетов.

Реализация на практике предложений, выработанных по итогам проведения диссертационного исследования, будет способствовать повышению качества предоставления государственных услуг в Российской Федерации, совершенствованию нормативной правовой и информационной базы для проведения экономического анализа и разработки стратегий долгосрочного и среднесрочного развития, а также повышению эффективности государственного управления.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в качестве теоретической основы для новых научных исследований, посвященных проблемам управления по результатам и стратегического планирования в государственном секторе. Материалы диссертации также могут найти применение в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений по курсам экономической теории, макроэкономики, государственного регулирования экономики, государственных финансов, государственного и муниципального управления, теории управления, планирования и проектирования организаций.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора (общий объем 16,24 п.л., из них две статьи общим объемом 0,74 п.л. опубликованы в ведущем рецензируемом научном журнале, утвержденном ВАК).

Основные результаты научного исследования были также апробированы в ходе конфе-

ренций, проходивших в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова: Научная конференция студентов и аспирантов факультета государственного управления «Сенеж-2005», XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2008», 7-я и 8-я международные конференции: «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации», а также были использованы в ходе оказания консультационного содействия Исполнительному комитету муниципального образования г. Казани Республики Татарстан, Министерству экономики Республики Татарстан, Администрации Липецкой области, Администрации Тамбовской области, Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа.

**Структура диссертационной работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы. Каждая глава разделена на 3-4 параграфа. Основной материал работы изложен на 181 странице, содержит 6 иллюстраций и 10 таблиц. Список литературы содержит 151 наименование.

## **II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАБОТЫ**

### **1. Сущность и содержание системы управления по результатам**

В работе выделены пять этапов становления системы управления по результатам:

- 1943 — 1950 гг. — становление и развития концепции управления по результатам, основными идеологами выступают такие ученые и государственные деятели, как К.Е. Ридли, Х.А. Саймон, Г. К. Гувер, А. Смитиз и др.
- 1962 — 1971 гг. — возвращение к концепции целевого бюджетирования (система PPBS), на данном этапе основным идеологом рассматриваемой системы является Министр обороны США Р. Макнамара;
- 1972 — 1975 — идеологический состав этапа, на котором появляется название рассматриваемого объекта в виде Управления по целям (management by objectives), целесообразно передать П. Друкеру;
- 1977 — 1981 — бюджетирование «нулевого цикла», возникшее в период правления президента Дж. Картера
- 1993 — по настоящее время — документ, разработанный и подписанный У. Дж. Клинтон, федеральный закон США «Об оценке результатов деятельности органов государственной власти» (Government Performance Result Act — GPRA). Только вышеуказанный документ переместил вектор работы системы из военной в гражданскую плоскости.

Впервые термин «управление по результатам» в практических и методических документах появился в рекомендациях Мирового Банка 1997 года «Концепция и методология управле-



ния по результатам» (“Results-Based Management Concept and Methodology”<sup>1</sup>)

В Российской Федерации появление концепции управления по результатам связывают на государственном уровне с вступлением в силу Распоряжения Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации 2006 — 2010 годах», в которой УПР, среди прочих мероприятий, находится на первом месте из перечня.

В ходе анализа выявлено, что в большинстве субъектов УПР трактуется как набор показателей результативности и программ, а нормативные правовые акты содержат отсылочные нормы на Указ Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007 «Об оценке эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пестрят формулировками о федеральном порядке установления показателей, что говорит о неразвитости технологии управления по результатам на уровне субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, Республика Татарстан использует инструменты системы управления по результатам в большей степени, чем другие субъекты Российской Федерации: выстроена система нормативного правового и методического обеспечения технологии, используются элементы оценки эффективности деятельности государственных служащих, иные элементы УПР. Таким образом, в нормативных правовых актах Республики указано, что «система индикативного управления экономикой — механизм государственного регулирования экономики, в основе которого лежит совокупность целей управления, критериев оценки эффективности управления, механизмов взаимодействия субъектов и объектов управления»<sup>2</sup>.

Центр стратегических разработок в 2006 году проводил круглый стол по рассматриваемой в диссертационной работе тематике. В результате проведения данного мероприятия исследователи пришли к выводу, что четкого определения УПР не существует и в рамках дискуссии приводили различные толкования системы. Например, определение, предоставленное Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР): «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,

<sup>1</sup> RBM in UNDP. Technical Note, Operations Evaluation Department, World Bank, 1997 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/MandE/UNDP\\_RBM\\_technical\\_note.doc](http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/MandE/UNDP_RBM_technical_note.doc), свободный. Заглавие с экрана. Просмотрено: 21.09.2006

<sup>2</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 № 371 «О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан», Регламент системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан, п. 1.2.

структуре, функционировании программ, а также при решениях о поощрении и санкциях»<sup>3</sup>.

Исходя из вышесказанного, в целях конкретизации понятия системы управления по результатам возникает необходимость включения в базовое определение основных модулей, на основании которых система функционирует оптимальным способом.

Таким образом, *управление по результатам* — это применимая на всех уровнях управления технология, базирующаяся на принятии управленческих решений, формируемых на основании результатов оценки деятельности субъекта управления и включающая подсистемы планирования, анализа, оценки и корректировки изменяющихся состояний наблюдаемого объекта на основании заданных критериев и показателей.

## **2. Технологии и механизмы управления по результатам на различных уровнях государственного управления**

В последние годы во многих зарубежных странах инициативы по совершенствованию работы государственного аппарата, так или иначе, базировались на внедрении принципов управления по результатам<sup>4</sup> и использовании системы количественной оценки их деятельности. Такой акцент на использовании количественно измеримых результатов деятельности базируется на нескольких первоисточниках. Прежде всего — это наследие родоначальника научной школы менеджмента Ф. Тэйлора, обосновавшего научные принципы организации высокопроизводительной и эффективной трудовой деятельности (дезагрегирование трудового процесса на повторяющиеся элементы, тщательное изучение трудовых движений и затрат времени, премирование за выполнение плановых заданий и т.д.). Эти идеи, как показала практика, действительно дают громадный эффект при их грамотной реализации в промышленно-производственной деятельности, состоящей из однообразных, повторяющихся операций.

К аналогичному типу деятельности можно с определенной долей условности отнести некоторые осуществляемые государственными органами функции. Проблема возникает в том случае, если названные принципы пытаются применять к уникальной, творческой или дискреционной деятельности, либо к деятельности, результаты которой оказываются в значительной степени непредсказуемыми (например, принятие политических решений, качество и результативность которых может абсолютно не зависеть от фактических затрат на его принятие). Проблема возникает в том случае, если названные принципы пытаются применять к уникальной, творческой или дискреционной деятельности, либо к деятельности, результаты которой оказываются в значительной степени непредсказуемыми (например, принятие политических решений, качество и результативность которых может абсолютно не зависеть от фактических затрат

---

<sup>3</sup> Материалы круглого стола «Управление по результатам в контексте реформ государственного управления в России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.csr.ru/event/original\\_1160.htm](http://www.csr.ru/event/original_1160.htm), свободный. Заглавие с экрана. Просмотрено: 14.02.2008

<sup>4</sup> Кларк Я. Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика, 2006, №3, стр. 109-110

на его принятие). Высокая степень бюрократизации является имманентной чертой госучреждений (на что обращал внимание еще М. Вебер), обеспечивающей им преимущества в долгосрочной перспективе, критику и недовольство граждан — в краткосрочной. Если в коммерческом секторе оперативность оценки результата во многом зависит от степени оперативной реакции на изменения внешней среды, то изначальная неспособность государственной структуры оперативно и эффективно откликаться на запросы граждан из-за необходимости выполнять огромное количество предписаний и инструкций является также неотъемлемой характеристикой работы органов государственной власти.

Стратегии, разработанные для объектов государственного управления, отличаются размытостью конечного результата. Чаще они представлены как качественные ожидаемые результаты. Это так называемые «мягкие» проблемы, где количественные оценки и детализация могут скорее вредить авторитету власти, принимающей решения. Для того, чтобы быть эффективным, менеджеру, разрабатывающему и реализующему стратегии в государственном управлении, надо владеть техникой декомпозиции целей, то есть преобразования конечной стратегической цели в систему взаимосвязанных подцелей. В этом случае с неизбежностью возникнут подцели (цели второго, третьего и т.п. уровня), которые будут приобретать достаточную «жесткость», чтобы применять к ним количественные критерии оценки их достижения. Тогда процесс достижения конечной цели можно разложить по компонентам и дать оценку промежуточным фазам работы.

Государственные менеджеры не встроены в систему политической власти. Это означает, что их решения структурируются политической властью. Они работают как бы на среднем и низовом уровне государственного управления. Эти уровни отличаются тем, что задачи повседневного, оперативного управления и стратегические задачи тесно взаимосвязаны.

Между стратегическим менеджментом компании и стратегическим государственным менеджментом много общего. В одном и в другом случае предстоит решить три задачи: определить цели на несколько лет вперед (обычно имеется в виду интервал в 3-5 лет), разработать план их достижения и определить источники привлечения ресурсов. Однако существует и отличие. Государственный стратегический менеджмент сильно политизирован, подвержен влиянию политической власти.

Важной составляющей успеха внедрения стратегического плана является накопленный опыт стратегического государственного управления. В этом случае тоже наблюдается отличие от стратегического менеджмента в бизнесе в разрезе управления по результатам: если в бизнесе можно сменить партнеров или заметить персонал, то население (и его отдельные группы) заменить нельзя. Такой факт определяет необходимость выработать альтернативы непопулярным решениям, которые должны учитывать финансовые издержки реализации стратегии, наличие

механизма текущего и заключительного контроля, наличие специалистов, информации, юридической поддержки решения, подрядных организаций и т.д. Эти задачи также решаются на среднем и низовом уровне.

Альтернативы нужны и в связи с тем, что государственные менеджеры связаны с политиками, которые меняются в результате выборов или назначений. Многие функции государственных органов скорее напоминают политические, нежели производственные процессы. Поэтому применение к этой сфере методик количественной оценки результатов деятельности в лучшем случае бесполезно, а нередко и просто вредно<sup>5</sup>. Правительству приходится принимать решения, сталкиваясь со множеством противоречивых целей и задач, а также с непреодолимым тривиальным невежеством. Чрезмерный акцент на количественной оценке функционирования может серьезно деформировать представления сотрудников органов государственной власти о главной задаче своей деятельности.

Все вышесказанное относится и к методу управления по результатам, который представляет собой «субъективный и весьма дорогостоящий вид деятельности, осуществляемый в определенных политических условиях». Применительно к государственному сектору лозунг: «Невозможно управлять тем, что нельзя количественно измерить и оценить» — оказывается в высшей степени дезориентирующим<sup>6</sup>.

Таким образом, применимость системы ограничена задаваемыми рамками принятия политических решений, а не только организационными и структурными ограничениями.

Представляется ошибочным рассматривать государство как корпорацию (пусть даже и гигантскую), хотя бы потому, что в корпорации, в отличие от государства, существуют, во-первых, базовая цель, разделяемая всеми без исключения собственниками (акционерами) — максимизация прибыли в долгосрочной перспективе, во-вторых, механизм согласования целей и интересов собственников через назначение ими членов совета директоров. Все это позволяет корпорации выработать стратегию, обеспечивающую достижение этой базовой цели. Таким образом, появляется почва для дискуссий относительно путей достижения цели максимизации прибыли в условиях различных ограничений, налагаемых разными стратегическими вариантами или альтернативами.

В том случае, если речь идет о долговременной стратегии общегосударственного масштаба, государство самостоятельно устанавливает ограничения для принятия решений. При этом государство руководствуется субъективным видением возможностей и препятствий для достижения господствующими элитами долгосрочных задач. В результате государственный страте-

---

<sup>5</sup> Кларк Я.Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика, 2006, №3, стр. 109

<sup>6</sup> Кларк Я.Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика, 2006, №3, стр. 109-110

гический менеджмент, понимаемый в том же смысле и с теми методами и проблемами, что и корпоративный или стратегический менеджмент в сфере бизнеса невозможен.

Специфика стратегического менеджмента в разрезе управления по результатам в органах государственной власти будет идти по нарастающей — «снизу-вверх». Например, на уровне низового звена государственного управления (местного самоуправления) – управы района г. Москвы, вполне применимы методы стратегического управления, разработанные для корпораций. Управу можно рассматривать как управляющую компанию, а районные учреждения — как функциональные подразделения. В данном случае, с определенными ограничениями, применимы такие методы, как анализ конкурентной среды или использование бостонской матрицы для определения перспектив роста отдельных «подразделений» или «дочек».

Другая особенность применения системы управления по результатам связана с бюрократическим характером функционирования государственного сектора. В данном случае «бюрократия» означает жесткую регламентацию организационного поведения, последовательность и определенность в достижении целей и обеспечивают устойчивость системы государственного управления, но, в то же время, делают ее невосприимчивой к переменам.

Исходя из изложенного выше, эффективный стратегический менеджмент в разрезе управления по результатам означает адаптацию к меняющимся параметрам внешней и внутренней организационной среды. Эффективный государственный управленец должен также уметь подстраиваться под ограничения, накладываемые на политическую власть внешними обстоятельствами и разрабатывать стратегию собственного поведения с учетом таковых. Ограничения выбора стратегических альтернатив в государственном стратегическом менеджменте почти полностью совпадают с ограничениями, накладываемыми внешней средой на процесс стратегического управления в бизнесе.

Однако было бы неразумно немедленно начать перестройку системы государственного управления менеджмента, привлекая технологии, заимствованные из коммерческого сектора, ибо такой план был бы обречен на провал. Дело в том, что менеджеры, пришедшие на государственную службу из бизнеса, должны осознавать, что они сталкиваются с системой ценностей значительно более сложной, чем в сфере бизнеса, поэтому ограничения политической власти следует рассматривать с таких позиций, а не просто как иррациональные системные барьеры.

Необходимо отметить, что между стратегическим менеджментом в сфере бизнеса и сфере государственного управления много общего, как в теоретическом плане, так и в практике управления. Принципиальное же различие состоит в том, что действие происходит в разных средах, где существуют разные ограничения для выработки альтернатив стратегии и ее реализации.

Можно выделить проблемы, связанные с использованием управления по результатам в

государственном секторе<sup>7</sup>. Между собственно процессом деятельности и получением запланированных результатов проходит весьма длительный период времени. Большинство показателей результативности по своей природе субъективны, а их оценка связана с высокими затратами, в силу чего методы управления по результатам также не могут быть абсолютно объективными и нейтральными по своим последствиям. Дефицит необходимой информации порождается как ее объективным отсутствием, так и ее закрытостью вследствие государственных ограничений на доступ к базам данных, имеющих служебный характер. Кроме того, существуют трудности поиска информации ввиду того, что она находится в ведомственных документах различных уровней. Не все наглядные, поддающиеся количественному измерению плановые задания или индикаторы однозначно связаны с планируемой совокупностью результатов деятельности, поскольку мы просто не располагаем такими методиками управления, использование которых гарантировало бы достижение всех ясно и четко сформулированных целей.

Ориентация на количественные плановые задания может вызывать негативные эффекты, такие, например, как возникновение ограниченного видения проблемы; недооценка значения качественных результатов; ограничение взаимодействия с другими организациями (подразделениями), работающими над решением аналогичных задач. Поэтому непосредственная увязка плановых заданий с материальными ресурсами и вознаграждением способна стимулировать прямой обман. Разработка качественных административно-управленческих структур, а также их грамотное практическое использование являются делом крайне дорогостоящим.

Разночтения в информации, предоставляемой различными агентствами и ведомствами, например, данные налоговой службы и территориальных органов статистики, могут предоставлять несопоставимые и даже противоречивые данные;

Искажение информации ввиду наличия значительного сектора теневой экономики в Российской Федерации, коррумпированности чиновников, их противодействия «прозрачности», проявления своеобразных «агентских» конфликтов между: а) чиновниками и обществом; б) ведомственными структурами разного иерархического уровня; в) различными ведомствами «по горизонтали».

Невозможность наблюдения показателей в динамике или их сравнения с данными других стран, других ведомств в Российской Федерации из-за их несопоставимости ввиду различий в составе аналитических и результирующих показателей и методик их расчета.

Непосредственная увязка плановых заданий с материальными ресурсами и вознаграждением способна стимулировать прямой обман.

---

<sup>7</sup> Кларк Я.Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика, 2006, №3; Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам» // Государственное управление. Электронный вестник. 2006, Выпуск №9, декабрь

Разработка качественных административно-управленческих структур, а также их грамотное практическое использование являются делом крайне дорогостоящим.

Становится ясно, что «управление по результатам тем актуальнее, чем сложнее государственный аппарат и государственный сектор в целом, чем разнообразнее решаемые задачи, чем выше риски неуправляемости и чиновничьего, административного произвола».

Исходя из вышесказанного, необходимо сделать вывод о том, что на уровне муниципального управления представляется возможным использовать корпоративные механизмы системы управления по результатам в полном объеме, включая элементы анализа внешнего окружения конкурентной среды, а на уровне регионального и государственного управления – механизмы, специфичные только для данной отрасли управления: стратегическое планирование без анализа конкурентного окружения, долгосрочное планирование деятельности, программно-целевые методы достижения результатов, минимизация использования финансовых инструментов, ориентация деятельности на общественно-значимый результат.

### **3. Система сбалансированных показателей как базовый элемент построения системы управления по результатам в государственном управлении**

Наиболее оптимальным технологическим компонентом системы УПР является сбалансированная система показателей (ССП), которая положительно проявила себя в ходе ее апробации в коммерческих структурах и ряде зарубежных органах государственной власти. Необходимость разработки такой системы была вызвана тем, что подходы к оценке деятельности предприятий, находящихся в постоянной турбулентной среде, стремительно устаревали и имеющиеся методологии не могли обеспечить того уровня эффективности мониторинга деятельности, который мог бы предложить метод СПП.

Название системы отражает баланс между основными группами показателей деятельности организации: клиенты, финансы, внутренние бизнес-процессы и развитие организации, инновации, обучение. Использование данной системы показателей эффективности неразделимо связано со стратегией организации, ее реализацией<sup>8</sup>.

Сбалансированная система показателей может применяться не только для формулирования стратегии и указания взаимосвязей между основными показателями эффективности, но, в том числе, и для превращения стратегических инициатив в конкретные действия.

Таким образом, система предлагает конечному пользователю подход, основанный на измерении не только финансовых показателей, но и показателей эффективности нематериального характера количественным методом<sup>9</sup>. Некоторые процессы в организации, которые невозможно

---

<sup>8</sup> Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2.е изд., испр. и доп./Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006

<sup>9</sup> Рамперсанд Х. Универсальная система показателей: Как достигать результатов, сохраняя целостность. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2006

измерить количественными методами, но необходимые для комплексной оценки результативности деятельности, представляется возможным оценить через использование качественных показателей с количественными результатами оценки.

ССП нельзя назвать учетной системой, она является составной частью системы государственного управления и может являться ее основным ядром в разрезе оценки результативности деятельности субъектов бюджетного планирования и распределения бюджетных средств между органами государственного управления на конкурентных основаниях.

*Основное назначение системы* заключается в усилении стратегии не только регионального развития, но и отдельно взятых органов государственной власти и местного самоуправления, ее формализации, проведении и донесении до каждого сотрудника компании, обеспечении мониторинга и обратной связи с целью отслеживания и генерации организационных инициатив внутри структурных подразделений<sup>10</sup>.

ССП позволяет решить проблемы, возникающие при использовании традиционного управления в компании, когда появляется разрыв между долгосрочным планированием и текущими действиями сотрудников и, как следствие, несогласованность менеджеров высшего звена в понимании основополагающих принципов организации и ее стратегии.

ССП включает в себя финансовые показатели, как одни из важнейших критериев оценки результатов деятельности, но при этом подчеркивает важность показателей нефинансового характера, оценивающих удовлетворенность граждан, эффективность внутренних административно-управленческих процессов, потенциал сотрудников в целях обеспечения долгосрочного финансового и стратегического успеха.

ССП переводит миссию и общую стратегию в систему четко поставленных целей и задач, а также показателей, определяющих степень достижения данных установок в рамках четырех основных проекций, которые могут быть изменены: финансов, потребителей, внутренних административно-управленческих процессов, обучения и развития. С помощью данных проекций руководители могут ответить на следующие основные вопросы:

Как стратегия повлияет на финансовое состояние (сократить издержки бюджета)? (проекция финансов)

Как позиционировать себя и как повысить доверие граждан? (проекция клиентов)

Какие административно-управленческие процессы должны быть улучшены, от каких отказаться, на каких сосредоточиться? (проекция внутренних процессов)

Каким образом постоянно развиваться и самосовершенствоваться? (проекция обучения и развития)

---

<sup>10</sup> Кокинз Г. Управление результативностью: Как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами. Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007 стр. 102



Одним из основных принципов ССП является достижение информационной открытости организации для сотрудников всех уровней. Руководители низших уровней и сотрудники должны осознавать, какие последствия будут иметь их решения для дальнейшей работы организации, а топ-менеджеры — какие показатели приведут компанию к успеху в долгосрочной перспективе. Такое понимание является оперативным набором показателей, которые возникли как результат иерархического процесса, определяемого стратегией компании. Основной задачей сбалансированной системы показателей является преобразование видения, миссии компании в конкретные цели и задачи, а также создание системы индикаторов, для отображения степени достижения целей. Следовательно, необходимо общие направлений развития организации измерять с помощью ключевых показателей, которые поддаются количественному учету и установить их целевое значение. ССП не представляет собой инструмент лишь для оценки деятельности или тактических решений, но, прежде всего, является системой стратегического управления в долгосрочной перспективе, а оценочная составляющая системы используется для решения принципиальных задач управления.

«Сбалансированность» системы означает отражение деятельности всех основных составляющих функционирования организации, используя финансовые и натуральные показатели, то есть результат работы и то, что орган получает за реализацию продукции, то есть внутренняя деятельность организации и внешняя. Вместе с тем важно учитывать, как воспринимается продукция (или услуги) органа государственной власти населением и как осуществляются производственные процессы внутри учреждения. Следовательно, при определении показателей эффективности функционирования организации требуется соблюдать баланс по основным направлениям «стоимостные — натуральные» и «внутренние — внешние». Кроме того, важна сбалансированность показателей по направлениям «оперативные — стратегические» и по структурным уровням органа власти.

Методология системы сбалансированных показателей отличается высоким уровнем укрупнения, агрегирования аспектов деятельности организации, элементов и этапов стратегического управления организацией и другими не менее важными пунктами функционирования учреждения. Использование и внедрение системы сбалансированных показателей позволяет системно подойти к разработке общей процедуры стратегического управления и системы измерения деятельности организации, затем детализировать ее и наполнить конкретным содержанием (показатели, мероприятия, ответственные исполнители, структурные подразделения и т.д.)<sup>11</sup>.

На каждую группу показателей разрабатываются соответствующие цели, задачи, стратегические инициативы и непосредственно сами показатели. Например, для цели «повысить уро-

---

<sup>11</sup> Ковени М., Генстер Д., Хартлен Б., Кинг Д. Стратегический разрыв: Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004, стр. 97-103

вень взаимоотношений с населением» можно разработать показатель «степень удовлетворенности». Для оценки приведенного показателя должны быть намечены конечные результаты улучшения, выражающиеся в определенной системе исчисления.

Более того, причинно-следственные связи, на которых функционирует ССП, устанавливаются при разработке показателей таким образом, что вначале производится анализ причины, после этого разрабатывается следствие, следующим этапом становится повторный анализ причины и поиск возможных ошибок в реализованных мероприятиях.

Таким образом, можно установить желаемые показатели и разработать систему действий, операций и процедур, которые способствуют достижению намеченных результатов. Использование системы управления по результатам на основе ССП подразумевает комплексный анализ деятельности органа государственной власти и поиск его ключевой компетенции, разработку миссии, системы взаимосвязанных целей и задач, показателей эффективности. Для наиболее комплексного анализа и понимания системы управления по результатам необходимо также четкое распределение деятельности органа государственной власти на программную и внепрограммную деятельность, построение системы мониторинга ключевых показателей эффективности (KPI или КПЭ, КПр), затем построение системы мотивации сотрудников органа государственной власти.

Технологическая часть системы ССП прекрасно «ложится» как методическая основа на внедрение управления по результатам в органах государственной власти. В данном механизме органично уживаются: цели, задачи, показатели, а также расчет их эффективности, исходя из количественной оценки деятельности органов государственной власти.

В государственных или некоммерческих организациях ответственность за эффективное распределение финансовых ресурсов не является конечной задачей. Следовательно, успех деятельности следует измерять применительно к достижению миссии через выполнение стратегических задач.

Таким образом, в ходе исследования выявлено, что ССП является системой, позволяющей упорядочить и классифицировать деятельность органов государственной власти, связать стратегическую составляющую деятельности государственного сектора с основными внутренними процессами управления и инструментами измерения результативности.

#### **4. Использование процессного подхода при работе с системой управления по результатам**

На основании результатов эмпирического наблюдения, в настоящий момент в органах государственной власти Российской Федерации в качестве ключевого метода управления используется функциональный подход. Сущность функционального подхода заключается в том,

что деятельность разделена по типам деятельности и уровням иерархии организации<sup>12</sup>. Происходит жесткое разделение труда, которое строго разделено на «сферы» выполнения функций и действий. Функциональная структура имеет строго вертикальную топологию, построенную в соответствии с выполняемыми функциями и четкую иерархическую подчиненность «сверху-вниз».

Следовательно, время взаимодействия между подразделениями распределяется следующим образом: 20% — время работы, 80% — передача результатов следующему исполнителю (включая визирование, подписи от вышестоящих руководителей и прочие бюрократические издержки). Иерархическая функциональная структура имеет еще один существенный недостаток, который заключается в искажении информации при ее передаче<sup>13</sup>.

В линейно-функциональной структуре реальная деятельность представляет собой набор распоряжений и приказов, а непосредственно результаты работы — это административно-управленческие процессы (АУП), которые «пронизывают» орган государственной власти. Таким образом, исходя из организационной структуры любого госучреждения, процессы функционируют вертикально, что приводит к формированию коммуникационных и рабочих барьеров между подразделениями.

Внедрение элементов процессного подхода (т.н. инструмент «Процессный офис»), как показывает практика, не превышает 6 (шести) месяцев с момента инициации до завершения проекта, а результаты внедрения процессного управления в деятельность органов государственной власти позволят достичь инновационных совершенствований системы государственного управления. Таким образом, внедрение процессного подхода позволяет:

*Перейти от «точечного» текстового описания деятельности (Положения о подразделениях и Должностные инструкции) к полному формализованному графическому описанию деятельности, интегрирующим стречнем которого является модельное представление административно-управленческих процессов на картах, то есть документ, на котором графически изображена регламентированная модель поведения в случаях, описываемых в данном процессе.*

*Выделить и использовать процессы в качестве объектов управления в разрезе ресурсов, кадрового обеспечения, оптимизации времени работы и т.д. Сменить ориентацию вектора управления органами государственной власти от «вертикальной» («на начальника») к «горизонтальной» («на потребителя»). Руководящая роль в данной модели направлена, прежде всего, не на совершенствование полученного результата от отдельного сотрудника, а на координацию и правку процесса в целом, совершенствование качества выполнения процедур.*

---

<sup>12</sup> Герчикова И. Н. Менеджмент: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. [Электронный ресурс] – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. Режим доступа: [http://inpos.com.ua/572#\\_ftnref1](http://inpos.com.ua/572#_ftnref1), свободный. Заглавие с экрана. Просмотрено: 03.07.2010

<sup>13</sup> Методические рекомендации Компании «IDS Scheer Россия и страны СНГ» по услуге «Совершенствование системы управления», 2005 год

*Внедрить единообразное описание деятельности организации* (в том числе процессов, посредством EPC-диаграммы, с декомпозицией до 4-5 уровня), сделанное с достаточной степенью полноты отражения выполняемых процедур.

Важным замечанием является тот факт, что теоретическое и практическое противопоставление процессного и функционального подхода представляется невозможным<sup>14</sup>. Функции, так же как и процессы, не могут существовать в отрыве друг от друга. При этом результатом и функционального и процессного подходов является проектирование одновременно организационной структуры (т.е. функциональных областей) и порядка взаимодействия в ее рамках (т.е. процессов).

Разница заключается, на наш взгляд, в исходных точках проектирования: распределять ли функциональные обязанности на основе процессов или проектировать процессы взаимодействия между функциональными областями. Другой концепцией в теории процессов является тот факт, что процессы состоят из функций, которые выстроены таким образом, что образуют определенные результаты<sup>15</sup>.

Таким образом, процессный подход к организации деятельности органов государственной власти позволяет расставить исполняемые функции в «боевом» порядке, оптимизировать организационную структуру, равномерно распределять загрузку государственных служащих, разрушить коммуникационные барьеры при организации рабочего процесса в государственных структурах. Применение процессного подхода позволит также акцентировать деятельность органов государственной власти на конечного потребителя — население. Использование процессного подхода позволит упростить систему показателей эффективности, равномерно распределить нагрузку на руководителей органов государственной власти по проведению оценки конечных и промежуточных значений показателей.

Структура процессного подхода подразумевает наличие *ролевой концепции* в деятельности органов государственной власти, то есть документа, в котором определены основные полномочия и ответственность по управлению процессами за определенными сотрудниками. Суть ролевой концепции заключается в том, что в рамках одного структурного подразделения ответственные за реализацию процесса лица разделены на четыре основные категории и выполняют следующие функции и должностные обязанности:

*Владелец функции/услуги* — орган государственной власти или его структурное подразделение, ответственный за реализацию функции/предоставления услуги; по умолчанию — владельцем функции/услуги назначается руководитель органа государственной власти.

---

<sup>14</sup> Методические рекомендации Компании «IDS Scheer Россия и страны СНГ» по услуге «Совершенствование системы управления», 2005 год

<sup>15</sup> Scheer A.W., F. Abolhassam, Jost W., Kirchmer M. Business Process Change Management. ARIS in Practice Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2003 Germany, New York

*Контрольный орган (Контроллер)* — орган государственной власти и/или его структурное подразделение (специалист), осуществляющее комплексный контроль за качеством процесса реализации функции, предоставления услуги.

*Координационный Совет (координатор)* осуществляет рекомендательную и консультационную деятельность в ходе выполнения процесса.

*Участник процесса* — это орган местного самоуправления в лице специалиста структурного подразделения данного органа, непосредственно выполняющего обязанности и несущего определенную функциональную нагрузку в процессе.

В некоторых случаях при реализации комплексных процессов возникает понятие «опционных ролей» — ролей по управлению структурой процесса, т.е. те должности и штатные кадровые единицы, которые участвуют в процессах. Опционные роли формируются на основании имеющегося штатного расписания и распределяются по процессам, исходя из нижеследующей формы (см. Таблицу 1)<sup>16</sup>.

Таблица 1. Распределение ролей и обязанностей органов государственной власти в рамках процессного подхода в УПР

№ п/п	Наименование органа государственной власти	Наименование функции/услуги	Деловая роль	Функции в рамках деловой роли	Ответственность	Полномочия в рамках деловой роли	Опциональные роли

Практика внедрения элементов процессного подхода в органы государственной власти при переходе к системе УПР показывает, что в ряде случаев, особенно при реализации комплексных процессов межинституционального уровня, может выделяться два и более владельца процесса, что является *симптомом проблемы управляемости*. Основное правило, позволяющее четко распределять цели, задачи и каскадировать ответственность на специалистов различного уровня является, прежде всего, правило, предложенное А. Файолем — единоначалие. Основная задача при распределении ролей является назначение одного владельца за одним процессом. Владелец одного процесса *может управлять (владеть)* и другими процессами, выполняя те же обязанности и функциональную нагрузку.

Исходя из вышесказанного, необходимо отметить, что создание эффективной системы управления по результатам невозможно без внедрения процессного подхода в органы государственной власти. Использование элементов процессного управления позволяет достичь следующих положительных эффектов:

- четко выделить процессы, подпроцессы и их составные части;

<sup>16</sup> Шапигузов С.М., Синягин А.К., Сотов А.И., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Николаев И.Н., Полякова В.В., Никифоров С.Л., Малков К.Б., Султанова Д.Ш., Демьянова О.В., Семенов В.Г., Бусарова А.В., Сафонов Р.Л., Печенин О.А. «Проекты нормативных правовых актов и методических документов для обеспечения реализации Стратегии проведения комплексной реформы системы управления социально-экономической сферой г. Казани». — М.: 2009

- определить наиболее приоритетные функции государственного управления;
- наглядно выделить процессы и провести их графическое моделирование, которое позволит в кратчайшие сроки провести их анализ и корректировку;
- обеспечение разработки показателей и распределение на основании их значений финансовых ресурсов, направленных на достижение целей УПР;
- эффективное каскадирование ответственности и выделение основных участников процессов, кадровое распределение, основанное на закреплении узкопрофильной деятельности.

Таким образом, внедрение процессного подхода обеспечит организованный переход на систему управления по результатам, вне зависимости от организационной структуры, позволит раскрыть коммуникационные барьеры в осуществлении деятельности, наладит межструктурную коммуникацию, повышение ответственности персонала за счет детализации выполняемых процедур.

Исходя из вышесказанного, процессный подход позволяет оптимизировать деятельность органов государственной власти, путем не только определения состава участников процесса, но и применять механизмы оценки деятельности не только к конкретной функции, но и процесса в целом.

### **5. Бюджетирование, ориентированное на результат в новой системе государственного управления**

Важнейшим элементом реформирования системы управления общественным сектором, направленным на распространение и интеграцию управленческих бизнес-технологий в деятельность государственного аппарата, стало внедрение новых подходов к процессу бюджетирования. Основным принципом реформирования является инструмент, технологии которого легли в основу УПР — это бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

БОР — система формирования и расходования бюджета, отражающая взаимосвязь между затраченными бюджетными ресурсами и полученными результатами, оценивающая экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирование которых производится из бюджета.

В соответствии с принципами БОР, формирование бюджета происходит на основе обеспечения в явной форме соответствия между общественно-значимыми конечными результатами и бюджетными ресурсами, с помощью которых финансируется программная деятельность субъектов бюджетного планирования для обеспечения достижения указанных результатов.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между

администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в группировке расходных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета»<sup>17</sup>.

Таким образом, БОР используется в технологии УПР для решения следующих задач: разработка планируемых расходов на реализацию стратегии (накопление амортизационного фонда в случае комплексного провала стратегии), установка шага бюджетного планирования, разработка целей и задач в разрезе обеспечения финансовыми ресурсами цели, разработка программ в разрезе определения их бюджета, разработка ключевых показателей результативности в разрезе корректности использования выделенных бюджетных средств, а также корректировка результата, то есть вывод избыточных средств из оборота, либо «дофинансирование» деятельности, либо поиск причин отклонения от заложенной цели. Таким образом, БОР является, по сути, финансовым инструментом УПР, задающим ограничения с точки зрения финансовых средств на планируемые результаты. В данном случае, разработчику необходимо определить приоритеты первичности: цели и результаты, на достижение которых планируется выделить определенные средства (то есть формирование заявки на получение финансовых ресурсов), либо тот объем средств, который выделяется для достижения запланированных результатов (действия в рамках ограниченности денежных средств). Соответственно, необходимо определить от каких точек планирования отталкиваться, – либо от необходимых результатов, либо от имеющихся ресурсов. Выбор стратегии поведения основан на соответствующем решении органов государственной власти.

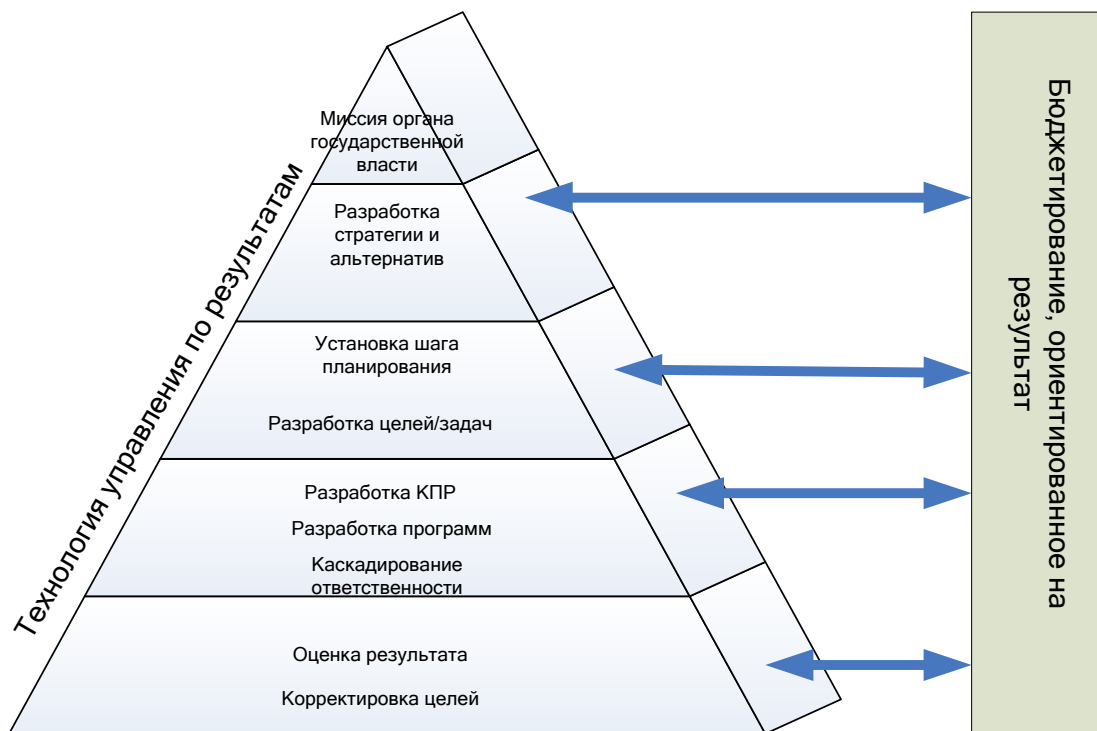
Следовательно, БОР является «методом планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и

---

<sup>17</sup> Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. — М.: КомКнига, 2005

функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств»<sup>18</sup>. Исходя из вышесказанного, необходимо отметить, что на наш взгляд, БОР является инструментом УПР и входит органично в его систему как элемент механизма распределения бюджетных расходов на поставленные цели (см. Рис. 1).

**Рисунок 1. Использование БОР как элемента технологии Управления по результатам**



Изменения при внедрении механизмов БОР в деятельность органов государственной власти также необходимо рассматривать в разрезе унификации и слияния его технологии с технологией УПР. Таким образом, все органы государственной власти должны разработать собственную миссию, цели, задачи, стратегический план, обозначить свои приоритеты деятельности и взаимоувязать процессы и показатели. В разрезе БОР актуальным является внедрение такого элемента планирования, как финансовый план, в котором детально описаны расходы бюджета на предстоящие мероприятия. Таким образом, БОР должен использоваться на уровне Российской Федерации и технологически должен быть адаптивен к динамике внешней и внутренней экономической среды. Тем не менее, БОР представляется затруднительным для использования вне системы УПР, так как механизмы финансового обеспечения деятельности органов государственной власти должны соответствовать поставленным целям, задачам и стратегии органов государственной власти. Принятие решение в данной связи должно отталкиваться, либо

<sup>18</sup> Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. — М.: Ко-мКнига, 2005 Стр. 272.



от стратегической составляющей и текущей краткосрочной (среднесрочной) необходимости в достижении конкретных результатов, либо от имеющихся финансовых ресурсов.

Исходя из вышесказанного, необходимо говорить о неправомерности использования бюджетирования, ориентированного на результат, как самостоятельного механизма стратегического управления. Бюджетирование, ориентированное на результат должно быть встроено в систему управления по результатам в качестве вспомогательного механизма распределения бюджетных средств.

**В заключении** автор диссертационной работы приводит основные результаты исследования и выводы в отношении направлений совершенствования методологии управления по результатам в Российской Федерации и формирования единой технологии внедрения и работы системы управления по результатам. Автор утверждает, что успех перехода к системе управления по результатам заранее предопределен степенью учета условий, в которых новые механизмы и процедуры будут внедряться. Система управления, ориентированного на результат, достигает поставленные перед ней цели в условиях высокой легитимности власти, уровня высокого доверия граждан к правительству, который приводит к тому, что общество не интересуется, каким путем этот механизм работает внутри, они смотрят на полученные результаты.

В Российской Федерации сегодня гражданское общество не проявляет активный интерес к вопросам повышения эффективности власти, отсутствует конкуренция на уровне субъектов Федерации, органы власти продолжают оставаться закрытыми для населения. Так как руководителям органов власти нет юридической необходимости отчитываться перед гражданами в эффективности своих решений и своей деятельности, можно говорить об отсутствии стимулов для внедрения системы управления по результатам на уровне органов государственной власти. В такой ситуации процесс развития системы УПР достиг точки, в которой сама идея результативности и эффективности государственного управления находится на грани кризиса, так как используемые процедуры в большинстве случаев носят ритуальный и символический характер, а действительные попытки связать управление по результатам с принятием ресурсных решений сталкиваются с сопротивлением финансовых органов, которые не готовы брать на себя ответственность и риски, связанные с масштабными изменениями механизмов принятия решений в бюджетной и финансовой сферах.

**СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ  
ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ:**

1. Малков К. Б. Особенности стратегического менеджмента в государственном и бизнес-управлении: общее и особенное. Журнал «Экономические науки» № 39 (февраль), 2008, стр. 192 — 197. (0, 41 п. л.)
2. Малков К. Б. Особенности системы сбалансированных показателей в государственном управлении. Журнал «Экономические науки» № 41 (апрель), 2008, стр. 316-320. (0, 33 п. л.)
3. Малков К. Б. Корпоративные механизмы в административной реформе. // Материалы конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Ломоносов — 2008, Секция «Государственное и муниципальное управление» (0, 13 п. л.).
4. Малков К. Б. Модель рынка государственных и муниципальных услуг: сущность, механизм, возможности реализации. // Журнал «Экономика социология и право», Ноябрь 2008 № 11. — М.: 2008. стр. 21 — 37 (0, 71 п. л.)
5. Малков К. Б. Управленческое проектирование многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. // Сайт ООО «ФБК» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.fbk.ru/upload/images/public\\_services\\_management.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/public_services_management.pdf), свободный. Заглавие с экрана. Просмотрено: 28.11.2010. (0, 83 п. л.)
6. Малков К. Б. Политические решения в условиях неопределенности: их роль в формировании имиджа политического лидера в регионе. Современная Россия и мир: альтернативы развития (роль политических лидеров в формировании имиджа страны и региона): материалы международной научно-практической конференции / под. ред. Ю. Г. Чернышова — Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2009 стр. 174-178 (0, 08 п. л.)
7. Шапигузов С.М., Синягин А.К., Сотов А.И., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Николаев И.Н., Полякова В.В., Никифоров С.Л., Малков К.Б., Султанова Д.Ш., Демьянова О.В., Семенов В.Г., Бусарова А.В., Сафонов Р.Л., Печенин О.А. «Проекты нормативных правовых актов и методических документов для обеспечения реализации Стратегии проведения комплексной реформы системы управления социально-экономической сферой г. Казани». — М.: 2009 – 330 стр. (13, 75 п. л.)