

Институт экономики переходного периода

Научные труды № 119Р

И.В. Стародубровская

**Бюджетирование, ориентированное
на результат, на региональном
и муниципальном уровнях:
подходы и рекомендации**

**Москва
ИЭПП
2008**

УДК 336.145:353
ББК 65.261.713-23
С77

Стародубровская, Ирина Викторовна.

Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации / И.В. Стародубровская. – М.: ИЭПП, 2008. – 184 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экономики переход. периода; № 119Р). – Прил.: Опыт внедрения БОР в г. Череповец / Ананенко С.А. – ISBN 978-5-93255-260-5.

Агентство СІР РГБ

Содержание настоящей работы составляют рекомендации региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления по реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. В основе предложенных рекомендации лежит анализ как роли и места данных механизмов в системе регионального и муниципального управления в целом, так и возможности и последствий использования отдельных инструментов БОР. В исследовании был использован международный и российский опыт применения БОР.

Starodubrovskaya I.V. Performance Based Budgeting Performance based budgeting at the regional level: approaches and recommendations

This paper includes proposals for regional administrations and local governments on the issue of performance based budgeting implementation developed as a result of analysis both of the role and place of those mechanisms in the system of regional and municipal governance as a whole and possibility and outcome of implementation of certain instruments of performance based budgeting. In the development of the proposals the authors used international and Russian experience in performance based budgeting implementation.

JEL Classification: G28, H50, R51.

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США

УДК 336.145:353
ББК 65.261.713-23

ISBN 978-5-93255-260-5

© Институт экономики переходного периода, 2008

Содержание

Введение	5
1. Международный опыт внедрения управления и бюджетирования по результатам: уроки для России	9
2. Методологические подходы к внедрению БОР на федеральном уровне	27
3. Особенности внедрения БОР на региональном и муниципальном уровнях – сложившаяся практика	55
4. Использование бюджетирования по результату для организации цивилизованного «торга» за ресурсы	74
4.1. Общие подходы	74
4.2. Организация бюджетного процесса в рамках цивилизованного «торга» за ресурсы	83
4.3. Показатели оценки деятельности субъектов бюджетного планирования.....	93
5. Мотивационные механизмы обеспечения результативности	107
5.1. Адаптация административной структуры управления к механизмам целеполагания	108
5.2. Подходы к увязке материального поощрения с результативностью	113
5.3. Использование механизмов управления по результатам для организации взаимодействия субъекта бюджетного планирования с бюджетными учреждениями	117
5.4. Использование механизмов управления по результатам при закупке бюджетных услуг на рынке	125

6. Организация внедрения БОР на региональном и местном уровнях.....	133
6.1. Охват субъектов бюджетного планирования новыми механизмами управления и бюджетирования	133
6.2. Организация внедрения результативно-ориентированного управления и бюджетирования в рамках субъекта бюджетного планирования.....	140
Заключение.....	143
Список использованных источников.....	147
Список литературы	147
Нормативно-правовые акты	148
Приложение	
Опыт внедрения БОР в г. Череповце (Ананенко С.А.).....	157
1. Идеология и процесс внедрения элементов БОР в г. Череповце.....	157
2. Анализ эффективности бюджетных расходов в г. Череповце (на примере сферы образования)	165
3. Общая оценка внедрения БОР в г. Череповце.....	173
4. Выводы.....	180

Введение

Среди внедряемых в последние годы управленческих новаций механизмы управления и бюджетирования по результату можно отнести к наиболее противоречивым.

Во-первых, изначально не было четко обозначено, с какой целью внедряются в управленческую практику соответствующие инструменты. Перед ними ставились различные задачи – от расширения самостоятельности администраторов бюджетных средств до обеспечения подотчетности регионов перед федеральным центром, от конкуренции между различными управленческими структурами за бюджетные ресурсы до восстановления механизмов индикативного планирования. Очевидно, что в условиях подобной неопределенности суть проводимых реформ начинала размываться, в понятие бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР), стали включать процессы совершенно разного идеологического и концептуального содержания.

Во-вторых, высокая степень неопределенности сохраняется в вопросе о том, какие инструменты можно относить к бюджетированию, ориентированному на результат, и как эти инструменты взаимосвязаны между собой. Не до конца ясно, как соотносятся между собой в бюджетном процессе доклады о результатах и основных направлениях деятельности и целевые программы и как вписывается в данную систему такой новый инструмент, как обоснование бюджетных ассигнований, можно ли отнести к инструментам БОР реестр расходных обязательств, новые механизмы финансирования бюджетных учреждений, стандарты бюджетных услуг и т.п. В результате различные федеральные ведомства, а также регионы и муниципалитеты понимают под механизмами БОР абсолютно разные комбинации конкретных управленческих инструментов. На уровне инструментария воспроизводится та же неопределенность, которая ранее была отмечена применительно к целям.

В-третьих, продолжают дискуссии по многим содержательным вопросам внедрения БОР, в том числе и между различными федеральными ведомствами, отвечающими за этот процесс, причем

взгляды отдельных ведомств также не остаются неизменными и проходят определенную эволюцию. Одним из вопросов, по которым наблюдаются значительные колебания позиций, является роль показателей непосредственных и конечных результатов в системе БОР.

Наконец, *в-четвертых*, все вышеизложенное приводит к тому, что становится непонятным, как оценивать результаты внедрения БОР, на какие критерии при этом опираться, какие примеры относить к лучшей практике. В итоге «передовиками» во внедрении БОР объявляются региональные и муниципальные власти, на практике проводящие различную политику, часто основанную на противоположных управленческих парадигмах.

Ситуация усложняется еще и тем, что аналогичные вопросы возникают и в международной практике применения данных управленческих инструментов. В результате мировой опыт в лучшем случае может дать дополнительную информацию к размышлению, но никак не способен служить источником конкретных управленческих рецептов.

Данная работа не ставит своей целью разрешить все изложенные выше противоречия и проблемы. Ее задача гораздо скромнее – обсудить вопрос о том, как инструменты БОР могут использоваться в региональной и муниципальной практике для обеспечения эффективности политики региональных и местных властей. Те аспекты данной проблемы, которые связаны с взаимодействием между различными уровнями власти, с организацией оценки эффективности деятельности субъектов Федерации и муниципальных образований со стороны федерального центра, с обеспечением подотчетности регионов, остаются за рамками предмета данной работы.

Применяемый в работе методологический подход исходит из того, что первичным является определение предназначения того или иного управленческого инструмента, и именно из предназначения должен вытекать его дизайн. На федеральном уровне подобная логика во многом была нарушена, соблюдение формы программно-целевого управления оказалось более приоритетным, чем его содержание. В результате инструменты БОР во многом стали превращаться в формальность, исполнение которой прикрывает сохранение

традиционных подходов к управлению и бюджетированию. Для избежания (или по меньшей мере смягчения) подобных угроз при внедрении БОР на региональном и местном уровнях предлагается сначала определить цели использования результативно-ориентированного управления и бюджетирования, его функции в бюджетном процессе, а затем уже приспособлять конкретные формы БОР к этим функциям.

Предлагаемые в работе подходы к внедрению БОР основываются на международной практике использования соответствующих инструментов, а также на опыте российских регионов и муниципалитетов, стремящихся не просто демонстрировать инновационные механизмы управления, но реально использовать заложенный в них потенциал. Однако существующая практика не абсолютизируется, но подвергается критическому анализу и используется в первую очередь не в целях копирования, а для извлечения уроков, чтобы избежать чужих ошибок.

Наконец, особенностью работы является то, что в ней не дается однозначных рецептов внедрения БОР на региональном и местном уровнях. Позиция автора состоит в том, что по многим вопросам в данной сфере нет однозначных решений, любой из вариантов имеет свои достоинства и недостатки. Соответственно задача заключается в анализе всего набора возможных альтернатив, выделении положительных и отрицательных сторон каждой из них и определении условий, в которых то или иное решение может быть предпочтительным, а не в создании универсальной схемы использования БОР в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Автор выражает признательность всем, кто принимал участие в обсуждении концептуальных положений и конкретных механизмов, предлагаемых в данной работе, высказывал критические замечания и тем самым способствовал развитию заложенных в ней идей. Отдельная благодарность – коллегам из регионов и муниципальных образований, которые позволили разобраться в опыте соответст-

вующих территорий на уровне не только нормативно-правового регулирования, но и реальной практической деятельности:

Решетникову Максиму Геннадьевичу (Директору Департамента мониторинга и оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ Министерства регионального развития РФ, бывшему первому заместителю руководителя администрации губернатора Пермского края);

Быкову Игорю Владимировичу (заместителю руководителя администрации губернатора Пермского края);

Зыряновой Елене Владимировне (заместителю председателя правительства Пермского края, бывшему руководителю Агентства по управлению имуществом Пермского края);

Галицыной Татьяне Вячеславовне (заместителю председателя правительства Пермского края, бывшему министру социального развития Пермского края);

Сидоренко Валерию Валерьевичу (заместителю Директора Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов РФ, бывшему начальнику отдела методологии и анализа межбюджетных отношений и бюджетного процесса Департамента финансов Тверской области);

Каспаржаку Алексею Анатольевичу (руководителю Департамента образования Тверской области);

Дуганову Михаилу Давидовичу (заместителю начальника Департамента здравоохранения Вологодской области);

Тасенко Татьяне Николаевне (начальнику отдела аналитической работы в сфере ЖКХ Департамента ЖКХ мэрии г. Череповца);

Кузьменковой Кире Николаевне (руководителю Отдела правового и организационного обеспечения Департамента финансов, бюджета и государственного заказа Смоленской области).

Особую роль в подготовке этой работы сыграл заместитель мэра г. Череповца *Сергей Александрович Ананенко*, материал которого, специально подготовленный для данной публикации, включен в Приложение к основному тексту работы.

1. Международный опыт внедрения управления и бюджетирования по результатам: уроки для России

Внедрение новых подходов к бюджетированию является неотъемлемым элементом реформирования системы управления общественным сектором, направленного на распространение управленческих бизнес-технологий на деятельность государственного аппарата. Это направление стало популярным в 80-е годы XX века и получило название *New Public Management* (новое государственное управление). Наиболее активно преобразования системы государственного управления в соответствии с данной идеологией осуществлялись в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, США (причем в последнем случае, по мнению экспертов, больше на словах, чем на деле)¹. Новые подходы получили наибольшее распространение на общенациональном уровне, однако в ряде стран, таких, как США, Великобритания, Канада, затронули также системы управления в регионах и муниципальных образованиях. В Федеративной Республике Германия, где на федеральном уровне в основном сохранялись традиционные модели управления, инициаторами внедрения новых управленческих технологий выступили земли и муниципальные образования.

¹ При этом эксперты отмечают, что, хотя общее обсуждение стратегии реформирования государственного управления в период с середины 1980-х до конца 1990-х годов часто проходило под знаком рассмотрения концепции *New Public Management*, общая для всех стран парадигма реформ отсутствовала, реформы характеризовались различной степенью глубины и радикальности и «в настоящее время международной конвергенции идей в области государственного управления практически не происходит» (*Мэннинг, Парисо, 2000. С. 24, 44*). Поллит и Букарт выделяют наряду с концепцией нового государственного управления альтернативный подход – новое веберянское государство (*Neo-Weberian State*), – характерный в первую очередь для континентальной Европы (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 99*).

Система New Public Management включает ряд внутренне взаимосвязанных направлений, охватывающих практически все аспекты государственного управления, а именно:

- ответственную финансовую политику, обеспечение жестких бюджетных ограничений;
- управление по результату и бюджетирование по результату;
- оптимизацию организационной структуры управления;
- сокращение государственного (муниципального) сектора, аутсорсинг тех функций, которые могут быть выполнены частными подрядчиками;
- внедрение конкурентных начал при предоставлении государственных (муниципальных) услуг, в том числе в социальной сфере;
- обеспечение привлечения квалифицированных кадров и их закрепления в системе государственной (муниципальной) службы;
- децентрализацию и усиление ориентации на нужды населения.

Управление по результату и бюджетирование по результату оказались одними из наиболее привлекательных элементов данной системы, получивших широкое распространение в международной практике. Эксперты отмечают, что «более активное измерение результативности было основной характеристикой реформ государственного управления во многих странах» (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 90*). Исследование, проведенное в 1999–2000 гг., показало, что 75% опрошенных респондентов из стран ОЭСР регулярно включают информацию об ожидаемых результатах деятельности в свою бюджетную документацию. По мнению ОЭСР, «с начала 1990-х почти все страны – члены ОЭСР работали над улучшением качества общественных расходов, делая акцент на результатах в своих системах управления и бюджетирования» (*OECD, 2002. С. 2*). На субнациональном уровне в тех странах, где активно внедрялась концепция New Public Management, также идут аналогичные процессы. Исследование, проведенное в 1998 г., выявило, что из 411 субнациональных органов власти в США около 1/3 используют индикаторы результативности деятельности, по крайней мере на начальных стадиях формирования бюджета (см.: *Wang, 2000. С. 104*). Оценка результативности деятельности муниципальных образований является одним из важнейших механизмов управления деятельностью муницип-

ципалитетов со стороны национального правительства в Великобритании.

Процесс внедрения элементов бюджетирования по результатам наблюдается также в ряде развивающихся стран. Здесь преобладают беднейшие страны, в наибольшей степени отягощенные внешними долгами, такие, как Бенин, Габон, Гвинея, Мозамбик, Намибия, Танзания, где бюджетные реформы инициируются под давлением различных международных агентств (Всемирный банк, Международный валютный фонд, Азиатский банк развития и ОЭСР), а также стран-кредиторов (*Sharp, 2003*).

Однако при этом необходимо отметить, что на практике наибольшее распространение приобрело «придание бюджету общей ориентации на результаты деятельности посредством распространения определенной информации о таких результатах... Несмотря на широкое использование таких терминов, как «бюджетное планирование на основе результатов» или «бюджетное планирование на основе результативности», имеется очень мало примеров механической привязки показателей эффективности деятельности к бюджетным ассигнованиям» (*Мэннинг, Парисон, 2003. С. 49, 50*). Другие эксперты также отмечают, что попытки прямой увязки результативности с расходованием бюджетных средств на протяжении полувека вызвали постоянные сложности во многих странах. На практике в основном непосредственной связи бюджетных ассигнований с показателями результативности не наблюдается (см.: (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 69, 70*)).

Широкое обсуждение новых механизмов управления и бюджетирования было связано в первую очередь с неудовлетворенностью традиционными подходами в данной сфере. Сторонники идеологии New Public Management видят недостатки традиционного сметного финансирования в том, что оно направлено на бюджетирование затрат, а не результатов; не позволяет оперативно реагировать на новые потребности и возможности, закрепляя в структуре расходов решения «вчерашнего дня»; стимулирует управленческий персонал расходовать деньги даже в том случае, если в этом нет необходимости, поскольку они предусмотрены в бюджете; делает бюджетное

планирование сложным и непрозрачным (*Osborn, Gaebler, 1992. С. 117–119, 122–124, 140–142*). Для успеха проводимых преобразований особо важным считается переход к измерению результативности деятельности. Здесь прослеживается следующая логика:

- можно реализовать только то, что можно измерить;
- если вы не измеряете результаты, вы не можете отделить успех от неудачи;
- если вы не можете определить, что такое успех, вы не можете его поощрить;
- если вы не можете поощрить успех, вполне вероятно, что вы поощряете неудачу;
- если вы не можете определить, что такое успех, вы не можете извлечь из него уроки;
- если вы не можете выявить неудачу, вы не можете ее исправить;
- если вы не можете продемонстрировать результаты, вы не добьетесь общественной поддержки (*там же. С. 146–155*).

Тем самым, по мнению Дэвида Осборна и Теда Габлера, авторов известной работы «*Reinventing Government*» («Изобретая государство заново»), представляющей собой манифест новых подходов к управлению государственным сектором, «организации, которые измеряют результаты своей деятельности – даже если они не привязывают финансирование либо поощрение работников к этим результатам, – обнаруживают, что эта информация преобразует их деятельность» (*там же. С. 146*). Тем не менее в системе государственного управления наиболее существенное влияние на поведение управленческого персонала оказывает именно принятие финансовых решений. Поэтому, как вполне логично утверждают Осборн и Габлер, «организации, ориентирующиеся на результат, в конце концов понимают необходимость разработать систему бюджетирования, которая обеспечивает финансирование результатов, а не затрат» (*там же. С. 161*).

В то же время практика внедрения новых подходов к государственному управлению выявила серьезные проблемы, связанные как с принципиальными различиями в характере управления фирмой и государством, так и с упрощенностью и неотработанностью реали-

зуемых механизмов. Это касалось не только вопросов результативно-ориентированного управления, но и всей совокупности инструментов New Public Management. Так, авторы одной из работ, посвященных сравнительному анализу проведения соответствующих реформ в ряде стран, на основе детального изучения материала выявили неоднозначность последствий внедрения новых механизмов управления общественным сектором. Что еще более важно, в исследовании подчеркивается, что нет четкого понимания того, что считать результатом проводимых реформ, на основе чего эти результаты оценивать и как отделять воздействие проводимых преобразований от внешних факторов, также существенно влияющих на показатели деятельности общественного сектора (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 103–142*).

При этом под наиболее сильный огонь критики попали именно новые подходы к оценке деятельности и финансированию государственных структур. В качестве примера критического анализа принципов бюджетирования, ориентированного на результат, можно привести статью Яна Д. Кларка и Гарри Суэйна «Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным (Предложения по проведению административной реформы в Канаде)» (*Кларк, Суэйн, 2006. С. 103–128*).

Авторы данной статьи свели в специальную таблицу проблемы, связанные с использованием управления по результатам в государственном секторе (*там же. С. 110*). Основные из них сводятся к следующим:

- системы управления результативностью прежде всего предназначены для промышленно-производственной деятельности циклического характера, состоящей из несложных производственных функций и имеющей очевидные, однозначные результаты²;

² Заметим, что Осборн и Габлер, напротив, утверждают, что простые, повторяющиеся процессы могут управляться в рамках традиционных бюрократических процедур и правил, тогда как новые подходы необходимы именно в условиях усложне-

- большинство видов деятельности органов государственной власти имеет многоцелевой характер, а многие важнейшие политические задачи – например, защита суверенитета или поддержание чувства национальной гордости – в принципе не поддаются количественному измерению и оценке;
- причинно-следственная связь между деятельностью и ее результатом в секторе государственного управления, как правило, выражена достаточно слабо. Следствия и результаты, действительно представляющие общественный интерес, почти всегда зависят от ряда факторов, которые находятся вне сферы прямого влияния органов государственной власти;
- между собственно процессом деятельности и получением запланированных результатов проходит весьма длительный промежуток 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;
- 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 четко и ясно сформулированных целей;
- ориентация на количественные плановые задания может вызвать негативные эффекты, такие, например, как возникновение ограниченного видения проблемы: недооценка значения качественных результатов; ограничение взаимодействия с другими организациями (подразделениями), работающими над решением аналогичных задач;

ния и разнообразия стоящих перед государством управленческих задач (*Osborn, Gaebler, 1992. С. 114*).

- 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 очень дорогостоящим.

Авторы анализируют и другие проблемы, связанные с внедрением БОР, в частности особенности функций правительственных институтов, которые «скорее напоминают политические, а не производственные процессы» (*там же*. С. 109). Поэтому, с их точки зрения, «...в реальном мире государственной власти менеджмент – это не столько сугубо рациональная деятельность, сколько умение адаптироваться к существующей институциональной среде и находить общий язык с конкретными участниками всего процесса».

Обращает на себя внимание, что проблемы реализации БОР, обозначенные авторами данной статьи (*Кларк, Суэйн, 2006*), связаны не с недостатками внешней среды – отсутствием квалифицированных кадров, неотработанностью процедур и т.п., на что обычно обращают внимание при рассмотрении трудностей внедрения новых принципов бюджетирования, но с существенными характеристиками самих этих принципов. Причем очевидно, что актуальны они не только для Канады.

Так, аналогичные трудности с внедрением результативно-ориентированного управления на основе анализа международного опыта рассматривает нидерландский ученый Ханс де Брюйн в своей работе «Управление по результатам в государственном секторе»³. Он стремится более сбалансированно подойти к данной проблеме, разделяя те условия, в которых оценка результативности является

³ Данная работа представляет значительный интерес, поскольку в ней система управления по результатам рассматривается в первую очередь с точки зрения мотивации всех входящих в нее «игроков» и их возможностей искажающе влиять на эффективность данной системы с помощью оппортунистического поведения. Однако необходимо учитывать, что используемая в книге терминология несколько отличается от общепринятой. Так, под оценкой эффективности подразумевается оценка результативности, конечные результаты в некоторых случаях названы фактически, термин «стратегическое поведение» означает оппортунистическое поведение.

адекватным механизмом управления, и те условия, в которых она порождает серьезные искажения. Результаты его анализа представлены в *табл. 1*.

Таблица 1

Условия и границы оценки результативности в системе управления (по Хансу де Брюйну)

Определение качества работы возможно	Определение качества работы затруднено
Организация производит продукт	У организации есть обязательства и ценностные ориентиры
Продукт простой	Продукт сложный
Организация ориентирована на продукт	Организация ориентирована на процесс
Самостоятельная деятельность	Совместная деятельность
Продукт производится независимо от других продуктов	Продукты взаимозависимы
Причинно-следственные связи известны	Причинно-следственные связи не известны
Качество измеримо при помощи индикаторов	Качество не измеримо при помощи индикаторов
Единообразный продукт	Многообразный продукт
Стабильная внешняя среда	Динамичная внешняя среда

Источник: Ханс де Брюйн, 2005. С. 33.

Обобщив содержание данной таблицы, можно сделать вывод, что искажения при оценке результативности связаны с четырьмя основными факторами.

Во-первых, с тем, что продукты в государственном секторе имеют несколько другую природу, чем продукты, производимые частным сектором. «Работник в государственном секторе производит продукт или предоставляет услугу, которые всегда являются компромиссом между разными ценностными установками» (*Ханс де Брюйн, 2005. С. 80*). Более того, для различных заинтересованных групп важны разные характеристики продукта деятельности по государственному управлению, тем самым для каждой из них продукт может измеряться по-разному⁴. Все эти комплексные качественные

⁴ На существенные различия результатов деятельности государственного и частного секторов обращали внимание и другие эксперты. «С одной стороны, частный сектор стремится достичь простых результатов на рынках, где нередко существует весьма

взаимосвязи достаточно сложно уловить в рамках системы оценки результативности. В итоге оценка деятельности организации оказывается неполной и фрагментарной, поскольку в данном случае применяется «простой механизм для оценки сложной деятельности» (там же. С. 169).

Во-вторых, результат деятельности часто не полностью зависит от усилий оцениваемой государственной организации. Это может проявляться по-разному: на результат могут влиять внешние факторы, причинно-следственные связи между деятельностью организации и результатом могут быть неочевидны, продукт может быть результатом совместной деятельности нескольких организаций и т.п. Соответственно усилия организации могут не давать позитивного эффекта из-за противодействия внешних факторов, и одновременно улучшение результатов может произойти и при отсутствии активной деятельности государственной организации в данном направлении за счет независимых от нее условий. В то же время организации-лидеры в рамках системы оценки результативности могут отказываться от совместной деятельности даже в тех случаях, когда это эффективно с точки зрения общественных интересов, поскольку сотрудничество может сгладить различия в результативности и подорвать их лидерские позиции⁵.

острая конкуренция при сравнительно прямолинейных отношениях с клиентами / потребителями и чрезвычайно мощных общих стимулах к повышению результативности деятельности. С другой стороны, государственный сектор стремится достичь чрезвычайно сложного набора результатов в условиях, когда поставщики действуют при ограниченной или отсутствующей конкуренции. Государственный сектор также должен иметь дело с весьма неоднородной по своему составу массой прямых и непрямых клиентов, пользователей услуг и бенефициаров, причем осуществляется это в условиях, характеризующихся наличием многочисленных, а иногда и противоречивых стимулов к повышению результативности деятельности» (Мэннинг, Парисон, 2003. С. 74).

⁵ Исследования показали, что школы, соперничающие между собой по уровню результативности, не готовы делиться своим положительным опытом относительно того, какие образовательные методы они используют, как справляются с разницей в успеваемости и как заботятся о здоровье учеников. Тем самым система оценки результативности оказывает негативное влияние на отношения между школами (см.: (Edward, 2000)).

В-третьих, в государственном управлении во многих случаях важен не только продукт деятельности организации, но и процесс, который приводит к получению данного продукта. Так, инновации далеко не всегда в краткосрочной перспективе воздействуют на продукты государственных организаций, хотя в перспективе могут существенно преобразовать их деятельность. В условиях оценки по результату без учета процесса показатели при внедрении инноваций могут иметь негативную динамику, создавая таким образом негативные стимулы к осуществлению нововведений.

И, наконец, в-четвертых, один из наиболее негативных моментов оценки результативности связан с тем, что, приспосабливаясь к заданным «правилам игры» в условиях сложной, высокопрофессиональной деятельности, государственные организации и их работники могут за счет оппортунистического поведения создать видимость высокой результативности при отсутствии реальных результатов. Это вносит существенные искажения в оценку деятельности государственных организаций и обесценивает позитивный потенциал управления, ориентированного на результат, – «система оценки эффективности может... скрыть истинные результаты работы организации» (*там же*. С. 47).

Столь неоднозначное отношение к результативно-ориентированному управлению и бюджетированию в международном профессиональном сообществе, выявленные при внедрении данных инструментов сложности и противоречия требуют внимательного отношения при использовании соответствующих механизмов в российских условиях. Между тем данные проблемы обычно не обсуждаются в столь широком контексте. Изначально при декларировании перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, не было четко определено, для каких целей должен применяться данный инструмент. Основное внимание уделялось внутреннему содержанию новых механизмов бюджетирования; подходам к определению целей, задач и показателей результативности; структуре докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Однако вне контекста общей логики системы управления и тех функций, которые данный инструмент должен выполнять в ее рамках;

влияния на сложившуюся мотивацию работников и организаций в системе государственного управления; согласованности с другими инструментами требования к бюджетированию по результату носили во многом субъективный характер и не способствовали получению максимальной отдачи. При этом реальное назначение рассматриваемых новаций в значительной степени осталось за рамками обсуждения. Внешние формы – подготовка бюджетных докладов, изменение формата целевых программ и т.п. – фактически заслонили содержательные изменения в рамках системы управления, ради которых эти формы должны были внедряться.

Представляется, что логика внедрения новых управленческих инструментов должна быть иной. Изначально необходимо определить, какие функции должен выполнять соответствующий инструмент в рамках управленческой системы, какие конкретные задачи должны быть решены с его помощью, какова его роль в формировании стимулов и санкций для подразделений государственного аппарата, их руководителей и сотрудников, поставщиков бюджетных услуг и других структур, участвующих в процессе государственного управления. Определение места того или иного инструмента должно осуществляться с учетом возможных рисков и угроз, связанных с его применением, выявленных в том числе и на основе международного опыта. И только после этого, исходя из специфики решаемых задач, можно определить наиболее предпочтительный дизайн данного инструмента. Учитывая, что внедрение новых механизмов управления и бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях находится на начальном этапе и в большинстве случаев претерпевает достаточно динамичные изменения, потенциал для использования именно подобного подхода пока не исчерпан.

Вряд ли международный опыт внедрения БОР сам по себе позволит сформулировать конкретные рецепты того, каким образом соответствующие методы должны внедряться в российских регионах и муниципальных образованиях. Специфика институциональных условий, социокультурной среды накладывает существенный отпечаток на особенности использования тех или иных управленческих инструментов в различных странах и ограничивает возможности

некритического перенесения чужого опыта. В то же время насчитывающая несколько десятилетий мировая практика использования результативно-ориентированных механизмов управления дает возможность четко определить, для чего данный инструмент **не** должен использоваться. Выделим *три подхода к использованию бюджетирования по результатам*, которые, по нашему мнению, не соответствуют природе данного инструмента и которые вслед за авторами цитируемой выше статьи Яном Д. Кларком и Гарри Суэйном можно отнести к сюрреальным.

Во-первых, бюджетирование по результату не способно заменить политический процесс принятия финансовых решений автоматически действующей процедурой распределения бюджетных ассигнований в соответствии с достижением показателей результативности. Решение о финансировании тех или иных расходов в конечном счете есть результат общественного выбора, а на предпочтения населения (электората) влияют многочисленные факторы, не всегда имеющие рациональный характер и поддающиеся однозначной интерпретации. Кроме того, на финансовые решения неизбежно воздействуют интересы различных элитных групп, связанных как с политическим руководством региона (муниципального образования), так и с региональной (местной) бюрократией. Поэтому внедрение новых механизмов бюджетирования не способно полностью исключить ни популистские по своему характеру расходы, не приводящие к общественно значимым результатам, ни влияние политических факторов, не связанных с результативностью деятельности, на принятие финансовых решений. Данная проблема не является чисто российской, она носит универсальный характер. Ханс де Брюйн в своей работе отмечает, что разработка системы оценки результативности должна отражать сложившийся баланс власти и предполагает «известную степень политических согласований», что еще более усложняет данную систему – «ее переполняют исключения, противоречия, разного рода компенсационные и переходные условия, отражающие существующие в организации исключения» (*Ханс де Брюйн, 2005. С. 69, 70*). Аналогичного мнения придерживаются Поллит и Букарт: «Бюджетирование – это в первую очередь политический процесс, и

даже тогда, когда меняются формальные процедуры, может быть очень сложно изменить реальное поведение» (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 69*).

В то же время необходимо учитывать, что существует опасность того, что доминирование популистских и политических факторов при принятии решений снизит значимость показателей результативности до такого уровня, при котором оценка результативности превратится в формальность, не влияющую на условия деятельности государственных организаций. Кроме того, в этих условиях возможно расхождение между формально используемыми показателями результативности и реальными критериями оценки той или иной государственной структуры.

Во-вторых, бюджетирование по результату не должно рассматриваться как возврат к принципам плановой экономики. Как известно, противоречия плановой экономики были связаны, в частности, с тем, что экономические субъекты, обладающие наибольшей информацией о своих возможностях и резервах, имели искаженную мотивацию: они были заинтересованы получить минимальный уровень планового задания и максимальный объем ресурсов для его выполнения. Опыт функционирования плановой экономики выявил, что скорректировать последствия подобной мотивации с помощью административных механизмов (волевым путем, без надлежащей информации, повышение плановых заданий и снижение выделяемых для их выполнения ресурсов) не удастся, при этом в результате их применения система приобретает все более разбалансированный характер.

Изначально бюджетирование и управление по результатам в большинстве стран было элементом реформ либерализационной направленности, сопровождалось ужесточением бюджетной политики и широким привлечением частного сектора к предоставлению общественных услуг в рамках внедрения *New Public Management*. Более того, результативно-ориентированное управление рассматривалось как способ ухода от жесткого контроля, расширения самостоятельности исполнителей и их активного участия в решении проблем как

в рамках частных фирм⁶, так и государственного сектора. При этом специалисты отмечают, что искажающее воздействие управления по результатам наиболее ощутимо именно в рамках иерархических систем: «чем сильнее иерархия, тем меньше результатов, так как с возрастанием иерархии стремительно растет количество стимулов, ведущих к искажению системы» (*Ханс де Брюйн, 2005. С.73*).

Однако даже в этих условиях далеко не везде удалось избежать мотивационных проблем, связанных с внедрением БОР. Так, Ян Д. Кларк и Гарри Суэйн во многом связывают свои представления о сюрреальности и утопичности управления по результатам с тем, что для него характерны «усилия по совершенствованию управления централизованно-директивными методами» и «чрезмерная централизация и контроль издержек, доходящие порой до полного абсурда» (*Кларк, Суэйн, 2006. С. 115, 123*). Организация аудита эффективности бюджетных расходов также «базируется на гиперцентрализованной модели администрирования» (*там же. С. 112*).

В России, с учетом сохраняющихся традиций времен плановой экономики, существует значительная вероятность использования механизмов бюджетирования по результату таким образом, чтобы возродить описанную выше искаженную мотивацию у субъектов бюджетного планирования. Вряд ли возможно полностью избежать данной угрозы, однако могут быть приняты определенные меры для снижения связанных с ней отрицательных последствий.

- Необходимо внедрять элементы конкуренции в систему распределения финансовых средств, заинтересовывающие государственные структуры в выявлении внутренних резервов. В то же время конкурентные механизмы в обязательном порядке должны дополняться механизмами ответственности за искусственное за-

⁶ «Традиционный командно-приказной стиль руководителей, пытающихся контролировать своих подчиненных при помощи жестких систем управления, уже не может служить средством достижения выдающихся результатов. Управление результативностью создает такую рабочую атмосферу, в которой менеджеры и персонал проявляют неподдельную заинтересованность и ведут себя так, словно весь бизнес принадлежит им» (*Кокинз, 2007. С. 18–19*).

вышение планируемых результатов как способ «нечестной конкуренции» за бюджетные ассигнования.

- Недопустимо рассматривать перевыполнение запланированных показателей результативности как признак хорошей работы субъекта бюджетного планирования.
- Нецелесообразно жестко увязывать оплату труда руководителей и работников субъектов бюджетного планирования с выполнением показателей результативности, необходим осторожный подход даже в том случае, когда от исполнения показателей зависит часть материального поощрения.

В-третьих, формализованную оценку по показателям результативности нельзя рассматривать как единственный и самодовлеющий способ оценки деятельности государственной организации. Наряду с другими инструментами она должна быть встроена в общую систему взаимоотношений в рамках системы государственного управления и служить скорее инструментом выявления тех или иных проблем и поводом для их обсуждения, чем непосредственным основанием для принятия решений. Очевидно, что данный момент тесно связан с двумя предыдущими, однако не сводится к ним и требует самостоятельного рассмотрения.

Место оценки результативности в общей системе оценки деятельности государственных структур и организаций определяется двумя противоречивыми условиями.

С одной стороны, для политического руководства, населения, бизнеса, других заинтересованных сторон важны в первую очередь результаты деятельности государственного аппарата, т.е. те реальные блага, которые они могут получить в результате предоставления им бюджетных услуг и других аспектов функционирования системы управления, а также расходы на получение данных результатов. Внутренние механизмы функционирования данной системы, процесс организации деятельности государственного аппарата и предоставления услуг сами по себе не имеют ценности как таковые, они должны оцениваться исходя из того, насколько это позволяет удовлетворить потребности общества. Именно основываясь на данной логике, идеологи результативно-ориентированного управления при-

дают столь важное значение однозначной, количественно определенной оценке результативности.

Однако, с другой стороны, как уже указывалось выше, результаты сложной и комплексной деятельности по государственному управлению плохо оцениваются количественными показателями; выбор этих показателей во многом оказывается субъективным; они могут либо не отражать реальную результативность деятельности, либо в значительной степени зависеть от факторов, находящихся вне контроля государственного аппарата. Более того, одни и те же показатели результативности можно трактовать совершенно по-разному, в зависимости от того, кто осуществляет эту интерпретацию, какие интересы на нее влияют, каков уровень информированности об оцениваемом процессе⁷. Тем самым по форме объективный процесс

⁷ Рассматривая данный вопрос, Ханс де Брюйн приводит 8 возможных интерпретаций данных об актах насилия в отношении сотрудников и применении соответствующих мер наказания в трех центрах предварительного заключения (ЦПЗ). Данные демонстрируют, что: в ЦПЗ «А» много актов насилия и достаточно часто применяются меры наказания; в ЦПЗ «В» как акты насилия, так и наказания достаточно редки; в ЦПЗ «С» число актов насилия невелико, однако наказания применяются еще более часто, чем в ЦПЗ «А». Эти данные могут быть истолкованы самым различным образом. Например, можно сделать вывод, что в ЦПЗ «С» проявления насилия меньше, так как там чаще применяются меры наказания. Однако возможны и совершенно другие толкования: то, что в ЦПЗ «А» понимается как акт насилия, в двух других центрах может не рассматриваться в качестве такового; ЦПЗ «А» и «В» могут применять меры наказания реже, но на более длительные сроки, чем ЦПЗ «С», либо регистрировать не все случаи применения наказания (например, если соответствующее решение не обязательно принимается на уровне руководства ЦПЗ); меры наказания могут применяться не только в ответ на акты насилия, но и по другим причинам, например при применении наркотиков. Наконец, ЦПЗ «В» и «С» могут улучшать свои показатели за счет оппортунистического поведения, отказываясь принимать наиболее проблемных подследственных. В этом случае низкий уровень насилия свидетельствует не о высокой, а о низкой результативности их деятельности (см. Ханс де Брюйн, 2005. С. 121–125). Соответственно без дополнительной информации и рассмотрения вопроса с участием всех заинтересованных сторон делать вывод об оценке деятельности трех ЦПЗ невозможно, приведенные данные «в лучшем случае... могут выполнять функцию «спускового крючка», став стимулом к получению более точной картины в отношении ситуации с проявлением насилия» (там же. С. 126).

оценки может вырождаться в «игру с цифрами», не имеющую отношения к реальной жизни.

Наличие данной проблемы признают и активные сторонники новых подходов к государственному управлению. В качестве типичных ошибок при выборе показателей ими отмечается: концентрация на непосредственных результатах без учета конечных; чересчур ограниченный набор показателей, что заставляет сотрудников концентрироваться далеко не на всех результатах, которых хочет достичь организация; использование чрезмерного количества показателей, в результате чего сотрудники не понимают, на чем конкретно сосредоточить свои усилия (*Osborn, Gaebler, 1992. С. 349*). Однако, по мнению сторонников данных подходов, с течением времени можно создать адекватную систему измерения результативности. Типичной им представляется ситуация, когда принятие недостаточно точной системы измерителей приводит к протестам и требованиям ее усовершенствовать, в результате чего разрабатывается более совершенная система показателей результативности (*там же. С. 156*). Тем не менее признается необходимость проведения не только количественного, но и качественного анализа, который может дать не менее значимые результаты (*там же. С. 355*).

В то же время другие эксперты рассматривают альтернативные варианты развития ситуации в условиях неадекватности измерителей результативности. Ханс де Брюйн описывает эволюцию системы оценки результативности, в рамках которой она вырождается в ритуал, однако следует поддерживать этот ритуал в интересах всех участников данной системы. В ее рамках у руководства всегда есть нужные количественные показатели, которые во многих случаях отражают желаемые тенденции⁸. Система создает иллюзию, что все находится под контролем. Однако при этом она формирует представления о достигнутой и желаемой эффективности, которые не

⁸ Ян Д. Кларк и Гарри Суэйн еще более жестко характеризуют последствия подобной ситуации, отмечая безукоризненно оптимистический тон и полное отсутствие самокритики в ведомственных отчетах по оценке результативности и считая, что это подрывает декларируемую стандартами государственной службы высокую значимость принципов честности, открытости и прямоты (*Кларк, Суэйн, 2006. С. 111*).

имеют никакого отношения к действительности. Руководство, ограничивая свое знание о происходящих процессах лишь количественными показателями результативности, становится заложником данной системы, не имея представления о действительном положении дел. В этих условиях работники обладают высокой степенью свободы для организации процессов своей деятельности таким образом, как они считают необходимым, но при этом у них исчезают реальная подотчетность и стимулы к повышению эффективности. «В результате этой игры у руководства формируется приемлемая картина успешной деятельности организации, а у работника возникает достаточно возможностей самостоятельно задавать параметры своей деятельности» (*Ханс де Брюйн, 2005. С. 80*). Очевидно, что при абсолютизации оценки результативности риски развития ситуации по данному сценарию в российских регионах и муниципальных образованиях достаточно высоки.

2. Методологические подходы к внедрению БОР на федеральном уровне

Основные подходы к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в России были сформулированы в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной постановлением Правительства РФ № 249 от 22 мая 2004 г. Хотя к этому моменту уже были выявлены и проанализированы основные проблемы с использованием данного инструмента в международной практике, это не нашло отражения в рассматриваемом документе. Идеология БОР представлена здесь в достаточно радикальной форме, изначально характерной для New Public Management. В качестве основного направления реформирования бюджетного процесса рассматривался «переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики». Основные характеристики предлагаемого в Концепции подхода могут быть сведены к следующим:

- переход от управления затратами к управлению результатами связывался с расширением самостоятельности и повышением ответственности администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров, т.е. рассматривался в логике либеральной идеологии;
- совершенствование механизмов бюджетирования трактовалось как один из элементов комплекса реформ, который должен быть непосредственно увязан с административной реформой и реформированием бюджетного сектора в части внедрения новых механизмов финансирования государственных (муниципальных) услуг, а также обеспечения разнообразия организационно-правовых форм поставщиков бюджетных услуг;
- предлагалось ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении бюджетных ресурсов между админист-

- раторами бюджетных средств, используя для этого часть бюджета принимаемых обязательств;
- большое внимание уделялось формализованной оценке результативности деятельности администраторов бюджетных средств на основе количественно измеримых показателей.

Так, Концепция предусматривала распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики. При этом должна была также учитываться оценка результативности деятельности субъекта бюджетного планирования по другим реализуемым им программам.

В качестве основных инструментов внедрения результативно-ориентированного бюджетирования рассматривались доклады о результатах и основных направлениях деятельности⁹, федеральные целевые программы, а также ведомственные целевые программы. Концепция содержала достаточно подробное описание требований, предъявляемых к данным инструментам, а также механизмов их использования в бюджетном процессе. В качестве приложения к Концепции было представлено Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Хотя Концепция предусматривала в первую очередь совершенствование бюджетного процесса и внедрение новых форм бюджетирования на федеральном уровне, в ней содержались рекомендации по осуществлению аналогичных преобразований в регионах и муниципальных образованиях.

В развитие Концепции был принят ряд документов, прикладным образом регулирующих внедрение новых подходов к организации бюджетного процесса и ставших в данной сфере образцом для многих региональных и муниципальных органов власти. К ним относятся:

⁹ Далее по тексту – ДРОНДы, доклады либо бюджетные доклады.

- упоминавшееся выше Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (утверждено постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249);
- Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (утверждено постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239);
- Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг. (письмо Министерства финансов РФ от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008).

Все они находятся в русле идеологии, представленной в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., однако несколько отличаются используемой терминологией и имеют свои особенности в трактовке тех или иных аспектов БОР.

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в основном посвящено конкретизации структуры доклада, в общем виде представленной в основном тексте Концепции. В этом документе сформулирована та структура доклада, которая практически без изменений используется на настоящий момент как на федеральном, так и на субнациональных уровнях. Она включает следующие разделы:

- 1) цели, задачи и показатели деятельности;
- 2) расходные обязательства и формирование доходов;
- 3) бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность;
- 4) распределение расходов по целям, задачам и программам;
- 5) результативность бюджетных расходов.

Рассматриваемый документ характеризуется следующими особенностями подхода к механизмам бюджетирования, ориентированного на результат.

Во-первых, в нем явно акцентируется внимание на приоритете конечных результатов деятельности. Это становится ясно уже из определения терминов, используемых в Положении. Так, стратеги-

ческая цель определяется как краткое описание ожидаемого *конечного общественно значимого результата* реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования; тактическая задача – как краткое описание ожидаемых *конечных количественно измеримых, общественно значимых результатов* деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей. При этом подобный подход явно рассматривается как очевидный и не требующий дополнительных обоснований, хотя в основном тексте Концепции подобной однозначности в трактовке результативности нет. В ней распределение бюджетных ассигнований предполагается осуществлять «с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг)», хотя и признается, что «при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ». В то же время при рассмотрении содержания отдельных разделов доклада речь идет о количественной оценке результативности в целом, без конкретизации того, имеются ли в виду показатели непосредственных или конечных результатов.

Во-вторых, в документе наблюдается двойственность трактовки термина «результативность бюджетных расходов». Под результативностью понимается как соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, так и степень достижения планируемых результатов деятельности, что, очевидно, представляет собой различные характеристики деятельности субъекта бюджетного планирования.

Более детально вопросы подготовки докладов изложены в **Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг.** (далее – ДРОНДов), которые стали основным методическим документом в данной сфере. В Методических рекомендациях подробно рассматриваются требования к установлению целей, задач и показателей деятельности субъекта бюджетного планирования, отражению финансирования их достижения,

детально раскрывается понятие результативности бюджетных расходов.

Особое внимание уделено первому разделу ДРОНДов – «Цели, задачи и показатели деятельности». Следует обратить внимание на следующие особенности изложенного в Методических рекомендациях подхода.

Во-первых, исходным моментом определения целей субъекта бюджетного планирования являются стратегические цели развития страны, которые имеют прямое отношение к сферам его деятельности. Разделение целей по степени их приоритетности не предусматривается. При этом характеристика целей субъекта бюджетного планирования отличается некоторой двойственностью. С одной стороны, Методическими рекомендациями предполагается, что цель является достаточно конкретной, поскольку она должна быть потенциально достижима в среднесрочной перспективе и ее достижение должно измеряться количественными индикаторами. С другой стороны, далее в тексте Методических рекомендаций речь идет о целях, соответствующих основным функциям государства, выполняемым на постоянной основе. Применительно к ним целевые показатели, достижимые в среднесрочной перспективе, должны устанавливаться для тактических задач. Что должны представлять собой показатели результативности достижения данных целей и должны ли они существовать в принципе, в Методических рекомендациях не раскрывается. Установлено только, что показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных, относящихся к этой цели задач.

Во-вторых, в Методических рекомендациях выделены определенные требования к формулировке тактических задач субъекта бюджетного планирования. К ним можно отнести:

- ориентацию при выделении тактических задач на приоритеты развития отдельных сфер жизнедеятельности страны и секторов экономики, относящихся к сфере компетенции субъекта бюджетного планирования;

- учет при выделении тактических задач факторов, препятствующих достижению целевых показателей; выявление проблем, которые необходимо решить для их достижения (при этом целевое значение показателя рекомендуется устанавливать на уровне, означающем, что проблема, породившая тактическую задачу, полностью решена);
- увязку системы тактических задач с административной структурой органов исполнительной власти исходя из необходимости обеспечения их ответственности и подотчетности;
- установление количественно измеримых показателей результативности решения каждой тактической задачи;
- допустимость наличия в определенных условиях межведомственных и межуровневых задач;
- отсутствие тактических задач, направленных на обеспечение деятельности самого субъекта бюджетного планирования.

В-третьих, значительное внимание в Методических рекомендациях уделено количественным показателям деятельности субъекта бюджетного планирования. Установлено два общих принципа, которыми следует руководствоваться при разработке системы показателей: минимизации количества показателей и использования показателей конечных общественно значимых результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, в том числе показателей, отражающих уровень удовлетворенности потребителей государственных услуг. Методическими рекомендациями определено, что «использование показателей непосредственных результатов деятельности, характеризующих объем и качество государственных услуг, оказанных субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств внешним потребителям, допускается только при обосновании невозможности применения показателей конечных результатов».

Наряду с принципами разработки системы показателей в Методических рекомендациях содержатся требования к каждому из используемых показателей. К ним относятся:

- *адекватность*: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;
- *точность*: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;
- *объективность*: не допускается использование показателей, ухудшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов бюджетного планирования и подведомственных организаций к искажению результатов их деятельности;
- *достоверность*: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;
- *однозначность*: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;
- *экономичность*: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;
- *сопоставимость*: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;
- *своевременность и регулярность*: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования;

- *уникальность*: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.

В плановом периоде допускается использование интервальных значений показателей.

Детальная характеристика требований к количественным показателям в Методических рекомендациях представлена применительно к индикаторам результативности решения тактических задач, однако обычно воспринимается как набор общих требований и используется применительно к любым показателям результативности.

Особое внимание в Методических рекомендациях уделено обоснованию целевых значений показателей результативности. При их определении предлагается учитывать:

- значения показателя за прошлые периоды;
- возможность установления показателя на уровне, означающем полное решение проблемы, породившей соответствующую задачу;
- показатели аналогичных программ;
- показатели, отражающие лучшую практику других государственных органов и организаций (в том числе коммерческих);
- значения аналогичных показателей в развитых странах, международных рейтингов и других показателей, применяемых для межстрановых сопоставлений.

Рекомендуется также сопоставлять целевые значения показателей не только с текущим значением, но и с прогнозируемым инерционным уровнем, определенным исходя из предположения о сохранении сложившихся тенденций.

Что касается второго раздела ДРОНДов – «Расходные обязательства и формирование доходов» – то, в отличие от первого раздела, требования к представлению информации здесь изложены гораздо менее четко. В данном разделе должны быть приведены сведения об общем объеме исполняемых расходных обязательств субъекта бюджетного планирования и анализ изменения их объемов и структуры за отчетный и на плановый периоды. Методические рекомендации подробно излагают подходы к оценке действующих и принимаемых

обязательств. Очевидно, в рамках ДРОНДов субъект бюджетного планирования должен иметь возможность предлагать включение новых расходных обязательств, способствующих достижению поставленных целей и задач. Однако данный вопрос Методическими рекомендациями детально не регулируется. Установлено лишь, что указанный субъектом бюджетного планирования бюджет принимаемых обязательств не должен превышать доведенный до субъекта бюджетного планирования Министерством финансов Российской Федерации предельный объем бюджета принимаемых обязательств на соответствующие годы.

Несколько более детально изложен раздел «Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность». Здесь представляется краткое описание утвержденных либо предлагаемых к утверждению бюджетных целевых программ, аналитических бюджетных ведомственных целевых программ, а также основное содержание непрограммной деятельности. Для бюджетных целевых программ должна быть указана такая информация, как статус и срок действия программы, цели программы и индикаторы их достижения, полученные результаты и их влияние на достижение целей и задач субъектов бюджетного планирования, основные мероприятия, бюджет программы. Обратим внимание на то, что Методические рекомендации предусматривают использование количественных показателей результативности не только для целевых программ, но и для непрограммной деятельности.

Четвертый раздел – «Распределение расходов по целям, задачам и программам» – должен включать анализ сложившейся и планируемой структуры расходов по целям, задачам и программам и тенденций ее изменения в отчетном и плановом периодах. Однако Методические рекомендации не формулируют, в чем должна состоять суть данного анализа и на решение каких задач он должен быть направлен. Вместо этого в разделе дается краткая характеристика подходов к распределению бюджетных расходов между различными целями и задачами с особым акцентом на сложных и неочевидных случаях.

Наряду с первым принципиальную роль в Методических рекомендациях играет последний, пятый раздел – «Результативность»

бюджетных расходов». В нем подробно раскрывается подход к оценке результативности деятельности субъектов бюджетного планирования. Под оценкой результативности понимается сравнение плановых и фактических (либо прежних и новых плановых) показателей, позволяющих оценить:

- степень достижения целей, решения тактических задач субъекта бюджетного планирования;
- степень соответствия запланированному уровню затрат;
- отклонения показателей результатов деятельности и затрат на отчетный год от плановых показателей на этот год;
- отклонения плановых показателей результатов и затрат на очередной плановый год от плановых показателей на указанный год, определенных в предшествующем году.

При наличии отклонений в ДРОНДах должно быть представлено аргументированное обоснование их причин.

В оценку результативности Методическими рекомендациями предлагается включать оценку эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования, а именно:

- экономическую эффективность: соотношение непосредственных результатов деятельности с затратами на их достижение;
- общественную эффективность: соотношение показателя конечного и непосредственного результата;
- общественно-экономическую эффективность: соотношение конечных результатов деятельности с затратами на их достижение.

При выявлении расхождений между плановыми и фактическими показателями результативности и эффективности должен быть проведен анализ факторов, повлиявших на данное расхождение, как поддающихся, так и не поддающихся влиянию субъекта бюджетного планирования. По результатам данного анализа может быть обосновано изменение целей, тактических задач, значения и состава показателей, прекращение либо инициирование бюджетных программ, а также изменение расходов по сравнению с предыдущими периодами.

В данном разделе субъекты бюджетного планирования должны также представить мероприятия, намеченные с целью повышения эффективности бюджетных расходов и качества управления затратами и результатами, и оценить количественный эффект от их осуществления. Предлагаемые Методическими рекомендациями мероприятия носят в первую очередь институциональный характер: реструктуризация бюджетной сети, новые формы регулирования деятельности бюджетных учреждений, совершенствование системы государственных закупок и т.п.

При анализе данного раздела следует обратить внимание на следующие его особенности.

Во-первых, если в первом разделе Методических рекомендаций речь идет о приоритете показателей конечных результатов, то здесь рассматривается необходимость оценки результативности на основе показателей как непосредственных, так и конечных результатов. Это создает неопределенность в вопросе о том, какие же показатели должны использоваться для оценки результативности, особенно в условиях требования минимизации количества показателей.

Во-вторых, оценка результативности на основе Методических рекомендаций должна носить комплексный и всесторонний характер, причем некоторые ее аспекты (например, определение общественной эффективности) явно прописаны недостаточно четко. Подобный подход позволяет разносторонне рассмотреть деятельность субъекта бюджетного планирования, однако в то же время существенно усложняет проведение оценки его результативности, создает проблемы несогласованности оценки исходя из различных показателей и риски неадекватного использования предлагаемых механизмов.

В-третьих, оценка результативности производится на основе сопоставления плановых и фактических показателей. Потенциально это создает стимулы к занижению планового значения показателей для обеспечения гарантированности их выполнения. Нельзя сказать, что требования к определению целевого значения показателей, установленные в первом разделе Методических рекомендаций, являются достаточно четкими и однозначными для корректировки данной мо-

тивации. Единственное положение Методических рекомендаций, которое привлекает внимание к наличию подобного риска, – это требование аргументированного обоснования ситуаций значительного перевыполнения по большинству плановых показателей.

В-четвертых, в данном разделе Методических рекомендаций в некоторой степени дается ответ на вопрос, оставшийся неясным в их первом разделе, где было указано, что следует избегать постановки задач, направленных на обеспечение деятельности самого субъекта бюджетного планирования. Подобные задачи могут быть включены в ДРОНДы в виде мероприятий, намеченных для повышения эффективности бюджетных расходов и качества управления затратами и результатами. Однако в соответствии с Методическими рекомендациями подобные мероприятия должны давать экономию, и нигде не учитывается, что они могут потребовать дополнительных расходов. Между тем даже в рамках предусмотренного в Методических рекомендациях перечня подобных мероприятий дополнительные расходы во многих случаях неизбежны: реструктуризация бюджетной сети в общем образовании требует затрат на оборудование базовых школ и подвоз детей в эти школы; совершенствование управления человеческими ресурсами может потребовать повышения оплаты труда в тех сферах, где она неконкурентоспособна, в результате чего наблюдается дефицит кадров и падение их квалификации и т.п. Остается неясным, каким образом эти расходы должны найти отражение в ДРОНДах, как они должны быть обоснованы и т.п.

Определенный интерес представляет сравнение подходов, предложенных в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг., с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. Очевидно, что Методические рекомендации развивают и конкретизируют заложенные в Концепции принципы, однако в определенных случаях подобная конкретизация существенно влияет на трактовку самих этих принципов. Это можно отнести, в частности, к такому принципиальному положению Концепции, как введение в бюджетный процесс элементов конкуренции за бюджетные средст-

ва, в соответствии с которым предусматривается распределение «части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ».

Нельзя сказать, что в Методических рекомендациях этот принцип полностью проигнорирован. В них признается возможность достижения целей решением различных, иногда альтернативных, тактических задач, требующих различных по объему затрат, а также возможность предоставления в докладе различной динамики целевых показателей в зависимости от выделяемых бюджетных ресурсов. Предусмотрена (хотя и детально не раскрыта) возможность субъекта бюджетного планирования предлагать к утверждению новые бюджетные целевые программы, а также другие виды принимаемых обязательств. В то же время четко определено, что указанный субъектом бюджетного планирования бюджет принимаемых обязательств не должен превышать доведенный до него Министерством финансов Российской Федерации предельный объем бюджета принимаемых обязательств на соответствующие годы.

Таким образом, можно сделать вывод, что сформулированный в Концепции общий принцип конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств трактуется в Методических рекомендациях достаточно узко. Конкуренция возможна, но не между различными субъектами бюджетного планирования, а между различными вариантами расходования бюджета принимаемых обязательств одного субъекта бюджетного планирования¹⁰. Однако ре-

¹⁰ В Концепции реформирования бюджетного процесса дается гораздо более широкая трактовка данного принципа. Суть бюджетирования, ориентированного на результат, излагается в ней как 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. Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые, по мнению авторов Концепции, позволяет «вести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении *между* админист-

альность подобной конкуренции вызывает серьезные сомнения. В данном случае не происходит столкновения интересов различных субъектов, а в результате отсутствуют и стимулы для выбора наиболее эффективных вариантов. Субъект бюджетного планирования при определении наиболее предпочтительных направлений расходования бюджета принимаемых обязательств может руководствоваться совокупностью различных критериев, причем его базовая мотивация в общем случае будет направлена не на минимизацию, а на максимизацию бюджетных расходов. При этом в условиях асимметрии информации у субъекта бюджетного планирования имеется достаточно рычагов для обоснования выбранного им варианта в качестве наиболее эффективного.

На раскрытие содержания принципа конкуренции за бюджетные ресурсы влияют и другие положения Методических рекомендаций (как, впрочем, и отсутствие определенных положений). Так, Концепцией предусмотрено, что оценка действующих программ субъекта бюджетного планирования должна влиять на его позиции в конкуренции за бюджет принимаемых обязательств. Однако Методическими рекомендациями не раскрыты конкретные механизмы такого влияния. В них лишь сказано, что при выявлении расхождений между плановой и фактической результативностью необходимо провести анализ, по результатам которого может быть обосновано изменение целей, тактических задач, значения и состава показателей, прекращение либо инициирование бюджетных программ, а также изменение расходов по сравнению с предыдущими периодами. Тем самым не предусматриваются механизмы автоматической зависимости финансирования субъекта бюджетного планирования от оценки результативности его деятельности, при расхождении плановых и фактических показателей результативности могут быть как прекращены действующие бюджетные программы, так и инициированы новые. Подобный подход можно отнести к безусловным достоинствам данного документа.

раторах бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ».

Еще одним, хотя и более частным документом, регулирующим реализацию принципов бюджетирования, ориентированного на результат, является **Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ**. Очевидно, что данный документ тесно взаимосвязан с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и третьим разделом Методических рекомендаций. Связь между данными документами подтверждается тем, что, согласно Положению о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, ведомственные целевые программы базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в ДРОНДах, подготавливаемых в соответствии с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. В то же время в Методических рекомендациях предусмотрено, что утверждаемые ведомственные целевые программы включаются в доклад только после их рассмотрения и прохождения соответствующих процедур согласования, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации № 239 от 19 апреля 2005 г., которым принято данное Положение.

В Положении выделяются *два вида ведомственных целевых программ: утверждаемая ведомственная целевая программа (целевая программа ведомства) и аналитическая ведомственная целевая программа*. Что касается аналитической ведомственной целевой программы, то ее связь с ДРОНДом однозначна: под данной программой понимается «выделяемая в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами». Применительно к утверждаемой ведомственной целевой программе связь является более сложной – эта программа определяется как самостоятельный документ, отдельные положения и параметры которого включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджет-

ного планирования. Следует обратить внимание на то, что данные нюансы не нашли дальнейшего раскрытия и разъяснения в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг.

В Положении установлены разные требования к содержанию двух видов ведомственных целевых программ. Так, целевая программа ведомства должна содержать:

- паспорт программы согласно установленной форме;
- характеристику проблемы (задачи), решение которой осуществляется путем реализации программы, включая анализ причин ее возникновения, целесообразность и необходимость решения на ведомственном уровне;
- основные цели и задачи программы;
- описание ожидаемых результатов и целевых индикаторов реализации программы;
- перечень и описание программных мероприятий;
- срок реализации программы;
- описание социальных, экономических и экологических последствий реализации программы, общую оценку ее вклада в достижение соответствующей стратегической цели, оценку рисков ее реализации;
- оценку эффективности расходования бюджетных средств;
- методику оценки эффективности программы;
- обоснование потребностей в необходимых ресурсах;
- описание системы управления реализацией программы.

Применительно к аналитической программе ведомства Положение требует указать лишь:

- цели программы, описание целевых индикаторов с количественными показателями решения конкретной тактической задачи по годам;
- обоснование объемов и состава расходов средств, выделяемых из бюджета на реализацию программы.

Информация по бюджетным целевым программам, которую в соответствии с Методическими рекомендациями требуется включать в ДРОНДы, отличается как от первого, так и от второго перечня. В частности, следует обратить внимание на то, что Методические рекомендации не требуют представить характеристику проблемы (задачи), решение которой осуществляется путем реализации программы.

Положение детально прописывает процедурные моменты формирования и утверждения ведомственной целевой программы. При этом предусматриваются разные процедуры для утверждения целевой программы ведомства, финансируемой за счет бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств. В первом случае достаточно положительных заключений экспертизы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, во втором – требуется включение данной программы в перечень, одобряемый Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам, и ее одобрение в рамках этого перечня. Если программа не прошла данную процедуру, то субъект бюджетного планирования вправе реализовывать ее в форме аналитической программы ведомства. Однако при этом необходимо учитывать, что реализация аналитической программы ведомства осуществляется в пределах расходов, выделенных субъекту бюджетного планирования на исполнение действующих обязательств.

Столь подробное регулирование ведомственных целевых программ на момент принятия постановления Правительства № 239 было актуальным еще и потому, что в *Бюджетном кодексе* данный вид программ не выделялся. В нем содержалось лишь самое общее регулирование долгосрочных целевых программ. В соответствии с поправками, внесенными в 2007 г., в *Бюджетном кодексе* конкретизированы требования к долгосрочным целевым программам, а также введено понятие ведомственных целевых программ (ст. 179, 179.3). Так, применительно к долгосрочным целевым программам вводятся следующие основные критерии:

- долгосрочные целевые программы утверждаются высшим исполнительным органом соответствующего уровня власти (Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации либо местной администрацией);
- долгосрочные целевые программы должны быть утверждены не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона (решения) о соответствующем бюджете в законодательный орган;
- объем бюджетных ассигнований на их реализацию утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе целевой статье бюджетных расходов;
- по каждой программе ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации, по результатам которой может быть принято решение о сокращении финансирования либо о досрочном прекращении реализации отдельных программ.

Данные положения Бюджетного кодекса вступают в силу с 1 января 2009 г.

Что касается ведомственных целевых программ, то их регулирование в Бюджетном кодексе носит самый общий характер: установлено, что разработка, утверждение и реализация этих программ осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо местной администрацией соответственно. При этом Бюджетный кодекс не содержит критериев разделения целевых программ на рассмотренные выше два вида. Не определено также соотношение долгосрочных целевых программ и докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Не ясно, должны ли данные программы включаться в ДРОНДы и в какой своей части, как должны соотноситься целеполагание и оценка результативности в рамках целевых программ и ДРОНДов и т.п.

Следует обратить внимание на то, что Бюджетный кодекс не содержит какого-либо систематизированного регулирования механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Наряду с рассмотренным выше регулированием долгосрочных целевых про-

грамм имеются отдельные элементы регламентации некоторых инструментов БОР, однако они носят достаточно разрозненный характер.

Так, в качестве инструмента ориентации поставщиков бюджетных услуг на результат вводится механизм государственного (муниципального) задания, которое должно устанавливать требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Отнести данный инструмент к механизмам результативно-ориентированного управления позволяет требование о включении в государственное (муниципальное) задание показателей, характеризующих качество и/или объем услуг, оказываемых различным категориям потребителей. Бюджетный кодекс устанавливает, что с 1 января 2009 г. государственное (муниципальное) задание должно влиять на финансирование бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций, осуществляющих предоставление бюджетных услуг. Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг должно осуществляться с учетом государственного (муниципального) задания, а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году. До начала 2009 г. использование данных механизмов является добровольным.

В то же время Бюджетный кодекс не раскрывает, как увязывать финансирование государственных (муниципальных) заданий с необходимостью выделения ассигнований бюджетным учреждениям в соответствии со сметой доходов и расходов. Бюджетное учреждение определяется в Бюджетном кодексе как государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений является одним из предусмотренных Бюджетным кодексом направлений бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Подобная двойственность, имманентная для

бюджетного учреждения как организационно-правовой формы поставщика бюджетных услуг, неизбежно будет тормозить реальную действенность государственного (муниципального) задания как механизма управления и тем более бюджетирования по результату.

В то же время Бюджетный кодекс предусматривает возможность выделения бюджетных ассигнований на оказание государственных и муниципальных услуг не только бюджетным учреждениям, что расширяет возможности использования такого инструмента, как государственное (муниципальное) задание. Возможно предоставление субсидий автономным учреждениям, а также некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями. Кроме того, к данной категории относятся бюджетные ассигнования на оплату контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом в условиях трехлетнего бюджета возможен переход от годовых к среднесрочным контрактам, что увеличивает возможности для оценки результативности поставщиков бюджетных услуг и их ориентации на цели и задачи субъектов бюджетного планирования.

Бюджетный кодекс вводит также разделение бюджетных ассигнований на «используемые на исполнение действующих» и «принимаемых обязательств»¹¹. Планирование бюджетных ассигнований отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств обязательно с 1 января 2009 г., до этого использование данного инструмента является добровольным. При этом необходимо отметить, что раздельное планирование бюджетных ассигнований на действующие и принимаемые обязательства является предпосылкой внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, но само по себе не может рассматриваться как механизм БОР. Бюджетный кодекс не включает никаких разъяснений по вопросу о том, какие механизмы бюджетного планирования

¹¹ Бюджетный кодекс РФ отказался от терминов «бюджет действующих обязательств» и «бюджет принимаемых обязательств», применявшихся в предшествующих нормативных документах. Однако нам данные термины представляются удачными, и для простоты изложения в данной работе соответствующая терминология сохранена.

должны использоваться применительно к ассигнованиям на исполнение действующих и на исполнение принимаемых обязательств. В нем нет никаких упоминаний о сформулированном в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. принципе конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств.

Наконец, в Бюджетном кодексе содержится еще один инструмент, который потенциально может использоваться в рамках результативно-ориентированного бюджетирования. Это обоснование бюджетных ассигнований, под которым понимается документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Однако механизмы его использования в Бюджетном кодексе вообще не раскрыты.

Представляется, что подобная неопределенность в регулировании БОР на законодательном уровне не случайна. Подходы к результативно-ориентированному бюджетированию в различных подзаконных актах достаточно существенно различаются между собой и не всегда отличаются обоснованностью, в них недостаточно учитываются уроки международного опыта использования данных инструментов. В то же время в рамках реализуемой на федеральном уровне модели оценка результативности не оказывает какого-либо существенного влияния на бюджетирование. В этих условиях Бюджетный кодекс скорее создает некоторые предпосылки для внедрения БОР в тех случаях, когда есть готовность использовать данный механизм, чем делает его обязательным для применения в регионах и муниципальных образованиях.

По итогам рассмотрения нормативно-правовой базы БОР, принятой на федеральном уровне, можно отметить следующие ее особенности.

Во-первых, это приоритет в рамках целеполагания подхода, который можно назвать «целевым», перед подходом, именуемым «проблемным». В принципе, при осуществлении целеполагания можно исходить из двух альтернативных подходов.

С одной стороны, можно проанализировать сложившуюся ситуацию (так называемое «проблемное поле»), выявить наиболее острые проблемы, связанные как с внутренним положением в соответствующем государстве, регионе, муниципалитете, так и с ситуацией в сравнении с другими аналогичными образованиями (государствами, регионами, муниципалитетами), определить приоритетность их решения и затем на этой основе сформировать систему целей. В этом случае есть вероятность того, что наиболее серьезные проблемы окажутся вне компетенции того уровня власти, который осуществляет целеполагание. Вопрос о том, необходимо ли в данном случае искать пути решения этих проблем вне зависимости от формальных границ компетенции, на основе сотрудничества с органами власти других уровней, либо достаточно ограничиться лишь теми проблемами, решение которых возможно в рамках полномочий данного уровня власти, является дискуссионным.

С другой стороны, можно исходить из целей более высокого уровня и конкретизировать их применительно к уровню, на котором осуществляется целеполагание, в соответствии с полномочиями данного субъекта бюджетного планирования. В отношении отдельных субъектов бюджетного планирования это могут быть цели, общие для соответствующего уровня власти; в отношении властей более локального уровня – цели властей более глобального уровня: общефедеральные – для регионов, региональные – для муниципальных образований.

Очевидно, что можно найти аргументы в пользу и того, и другого подхода. Но доминирование каждого из них может привести к серьезным искажениям в механизме целеполагания. Наиболее адекватный результат может быть получен при их сочетании. Однако в нормативно-правовых актах, посвященных бюджетированию, ориентированному на результат, наблюдается явное господство второго из рассмотренных подходов – целевого. Анализ проблемы, породившей необходимость того или иного направления финансирования, предусматривается только применительно к целевой программе ведомств, которая должна включать характеристику проблемы (в том числе анализ причин ее возникновения, целесообразность и не-

обходимость решения на ведомственном уровне), решаемой путем реализации программы. Что касается докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, то в них при формулировке тактических задач предусмотрена возможность (но не обязательность) анализа проблем, препятствующих достижению целей субъектов бюджетного планирования, уже установленных с учетом ориентации на общефедеральные стратегические цели. Этим и ограничиваются элементы проблемного подхода в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг.

Подобный односторонний подход к целеполаганию приводит к тому, что цели субъекта бюджетного планирования с высокой степенью вероятности приобретают абстрактный, оторванный от жизни, декларативный характер. Они не увязываются с теми реальными проблемами, которые необходимо решать субъекту бюджетного планирования в ходе своей деятельности. Более того, вне анализа проблемного поля в ходе целеполагания невозможно выделить приоритеты, которые необходимо реализовать в первую очередь для достижения целей более высокого уровня, и тем самым ослабляется результативность самого целевого подхода. Данные проблемы возникают в ходе внедрения БОР на федеральном уровне, но еще в большей мере они актуальны для регионов и муниципальных образований, где деятельность сосредоточена не на общем регулировании, а на предоставлении конкретных услуг.

Во-вторых, в противовес рассмотренным выше особенностям целеполагания, вытекающим из целевого подхода, в Методических рекомендациях требуется, чтобы цели были достаточно конкретными, потенциально достижимыми в среднесрочной перспективе, измеряемыми количественными индикаторами. Таким образом, ДРОНД должен концентрироваться в первую очередь на тех целях и задачах, которые обеспечены финансированием на настоящий момент либо которые планируется финансировать в среднесрочном периоде. При этом в соответствии с положениями федерального регулирования данный документ не направлен на анализ перспектив

развития той или иной сферы, ее долгосрочных, стратегических вопросов. Это подтверждается и тем, что не предусмотрено выделение миссии субъекта бюджетного планирования, определяющей его место в структуре государства и общества, его стратегическое предназначение и философию его деятельности.

Достоинством подобного подхода к бюджетированию, ориентированному на результат, является его практичность и прикладной характер. В то же время он не позволяет обеспечивать связь целей и задач, решаемых в среднесрочном периоде, с перспективными потребностями соответствующей сферы, а также не стимулирует поиска инновационных подходов к обеспечению данных потребностей, для использования которых, возможно, на настоящий момент еще не сложились условия, но которые наиболее привлекательны в стратегическом плане. Кроме того, он несет в себе риски концентрации соответствующего субъекта бюджетного планирования на ограниченном перечне существующих конкретных целей и задач, что может привести к игнорированию новых возможностей и потребностей, еще не проявивших себя в полной мере в период целеполагания.

В-третьих, в нормативно-правовых документах, в первую очередь в Методических рекомендациях, в качестве одного из принципов разработки системы показателей декларируется приоритет показателей конечных результатов при оценке результативности субъекта бюджетного планирования перед показателями непосредственных результатов. Подобный подход игнорирует очевидные уроки мирового опыта внедрения БОР, связанные с тем, что недостатки показателей оценки результативности, оказывающие существенное искажающее влияние на деятельность государственных структур и организаций и позволяющие в значительной части относить управление по результатам к сюрреальным управленческим практикам, в первую очередь относятся к показателям конечных результатов. Именно эти показатели в большинстве случаев зависят от значительного числа факторов, которые не находятся в сфере компетенции субъектов бюджетного планирования и на которые субъекты бюджетного планирования не могут оказывать никакого значимого влияния. Ес-

ли же подобное влияние и может быть оказано, то далеко не всегда его результаты очевидны в среднесрочной перспективе, временной лаг может быть гораздо более значительным, и его не всегда возможно с точностью определить. Заложенный в Методических рекомендациях подход, не принимая во внимание данные факторы, недопустимо упростил вопрос о роли показателей непосредственных и конечных результатов в деятельности субъектов бюджетного планирования, тем самым затруднив практическую реализацию результативно-ориентированного бюджетирования.

Как реакция на данные проблемы Министерство финансов РФ предложило несколько другой подход к внедрению БОР, условия для которого обеспечивались рассмотренными выше поправками в Бюджетный кодекс, внесенными Федеральным законом № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. В рамках данного подхода субъектом бюджетного планирования осуществляется раздельная подготовка двух документов: доклада о результатах и основных направлениях деятельности, носящего стратегический характер и ориентирующегося на показатели конечных результатов, и обоснования бюджетных ассигнований, включающего в первую очередь показатели непосредственных результатов и являющегося основанием для выделения бюджетных средств. Однако при подобном подходе также возникают значительные риски:

1) хотя формально информация о содержащихся в ДРОНДе целях, задачах и показателях конечных результатов так или иначе должна отражаться в обосновании бюджетных ассигнований, на практике велика вероятность существенного разрыва между этими двумя документами, причем скорее всего в этой ситуации ДРОНД станет чисто декларативным документом и показатели конечных результатов не будут в должной мере учитываться в бюджетном планировании;

2) в условиях общего планирования текущих и капитальных расходов ориентация обоснования бюджетных ассигнований главным образом на показатели непосредственных результатов означает, что при выборе направлений инвестиционной деятельности также не будут в достаточной степени учитываться конечные социально-

экономические результаты принимаемых решений. Подобный подход представляется неверным, поскольку фактически ориентирует на показатели непосредственных результатов не только текущие, но и долгосрочные финансовые решения, имеющие значительное влияние на стратегическую перспективу.

Не очевиден и второй принцип разработки системы показателей, содержащийся в Методических рекомендациях, – минимизация количества показателей. Методические рекомендации исходят из того, что совокупность целей должна охватывать все направления деятельности субъекта бюджетного планирования, а тактические задачи – все направления деятельности субъекта бюджетного планирования, необходимые для достижения соответствующей цели. В этих условиях ориентация на минимизацию количества показателей будет означать, что с высокой степенью вероятности показатели результативности будут отражать не все, а часть направлений деятельности субъектов бюджетного планирования. Соответственно возникает риск того, что субъект бюджетного планирования будет уделять больше внимания одним направлениям деятельности в ущерб другим, поскольку результативность первых оценивается количественными показателями, а вторые не включаются в систему оценки. В то же время использование многочисленных показателей также связано с определенными рисками, к которым относится необходимость значительных временных и финансовых затрат на мониторинг данных показателей, неочевидность оценки при разнонаправленности динамики различных показателей, неясность приоритетов в деятельности субъекта бюджетного планирования при ограниченности кадровых и организационных ресурсов и т.п. Не случайно, как уже указывалось выше, к типичным ошибкам при разработке системы показателей эксперты относят как чересчур ограниченный набор показателей, так и использование чрезмерного количества показателей.

В-четвертых, как уже указывалось выше, регулирование механизмов БОР не направлено на создание у субъектов бюджетного планирования мотивации, способствующей объективному планированию показателей результатов и затрат на их достижение. Базирование оценки результативности на сопоставлении плановых и фак-

тических значений показателей создает основу для воспроизводства «синдрома Госплана»: выигрывают те, кто доказал возможность достижения наименьших результатов при максимальном объеме ресурсов, а не те, кто взял на себя повышенные обязательства и обеспечил эффективное использование имеющихся ресурсов. При этом более напряженные обязательства могут обернуться для субъекта бюджетного планирования проблемами при предоставлении отчетности по исполнению ДРОНДа, однако никак не повлияют на уровень выделяемого ему бюджетного финансирования.

Подобные эффекты могут смягчаться тем, что невыполнение показателей не влечет за собой непосредственных финансовых санкций и является лишь основанием для анализа причин подобной ситуации. В этом видится существенный позитивный момент федерального регулирования механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Однако не очевидно, что отсутствие явных негативных стимулов позволит решить проблему одновременного отсутствия стимулов позитивных, ориентирующих субъект бюджетного планирования на предоставление адекватной информации о своих возможностях и резервах.

В-пятых, в нормативно-правовых документах чрезмерное внимание уделено формальным характеристикам ДРОНДа: количеству целей, задач, показателей, даже количеству страниц, которые должны содержаться в Докладе. Подобная искусственная формализация ограничивает возможности адаптации Доклада к специфике содержательных вопросов, которые необходимо решать каждому субъекту бюджетного планирования, и может негативно повлиять на качество ДРОНДа. В то же время, как уже указывалось выше, в отдельных документах содержатся внутренние противоречия (например, между первым и пятым разделом Методических рекомендаций по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг.), а соотношение различных инструментов БОР, предусмотренных разными нормативно-правовыми актами, не всегда раскрыто в достаточной степени (это относится, в частности, к соотношению ДРОНДов и целевых программ). Это также может дезориентировать субъект

екты бюджетного планирования и затрудняет комплексное внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат.

Наконец, *в-шестых*, нормативно-правовое регулирование направлено в первую очередь на описание отдельных инструментов БОР и процедурных вопросов их использования. В то же время практически не определяются место и роль данных инструментов в бюджетном процессе, использование каждого из них в ходе бюджетирования. Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс в части регулирования бюджетного процесса, не носят принципиального характера и, как уже указывалось выше, скорее создают некоторые предпосылки для применения БОР, чем раскрывают возможные механизмы его внедрения. Собственно, эти изменения сводятся к разделению планированию бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых обязательств; необходимости обеспечения связи планируемых бюджетных ассигнований на оказание услуг с государственными (муниципальными) заданиями, а также более детальному регулированию долгосрочных целевых программ. Не раскрыты механизмы конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств, декларированные в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.

Подобная ситуация не поддается однозначной оценке. С одной стороны, она создает возможность для проявления инициативы и накопления лучшей практики, в том числе на региональном и муниципальном уровнях. Однако, с другой стороны, она ориентирует субъекты бюджетного планирования, региональные и муниципальные власти в первую очередь на подготовку новых документов в соответствии с выдвигаемыми требованиями, а не на содержательные изменения в бюджетном процессе.

3. Особенности внедрения БОР на региональном и муниципальном уровнях – сложившаяся практика

На субфедеральном уровне вслед за федерацией начался процесс внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. На настоящий момент более характерно внедрение соответствующих новаций на региональном уровне и в крупных городах, хотя лидеры данного процесса есть и среди средних городов. При этом внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, может осуществляться в различных формах в зависимости от специфики субъекта Федерации (муниципального образования), имеющегося кадрового потенциала, а также сложившихся управленческих традиций.

Наибольшее распространение в качестве формы увязки финансовых ресурсов с целями и задачами деятельности органов управления получили региональные и муниципальные целевые программы. Однако анализ данных документов показывает, что в большинстве своем они обладают существенными недостатками, которые не позволяют считать их инструментом БОР. Сохраняется отмеченный еще в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. формальный характер применяемых методов программно-целевого планирования. Это проявляется в следующих особенностях использования данного инструмента:

- программы не увязаны с целями и задачами социально-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования) и являются в большей мере результатом лоббистской деятельности, чем инструментом реализации региональных (муниципальных) приоритетов;
- результаты реализации программ четко не сформулированы и не имеют количественных измерителей;
- объемы финансирования программ утверждаются без учета реальных бюджетных ограничений, т.е. программы не финансируются в полном объеме;

- отсутствует мониторинг результативности реализации программ и увязки перспектив их финансирования с достигнутыми результатами.

В качестве примера можно привести результаты анализа муниципальных целевых программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства в одном из городских округов. Были выявлены следующие *недостатки* применения данного инструмента:

Во-первых, в программах не используются четкие критерии разделения целей и задач, часто задача в большей мере отражает конечный результат, чем цель; задачи не требуются для достижения цели; цель на самом деле является описанием мероприятия. Например, в качестве цели рассматривается «проведение ремонта подъездов и лестничных клеток в жилых домах, находящихся на обслуживании ЖЭО и управляющих организаций», в то время как задачей является «подготовка жилищного фонда к передаче его в управление товариществам собственников жилья, непосредственное управление собственниками помещений или управление управляющей организацией».

Во-вторых, далеко не всегда используются количественные показатели достижения целей и решения задач. Так, результат программы может быть сформулирован как «существенное уменьшение количества муниципальных лифтов, отслуживших нормативный срок эксплуатации», без указания конкретных числовых значений. В тех случаях, когда количественные показатели результативности включены в программу, они могут не соотноситься с имеющимися целями и задачами. Например, Программа модернизации и развития наружного освещения города направлена на решение следующих задач:

- модернизация и развитие сетей наружного освещения с применением прогрессивных технологий;
- снижение эксплуатационных расходов;
- увеличение количества освещаемых территорий без увеличения общей разрешенной мощности;
- повышение комфортности проживания;
- повышение безопасности дорожного движения;

- улучшение криминогенной обстановки;
- комплексное формирование вечернего светового облика города.

В то же время единственным используемым количественным показателем является экономия электроэнергии.

В-третьих, сформулированные цели и задачи не всегда увязаны с мероприятиями программы. Часто институциональные задачи включаются в программу исключительно для придания ей современного облика и никак не сказываются на ее содержании. Так, например, программа «Ремонт объектов жилищного хозяйства города в 2007 г.» в число целей включает «создание условий для передачи жилищного фонда в управление собственников жилья в многоквартирных домах», а в качестве одной из задач фигурирует «создание организационных, правовых и финансовых предпосылок для разработки механизма привлечения средств собственников помещений в многоквартирных домах для решения проблемы капитального ремонта многоквартирных домов». При этом никаких мероприятий, направленных на достижение соответствующих целей и задач, в программе не предусмотрено.

Таким образом, наличие на региональном и муниципальном уровнях целевых программ нельзя считать показателем внедрения результативно-ориентированных методов управления и бюджетирования даже в том случае, если соблюдаются формальные требования к данным программам.

В то же время регионы и муниципальные образования, стремящиеся в той или иной мере реализовать новые подходы к управлению и бюджетированию, пошли в первую очередь не по пути совершенствования отдельных целевых программ, а по пути внедрения докладов о результатах и основных направлениях деятельности либо их аналогов. Здесь использовались разные подходы. В каких-то регионах и муниципалитетах выбрали вариант постепенного внедрения БОР, инициировав данный процесс изначально только в «пилотных» отраслях. Так, в Вологодской области в качестве подобных отраслей были выбраны здравоохранение и образование, в г. Череповце – жилищно-коммунальное хозяйство и культура. Однако в большинстве регионов и муниципалитетов, внедряющих БОР, дан-

ный процесс охватывает все управленческие структуры вне зависимости от того, насколько они готовы к реализации соответствующих механизмов.

Хотя внедрение ДРОНДов является наиболее широко распространенной практикой, наблюдаются попытки использовать и другие инструменты управления и бюджетирования по результатам. В некоторых случаях различия являются во многом терминологическими. Так, в Тверской области в каждой отрасли разрабатываются бюджетные целевые программы. Однако, по форме являясь программой, по сути данные документы выступают аналогом ДРОНДа, поскольку охватывают все цели и задачи, а также все расходы соответствующего субъекта бюджетного планирования. В то же время использование формы ведомственной целевой программы имеет и определенные *достоинства*, а именно:

- является более традиционной и привычной формой увязки целеполагания с финансированием;
- позволяет в большей мере использовать «проблемный подход» при определении целей и задач субъекта бюджетного планирования – в целевой программе требуется отразить характеристику проблемы, решение которой осуществляется путем реализации программы, включая анализ причин ее возникновения, целесообразность и необходимость решения на ведомственном уровне;
- позволяет конкретизировать цели и задачи до уровня программных мероприятий.

В то же время, поскольку реально ведомственные целевые программы в Тверской области представляют собой аналог БОР, их структура несколько отличается от содержащейся в постановлении Правительства РФ № 239 от 19 апреля 2005 г. Так, например, по аналогии с непрограммной деятельностью в ДРОНДах в них включена общепрограммная деятельность, не разделяемая на цели и задачи.

Однако есть регионы, характеризующиеся и более серьезными отличиями. Так, в Пермском крае цели, задачи и количественные показатели устанавливаются централизованно на уровне губернатора края. На настоящий момент документом, определяющим целепо-

лагание, является Указ губернатора Пермского края № 55 от 25 июля 2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007–2010 годы». В рамках внедряемого в крае механизма управления по результатам предусмотрена также разработка докладов о результатах и основных направлениях деятельности, распоряжением губернатора края утверждено Положение о докладах. Однако ДРОНДы в этой ситуации носят вспомогательный характер и используются главным образом как механизм отчетности о достижении целевых показателей и выполнении проектов, а также корректировки установленных целей, задач и показателей результативности.

В регионах и муниципалитетах различаются также подходы к определению субъектов бюджетного планирования, к которым относятся главные распорядители бюджетных средств и в некоторых случаях распорядители бюджетных средств. Последнее в основном характерно для городских округов, если главными распорядителями бюджетных средств в них являются администрации районов, а подразделения городской администрации выступают распорядителями; либо если в городе есть лишь один главный распорядитель бюджетных средств – местная администрация. Имеются случаи разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности либо их аналогов территориальными подразделениями федеральных органов власти. Наконец, существует практика разработки соответствующих докладов отдельными бюджетными учреждениями и даже государственными (муниципальными) предприятиями, что вряд ли может быть признано обоснованным.

Что касается использования докладов в системе управления, то в большинстве случаев оно достаточно ограничено и практически не связано с бюджетным процессом. Подготовленные доклады обычно рассматриваются на каком-либо коллегиальном органе под руководством одного из высших должностных лиц региона (муниципалитета), где выдвигаются предложения по их доработке. Иногда они размещаются в Интернете, становясь достоянием общественности. На этом использование бюджетных докладов в системе управления фактически завершается. Таким образом, практически единствен-

ным критерием оценки качества соответствующего доклада является его соответствие ожиданиям высших должностных лиц региона. Поскольку он не используется в реальной системе управления, никаких других требований к нему не выдвигается.

Такая практика вовсе не должна рассматриваться как однозначно негативная. Более того, на первоначальных этапах подобный подход является вполне закономерным. Оценивая международный опыт в данной сфере, Кристофер Поллит и Гирт Букарт выделяют следующие типичные стадии внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. «Первый шаг иногда – это просто публикация некоторой информации по результатам одновременно с ежегодными бюджетными материалами (хотя может быть сложно либо невозможно соотнести специфические результаты со специфическими бюджетными ассигнованиями). Второй шаг – это начало изменений формата и содержания самого бюджета, обычно в направлении отхода от сметного бюджетирования и перехода к более связанной с результатом бюджетной классификации либо в направлении попыток связать бюджетирование со стратегическим планированием. Третий и более амбициозный шаг – это изменение самого бюджетного процесса путем изменения мотивации основных его участников либо путем изменения структуры или графика обсуждения бюджета, либо даже путем попыток изменить роль представительной власти в бюджетном процессе» (*Pollitt, Bouckaert, 2004. P. 69*). Действительно, само по себе обсуждение целей и задач отдельных управленческих звеньев способствует согласованию позиций в рамках управленческой команды, позволяет обеспечить общее видение перспектив развития региона либо муниципального образования, создает основу для определения путей улучшения ситуации в наиболее проблемных секторах в рамках системы управления.

В то же время необходимо учитывать, что позитивный эффект подобного использования ДРОНДов не может быть долговременным. Если документы, раскрывающие взаимосвязь результатов с финансированием, никак не влияют на выделение бюджетных средств, то интерес и внимание к качественному формированию этих документов неизбежно будет снижаться, они будут иметь тен-

денцию к превращению в формальность, не затрагивающую ничьих интересов и мотиваций. В отсутствие перспективы увязки ДРОНДов с реальным распределением бюджетных ассигнований и общей неясности того, для чего должны использоваться данные документы, их подготовка и рассмотрение все более становится элементом ритуала, а не инструментом управления.

Именно угрозу ритуализации процесса внедрения ДРОНДов можно рассматривать как центральную при оценке применения данных документов на региональном и муниципальном уровнях. Ритуализация проявляется в том, что подготовка докладов вырождается в формальный процесс, определяющийся не потребностями системы управления, а стремлением копировать новации федерального уровня. В тех случаях, когда субъект бюджетного планирования уже имеет четкую стратегию своей деятельности, она обычно находит отражение в ДРОНДе, даже если ее связь с результативностью деятельности является косвенной (например, реструктуризация бюджетной сети общеобразовательных школ в сельской местности). Однако если подобной стратегии нет, подготовка докладов не способствует ее формированию.

Как уже указывалось выше, ритуализация оценки результативности как один из возможных рисков внедрения результативно-ориентированного управления рассматривается некоторыми международными экспертами, в частности Хансом де Брюйном. Однако в этом случае ритуализация связана с абсолютизацией количественных показателей оценки результативности в системе управления. Что касается российских регионов и муниципалитетов, то здесь источник ритуализации другой – отсутствие связи оценки результативности с системой управления и ее влияния на мотивацию участвующих в данном процессе субъектов.

Остальные проблемы, связанные с внедрением ДРОНДов на региональном и местном уровнях, напрямую связаны с центральной проблемой ритуализации и во многом объясняются неясностью для разработчиков докладов целей данной работы, хотя нельзя исключать здесь и фактора недостаточной квалификации кадров. В качестве наиболее важных можно рассматривать следующие искажения

при использовании данного инструмента результативно-ориентированного бюджетирования.

Во-первых, на региональном уровне предмет доклада часто не ограничивается компетенцией субъекта Федерации, но распространяется и на полномочия муниципального уровня. При этом специфика достижения целей и задач, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, при разработке докладов никак не учитывается. Таким образом, доклад становится не документом, на основе которого можно определить результативность и эффективность конкретного субъекта бюджетного планирования, а характеристикой отрасли в целом, не связанной с конкретной управленческой структурой.

В определенной мере это может быть связано с положениями, содержащимися в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг., применительно к межуровневым задачам, в которых признается возможность формулировки подобных задач для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) в случае, если решение тактической задачи субъекта бюджетного планирования федерального уровня затрагивает компетенцию или требует действий со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления). При этом субъект бюджетного планирования может (но не обязан) предложить софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по решению межуровневой задачи. Данные положения Методических рекомендаций носят общий характер, причем неясно, как они вписываются в законодательство о разграничении полномочий и соответственно в определение расходных обязательств каждого уровня власти. Очевидно, что для органов государственной власти субъекта Федерации первичными должны быть подходы, заложенные в законодательном регулировании данных вопросов, а не вытекающие из нечеткости формулировок методического документа.

Еще один фактор, который подталкивает региональные органы власти к вмешательству в компетенцию муниципальных образований при определении целей и задач, – это объективная ситуация такого распределения полномочий между двумя уровнями власти, при котором достижение ключевых целей как региональной, так и муниципальной политики может быть обеспечено только совместными усилиями и совместными бюджетными расходами двух уровней власти. Такова, в частности, ситуация в ключевых сферах ответственности региональных и муниципальных властей – в общем образовании и здравоохранении. При этом подобные аргументы не являются основанием для одинакового подхода к трем группам целей и задач, а именно тем:

- которые полностью входят в компетенцию региональной власти;
- которые могут быть достигнуты совместными усилиями региональных и муниципальных властей;
- достижение которых относится к полномочиям органов местного самоуправления, но которые при этом представляется важным поддерживать с регионального уровня.

Особенности каждой из данных групп должны проявляться как в формулировке соответствующей цели и задачи, так и в инструментах, использующихся для ее решения.

Во-вторых, взаимосвязь целей, задач и показателей оказывается непоследовательной и противоречивой. Цели и даже задачи обычно имеют достаточно общий и абстрактный характер и не относятся к ориентирам, достижимым в среднесрочной перспективе. Часто они некритически копируют цели аналогичного субъекта бюджетного планирования вышестоящего уровня власти либо совпадают с функциями соответствующей управленческой структуры. При этом цели не всегда полностью охватывают всю деятельность субъекта бюджетного планирования, направленную на внешних потребителей, совокупность задач не является достаточной для достижения целей.

Соответственно возникают значительные трудности с определением индикаторов результативности достижения подобных целей и задач. Часто эти индикаторы носят несистематизированный характер и отражают лишь отдельные аспекты решения тех или иных за-

дач, в редких случаях – также достижения целей. При этом не проводится граница между показателями непосредственных и конечных результатов. Динамика показателей планируется исходя из инерционного сценария развития и часто не предусматривает существенных сдвигов в достижении целей. В условиях неясности связи показателей результативности с механизмами финансирования причинами этого являются опасения санкций за невыполнение плановых показателей либо угроза недостаточного бюджетного финансирования.

Очевидно, что построенные подобным образом ДРОНДы не могут служить основой для обеспечения результативности деятельности субъектов бюджетного планирования и оценки данной результативности. При этом искажения, связанные с неадекватным выбором целей, задач и показателей, могут породить негативные эффекты, перевешивающие выигрыш, связанный с наличием системы целеполагания.

В-третьих, если показатели результативности включаются в ДРОНДы, хотя их качество и недостаточно высоко, то оценки эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования обычно либо отсутствуют, либо строятся на основе подходов, существенно отличающихся от заявленных на федеральном уровне. Эти подходы могут быть различными, однако их объединяет то, что эффективность определяется не как соотношение затрат и результатов (в данном случае не важно, непосредственных или конечных). Так, в Тверской области в большинстве бюджетных целевых программ эффективность оценивается с точки зрения тех социальных эффектов, которые связаны с деятельностью того или иного субъекта бюджетного планирования: «укрепление здоровья, профилактика правонарушений и вредных привычек»; «изменение ценностных ориентаций молодежи, укрепление семейных ценностей»; «создание условий для обеспечения равенства в доступе к качественному образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения Тверской области» и т.п. Фактически под эффективностью понимается общее описание результатов реализации программы. В Пермском крае эффективность расходования бюджетных средств оценивается в первую очередь с точки зрения степени ос-

воения средств, выделенных на финансирование той или иной цели или задачи, и влияния неполного освоения бюджетных средств на достижение целевых показателей.

Подобные искажения подходов к оценке эффективности не случайны. Они подтверждают сказанное выше о показателях результативности деятельности субъектов бюджетного планирования, используемых в бюджетных докладах. Эти показатели во многих случаях таковы, что применительно к ним достаточно сложно, если вообще возможно, адекватно выделить бюджетные расходы, направленные на их достижение. Таким образом, подсчет показателей эффективности как соотношения затрат и результатов либо вообще невозможен, либо его результаты не являются адекватным измерителем деятельности субъекта бюджетного планирования. Проблемы с определением показателей эффективности в докладах о результатах и основных направлениях деятельности во многом отражают низкое качество данного инструмента в целом, неполноту и искаженность отражения в нем реальной деятельности субъекта бюджетного планирования.

Вставка 1

В качестве примера лучшей практики в данном вопросе может быть рассмотрен опыт г. Череповца. При внедрении системы бюджетирования по результату в данном городе особое внимание обращалось именно на использование показателей эффективности. Причем эти показатели рассчитываются в соответствии с той же логикой, которая предусмотрена Методическими рекомендациями, хотя используется несколько другая терминология: определяются бюджетные расходы на единицу непосредственного результата (экономическая эффективность), на единицу конечного результата (эффективность бюджетных расходов), а также соотношение между показателями конечного и непосредственного результата (результативность). Ниже приведен пример расчета показателей эффективности в г. Череповце для сферы образования в 2005 г.

Экономическая эффективность:

$$\frac{\text{Бюджетная услуга}}{\text{Стоимость программы}} = \frac{\text{Количество учащихся всего}}{\text{Затраты на обучение}} = 106 \text{ учащихся} / \text{1 млн руб.}$$

Результативность:

$$\frac{\text{Конечный результат}}{\text{Бюджетная услуга}} = \frac{\text{Количество на "4" и "5"}}{\text{Количество учащихся всего}} = 35,1\%$$

Эффективность бюджетных расходов:

$$\frac{\text{Конечный результат}}{\text{Стоимость программы}} = \frac{\text{Количество на "4" и "5"}}{\text{Затраты на обучение}} = 37 \text{ на "4" и "5"} / \text{на 1 млн руб.}$$

С внедрением бюджетирования по результату в регионах и муниципалитетах связано еще одно направление реформ, в рамках которого результат рассматривается в первую очередь как бюджетная услуга. Данное направление преобразований стимулировалось Министерством финансов РФ, которое включило соответствующие положения в условия предоставления субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. В частности, требовалось осуществлять оценку и мониторинг потребности в конкретных видах и объемах предоставляемых бюджетных услуг, а также устанавливать стандарты качества бюджетных услуг. Соответственно в регионах составляется реестр государственных (муниципальных) услуг, определяются стандарты услуг и стоимость их предоставления, планируется потребность в услугах. При этом в данный процесс оказываются включенными как услуги, непосредственно осуществляемые органами власти, так и услуги, предоставляемые организациями различных организационно-правовых форм (в основном бюджетными учреждениями и государственными и муниципальными предприятиями) за счет бюджетных средств, хотя в условиях предоставления субсидий из Фонда реформирования ре-

гиональных и муниципальных финансов на 2008–2009 гг. требуется в первую очередь утверждение стандартов качества услуг, оказываемых непосредственно органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, например, в Пермском крае бюджетные услуги выделены в следующих сферах:

- образование – 29 видов услуг;
- культура – 3 вида услуг;
- молодежная политика – 4 вида услуг;
- спорт и физическая культура – 1 вид услуг;
- архивы – 1 вид услуг;
- социальная политика – 8 видов услуг.

По каждой из услуг утверждены стандарт ее предоставления, а также стоимость услуги (с выделением отдельно расходов на заработную плату с начислениями).

При этом перечень услуг, а также подходы к формированию стандартов достаточно существенно различаются от региона к региону.

Например, в Пермском крае к социальным услугам относятся следующие виды услуг:

- социальное обслуживание на дому (включая социально-медицинское обслуживание);
- дневное пребывание в социальных службах;
- социальное обслуживание в стационарных социальных службах;
- консультативная помощь;
- проживание в патронатной семье;
- материальная помощь (срочное социальное обслуживание);
- предоставление временного приюта;
- реабилитационные услуги.

В Смоленской области используется несколько другая классификация услуг в данной сфере:

- социально-бытовое обслуживание;
- социально-медицинская и санитарно-гигиеническая помощь;
- социально-психологическая помощь;

- социально-педагогическая помощь;
- социально-экономическая помощь;
- социально-правовая помощь.

Кроме классификации по видам бюджетных услуг, услуги также подразделяются по форме их предоставления, а также по категориям потребителей. Аналогичные подходы применяются и в некоторых других субъектах Федерации, в частности в Белгородской области, в Алтайском крае, в Приморском крае и т.п.

По-разному осуществляется и описание стандарта услуги. Наиболее простой вариант стандарта содержит перечень обязательств и видов деятельности, которые должны обеспечиваться при предоставлении услуги. К этой категории можно отнести, в частности, стандарты услуг в сфере благоустройства г. Барнаула. В качестве примера можно привести следующее описание стандарта: «Текущий ремонт дорог – это систематические планово-предупредительные работы по исправлению мелких повреждений дорожного покрытия, производящиеся специализированными организациями с использованием дорожной техники. При текущем ремонте заделывают мелкие трещины, разрушения, выбоины, исправляют и заменяют бортовой камень, ремонтируют смотровые и дождеприемные колодцы, заменяют крышки и решетки колодцев». По принципу фиксации перечня обязательств строятся также стандарты социальных услуг в Приморском крае, в Белгородской области.

Более сложные варианты включают фиксацию объемных и качественных характеристик услуг, причем в разном соотношении. Так, в Пермском крае стандарт социальных услуг включает не только перечень обязательств и видов деятельности, которые должны обеспечиваться при предоставлении данной услуги, но и периодичность и продолжительность оказания услуги применительно к каждому из пунктов перечня. Таким образом, основное внимание направлено на фиксацию объема предоставляемой услуги. Что касается качества услуг, то тут требования гораздо более неопределенны. Указывается, что качество услуг должно отвечать требованиям, установленным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Пермской области, Пермского края; дается харак-

теристика качественного результата, который должен быть достигнут при предоставлении каждой услуги, однако более конкретных измерителей качества не устанавливается. Акцент на объем предоставляемой услуги характерен и для Красноярского края.

Альтернативным можно считать подход, реализующийся в Кировской области. Здесь стандарты детально описывают качественные характеристики предоставления услуги, вообще не фиксируя количественные параметры. Типичными являются следующие подходы к описанию качества услуги в рамках стандарта: «горячие обеды, доставляемые на дом, должны быть приготовлены из доброкачественных продуктов, удовлетворять потребности клиентов по калорийности, удовлетворять санитарно-гигиеническим требованиям и быть предоставлены в соответствии с потребностью клиента и состоянием его здоровья»; «предоставляемые клиентам стационарных учреждений (отделений) социального обслуживания мебель и постельные принадлежности должны быть удобными в пользовании, подобранными с учетом физического состояния клиентов; одежда, обувь, нательное белье, предоставляемые клиентам, должны быть удобными в носке, соответствовать росту и размерам клиентов, отвечать, по возможности, их запросам по фасону и расцветке, а также санитарно-гигиеническим нормам и требованиям». Аналогично строится стандарт в Нижегородской, Брянской и Сахалинской областях.

В других регионах используются смешанные подходы, характеризующие как объемные, так и качественные характеристики предоставления услуг и включающие как количественные показатели, так и описательную часть. Такой подход, в частности, реализуется в Смоленской области. В качестве типичного примера можно привести следующее описание услуги: «покупка и доставка на дом продуктов питания, горячих обедов (не реже 2 раз в неделю, единовременная доставка не более 3 кг)¹². Горячие обеды должны быть пригото-

¹² Следует обратить внимание на существенные различия в степени конкретности определения объема услуг, предусмотренных стандартом. Наряду с указанным вариантом, достаточно определенно фиксирующим объем обязательств по предоставлению тех или иных услуг, в ряде регионов наблюдается другой подход. Например,

лены из доброкачественных продуктов, удовлетворять потребности граждан по калорийности, санитарно-гигиеническим требованиям и быть предоставлены с учетом состояния здоровья». Таким же образом описываются стандарты, в частности, в Алтайском крае, Республике Алтай, Амурской области.

Необходимо отметить, что при формулировке количественных характеристик услуги не всегда используются адекватные измерители. Так, например, в Кировской области качество услуг по оказанию специализированной медицинской помощи гражданам в стационарных условиях, по лечению и диагностике заболевших граждан в условиях дневного стационара оценивается исходя из числа выбывших больных и числа койко-дней, проведенных больными; качество диагностических услуг оценивается по числу исследований на занятую должность медицинского персонала; качество поликлинических услуг – по числу посещений больных за год. Очевидно, что в данном случае вместо показателей качества услуги применяются либо объемные показатели, либо показатели, характеризующие эффективность использования бюджетной сети. Показатели качества образовательной услуги в г. Барнауле включают индикаторы, применимые скорее для докладов о результатах и основных направлениях деятельности и отражающие в первую очередь интересы администрации города, а не потребителей услуг. В частности, в число показателей качества образовательной услуги включены: «доля детей, оставленных на второй год обучения», «доля педагогов, прошедших курсовую переподготовку не менее 1 раза в пять лет» и т.п. Иногда аналогичные стандарты включают и требования к бюджетному учреждению: наличие устава, лицензии, свидетельства о государственной аккредитации, учебного плана и т.п. Так, например, построен стандарт в г. Красноярске. В г. Южно-Сахалинске наряду с регулирова-

в Сахалинской области стандарт описывается следующим образом: «Такие услуги, как покупка и доставка на дом промышленных товаров первой необходимости, доставка воды, топка печей, содействие в снабжении топливом, сдаче вещей в стирку, химчистку, ремонт и обратной их доставке, в организации ремонта и уборки жилых помещений, должны обеспечивать полное и своевременное удовлетворение нужд и потребностей клиентов в решении этих проблем в целях создания им нормальных условий жизни».

нием процедурных вопросов и общими объемными показателями предоставления тех или иных услуг (количество спортивно-массовых мероприятий в течение года – не менее 120 по различным видам спорта; освещение культурных, спортивно-массовых и иных общегородских мероприятий в средствах массовой информации – не менее 15 в год) применяется такой показатель, как 100%-й объем бюджетного финансирования услуги.

Различаются и механизмы использования стандартов государственных (муниципальных) услуг в бюджетном процессе. Особый подход к данному вопросу характерен для Пермского края. Здесь на основе определения перечня и стоимости услуг реально осуществляется заказ услуг как у бюджетных учреждений, так и в частном секторе. Так, в социальной сфере в 2007 г. заказ на услуги по консультативной помощи полностью размещался на рынке, реабилитационные услуги для инвалидов закупались на рынке на шести территориях, услуги по дневному пребыванию инвалидов и граждан пожилого возраста – на девяти территориях, услуги по предоставлению временного приюта для дезадаптированных граждан и по стационарному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов – на одной территории каждая. В 2008 г. планируется разместить на рынке 1/6 часть услуг.

В других регионах данное направление внедрения БОР обычно реализуется более формально, учет потребности в государственных (муниципальных) услугах в бюджетном планировании носит ограниченный характер. Основной акцент делается на оценке соответствия качества предоставляемых бюджетных услуг стандартам. В качестве основных задач подобной оценки в Смоленской области, например, декларируется:

- подтверждение соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг установленным стандартам качества бюджетных услуг;
- создание системы экономического мониторинга и контроль за деятельностью учреждений, предоставляющих бюджетные услуги;

- формирование информационной базы о качестве фактически предоставляемых бюджетных услуг в целях оптимизации бюджетных расходов;
- составление прогноза развития (возможных перспектив развития) системы оказания бюджетных услуг, соответствующих установленным стандартам качества бюджетных услуг.

При этом предполагается, что обобщенная информация о результатах оценки качества бюджетных услуг должна содержать предложения по упорядочению и повышению эффективности использования бюджетных средств, размещению областного государственного заказа на оказание бюджетных услуг, по которым установлено несоответствие их качества установленным стандартам качества бюджетных услуг, однако конкретные механизмы оценки и учета данных предложений в бюджетном процессе не раскрыты. По имеющейся информации, на практике стандарты услуг в системе управления практически не используются.

Анализ процессов внедрения инструментов результативно-ориентированного управления и бюджетирования на региональном и местном уровнях показал, что основная проблема в данной сфере состоит в неопределенности направлений реального использования соответствующих инструментов в управленческой практике. Только определив, для каких целей используются эти инструменты и как они должны воздействовать на мотивацию участников бюджетного процесса, можно предложить направления совершенствования данных инструментов и изменения их дизайна.

Представляется, что соответствующие инструменты могут использоваться для решения трех управленческих задач:

- 1) организации цивилизованного «торга» за ресурсы между политическим руководством региона (муниципального образования)¹³ и субъектом бюджетного планирования;

¹³ При этом необходимо отметить, что понятие «политическое руководство» в существующей российской ситуации является достаточно сложно определяемым. В условиях развитой демократической системы есть четкое разделение на «политиков», приходящих к власти в результате выборов, и «бюрократов», назначаемых на должности. В России в результате фактической отмены выборности губернаторов

- 2) реализации административной реформы в рамках как субъекта бюджетного планирования, так и системы регионального (муниципального) управления в целом;
- 3) организации взаимодействия субъекта бюджетного планирования с поставщиками бюджетных услуг.

подобное разделение стало более размытым. При этом место избираемого прямыми выборами законодательного (представительного) органа в системе власти не позволяет рассматривать его как реальное «политическое руководство», т.е. центр принятия наиболее принципиальных, стратегических решений. В то же время следует обратить внимание на то, что в некоторых регионах стремятся выделить в структуре исполнительной власти центр принятия стратегических решений и орган текущего, оперативного управления, разделяя должности губернатора и председателя регионального правительства.

4. Использование бюджетирования по результату для организации цивилизованного «торга» за ресурсы

4.1. Общие подходы

Возможность организации в той или иной форме конкуренции за бюджетные ресурсы между различными субъектами бюджетного планирования является достаточно дискуссионным вопросом. Выше уже указывалось, что конкуренция за бюджетные ресурсы трактуется в документах федерального уровня как конкуренция между различными вариантами расходования бюджета принимаемых обязательств одного субъекта бюджетного планирования. Однако в этих условиях у субъекта бюджетного планирования нет особых стимулов выбирать наиболее эффективные варианты. При этом в условиях асимметрии информации у него есть значительные возможности доказать наивысшую эффективность именно того варианта, который по тем или иным причинам представляется для него наиболее привлекательным. Самым сильным инструментом формирования у субъекта бюджетного планирования мотивации к выбору таких направлений деятельности, которые обеспечивают наивысшие показатели результативности и эффективности, была бы именно конкуренция между субъектами бюджетного планирования за бюджет принимаемых обязательств.

Однако очевидно, что обеспечение подобной конкуренции является чрезвычайно сложной задачей. Распределение ресурсов между субъектами бюджетного планирования, в первую очередь финансовых ресурсов, по своей сути является вопросом политическим. Как уже указывалось выше, попытки формализовать этот процесс на основе рациональных, количественно измеримых критериев, не имеющих отношения к политическому процессу, выглядят утопическими. Поэтому подобная конкуренция всегда будет носить опосредованный характер. В то же время для осуществления политического выбора необходима максимально полная и достоверная информа-

ция, представленная в такой форме, которая создавала бы политикам благоприятные условия для обеспечения подобного выбора. Документы субъектов бюджетного планирования могли бы рассматриваться именно как источник такой информации.

В принципе в целях организации конкуренции за ресурсы могут использоваться различные инструменты БОР. Однако наиболее органично в данной роли выступают доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, поскольку они дают представление не об отдельных, а обо всех основных направлениях деятельности органов региональной (местной) власти, претендующих на выделение дополнительных средств из бюджета принимаемых обязательств.

Для того чтобы ДРОНДы могли использоваться как инструменты конкуренции за бюджет принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования, в них должны содержаться следующие сведения:

- 1) каковы цели и задачи, решаемые субъектами бюджетного планирования, как они соответствуют целям, поставленным политическим руководством;
- 2) какова ситуация с практической реализацией соответствующих целей и задач: какие из них решаются достаточно успешно, а где существуют серьезные проблемы;
- 3) как и в какой последовательности предлагается решать существующие проблемы, какие резервы для их решения может найти сам субъект бюджетного планирования и какие средства необходимо выделить дополнительно из бюджета.

Соответственно в этой ситуации бюджет принимаемых обязательств должен распределяться на основе содержащихся в бюджетных докладах предложений о выделении дополнительных средств на решение проблем, которые осложняют достижение политических целей, заявленных руководством региона (муниципалитета). Хотя процесс распределения средств в этой ситуации не формализован и сохраняет имманентно присущий ему политический характер, руководство региона (муниципалитета) может использовать объективные критерии для его совершенствования. Так, на основе бюджетных

докладов оно может оценить выдвигаемые главными распорядителями проблемы с точки зрения их остроты и политической приоритетности, а также принимать во внимание, насколько эффективно главные распорядители бюджетных средств намереваются использовать выделенные ресурсы (как повысится результативность решения той или иной задачи и какие средства необходимо выделить на каждую единицу повышения результативности).

Очевидно, что для организации процесса конкуренции за бюджет принимаемых обязательств методика формирования ДРОНДов должна быть существенно модифицирована. Она должна основываться на сочетании целевого и проблемного подходов при определении целей субъекта бюджетного планирования, при этом роль проблемного подхода должна быть существенно усилена. Необходимо обеспечить оценку ситуации в соответствующей сфере как с точки зрения внутренних проблем региона (муниципального образования), так и на основе его сопоставления с другими регионами (муниципалитетами). При этом проблемы должны быть ранжированы по их приоритетности, поскольку при принятии финансовых решений в условиях ограниченности бюджета принимаемых обязательств должна быть ясна позиция субъекта бюджетного планирования по вопросу о том, куда необходимо направить средства в первую очередь. Наконец, должны быть представлены различные варианты решения выявленных проблем и проведен обоснованный выбор наиболее эффективного из них. В заявках на бюджетные ресурсы в обязательном порядке должна определяться эффективность расходования бюджетных средств на достижение результатов, т.е. объем средств, необходимый для прироста единицы результата по каждой цели и задаче. Это нужно для того, чтобы политическое руководство региона могло сопоставить эффективность предлагаемых различными субъектами бюджетного планирования способов решения возникших проблем и использовать этот критерий для принятия решений.

В то же время следует учитывать, что подобный механизм требует высокого уровня управленческой деятельности в регионе (муни-

ципалитете) и даже в этих условиях несет в себе определенные содержательные и мотивационные проблемы и риски.

Серьезная проблема связана с определением того, на какие политические цели должны ориентироваться субъекты бюджетного планирования. Ситуация является более простой в условиях политической системы, когда руководство региона приходит к власти в результате всеобщих выборов в условиях конкуренции политических партий и соответственно политических программ. Тогда можно считать, что цели и задачи, содержащиеся в данных программах, и являются теми политическими ориентирами, за которые власть взяла ответственность перед избирателями и которые должны быть реализованы исполнительными органами в течение политического цикла. Очевидно, что предложенная схема является существенным упрощением реальности даже в странах с развитой демократической системой, однако в этом случае общая логика формирования политических приоритетов может быть прослежена¹⁴.

Что касается сложившейся в России политической системы, то здесь ситуация существенно иная. На региональном уровне нет очевидного и однозначного источника формирования стратегических политических приоритетов для органов исполнительной власти, поэтому данная проблема в различных регионах решается по-разному. В одних случаях бюджетные доклады однозначно ориентируются на федеральные приоритеты, отраженные либо в бюджетных докладах федеральных ведомств, либо в принятых Правительством Россий-

¹⁴ В качестве примера можно привести логику проведения бюджетных реформ в Австралии. «Первый этап преобразований был вызван стремлением пришедшего к власти в 1983 г. лейбористского правительства осуществить ряд дорогостоящих реформ в социальной сфере без создания дополнительной нагрузки на бюджетный дефицит. Это предполагало сокращение унаследованных от предыдущих правительств программ преобразований в целях высвобождения средств для финансирования новых расходов... в результате при подготовке годового бюджета акцент был перенесен с финансирования уже существующих правительственных программ на их усовершенствование» (*Мэннинг, Парисон, 2003. С. 178–179*). Таким образом, очевидно, что изменение практики бюджетирования в Австралии стимулировалось двумя факторами – наличием жестких бюджетных ограничений и сменой политических целей в результате прихода к власти другой политической партии.

ской Федерации программных документах. В других – цели и задачи в большей мере соответствуют региональным стратегиям, конкретизирующим федеральные цели применительно к особенностям соответствующего региона, хотя далеко не во всех регионах документы стратегического характера могут использоваться в этом качестве. Иногда используется определенная комбинация того и другого подходов. Однако основная проблема состоит в том, что достаточно типичной является ситуация, когда сам субъект бюджетного планирования решает, на какие цели и задачи – федеральные либо региональные, взятые из какого нормативного документа, – ему ориентироваться при подготовке бюджетного доклада. Руководство региона не выдвигает в данной сфере четких ориентиров, т.е. не может оценивать свои приоритеты по их достижению.

Во многом схожей является ситуация и на муниципальном уровне. Даже в тех случаях, когда сохраняется политическая конкуренция при выборе главы муниципального образования, она обычно носит более персонифицированный характер и редко воплощается в конкуренцию различных программ. Так что и в этой ситуации источник целеполагания обычно неясен.

В подобных условиях необходимой предпосылкой использования механизмов БОР для цивилизованного торга за ресурсы является выраженное публично согласие на уровне политического руководства региона (муниципалитета) по вопросу о том, на какие цели должны ориентироваться бюджетные доклады субъектов бюджетного планирования. В условиях отсутствия конкурирующих политических программ вопрос о том, каким образом формируется эта система целей, является не столь важным. Главное, чтобы по этому вопросу сформировалась единая позиция регионального (муниципального) руководства и он не был оставлен на усмотрение самих субъектов бюджетного планирования.

Значительные риски при внедрении конкуренции за бюджетные ресурсы связаны с возможностью преобладания при принятии решений политических факторов, в результате чего содержащаяся в бюджетных докладах информация о результативности и эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования фактиче-

ски не будет оказывать значимого влияния на распределение бюджетных средств. Это возможно, например, в том случае, когда формально декларируемые на уровне руководства региона (муниципального образования) цели не совпадают с реальными. Подобные примеры могут быть прослежены, в частности, в сфере образования.

Практически во всех регионах в общем образовании выдвигаются цели обеспечения его качества и доступности. Однако на практике политика субъектов Федерации в данном вопросе существенно дифференцируется. Одни регионы действительно стремятся приблизить условия и качественные характеристики обучения сельских школьников к городским, обеспечивая закрытие малокомплектных школ, оборудование базовых школ на уровне современных требований и подвоз учащихся к базовым школам из окрестных населенных пунктов. В других же регионах сохранение сельских малокомплектных школ фактически рассматривается как способ консервации сложившейся системы расселения. Основным является не забота о качестве образования, а опасение: «закроем школу – умрет село». Очевидно, что в том случае, когда декларируемые цели, на которые должны ориентироваться субъекты бюджетного планирования, не совпадают с фактическими, механизмы БОР работать не будут. Распределение средств все равно будет осуществляться исходя из реальных целей политического руководства, какая бы высокая эффективность достижения декларируемых целей ни демонстрировалась в ДРОНДах.

Еще более очевидным проявлением той же проблемы являются бюджетные расходы, носящие явно политический характер, а именно направленные на удовлетворение интересов отдельных лиц или лоббистских групп, связанных с лицами, принимающими решения, либо носящие популистский характер и способствующие созданию позитивного имиджа региональных политических лидеров. Если подобные расходы формируют значимую часть бюджета, никакие формализованные механизмы распределения бюджетных средств, связанные с результативностью и эффективностью деятельности субъектов бюджетного планирования, функционировать не будут.

Риски данной системы связаны и с появлением стимулов к «нечестной конкуренции» за ресурсы, когда планируемые показатели результативности и эффективности завышаются с целью получения максимального финансирования из бюджета принимаемых обязательств, а фактически достигаемые результаты оказываются гораздо скромнее. Эту проблему необходимо учитывать при формировании механизма распределения бюджета принимаемых обязательств, предусматривая санкции за подобную практику, а также учитывая результаты деятельности субъектов бюджетного планирования в прошлом периоде при выделении им бюджетных средств в плановом периоде. Но в условиях конкуренции между субъектами бюджетного планирования данный фактор все равно в определенной мере будет влиять на распределение бюджетных средств, поскольку субъект бюджетного планирования будет аргументировать низкие результаты действием объективных факторов, а разделение причин недостижения запланированных показателей на зависящие и не зависящие от субъекта бюджетного планирования всегда будет в определенной степени субъективным.

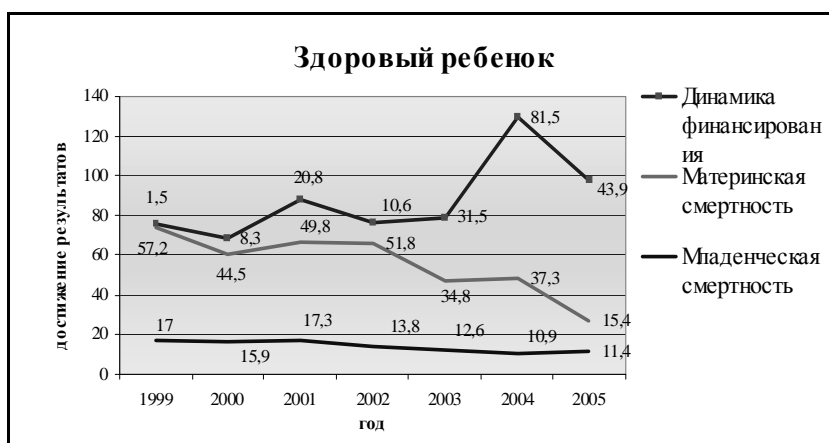
Однако трудности с обеспечением адекватного функционирования указанного процесса не означают, что его потенциал не может быть использован на практике. Ниже приводятся рекомендации по организации бюджетного процесса на региональном и местном уровнях с целью обеспечения цивилизованного «торга» за ресурсы, а также по выбору показателей результативности, что представляет собой одну из наиболее сложных проблем бюджетирования по результату.

Вставка 2

Сложности и риски, связанные с использованием механизма бюджетирования по результатам для организации цивилизованного торга за ресурсы, отличия связанных с этим подходов к бюджетным докладам от формулируемых в методических документах федерального уровня предопределили практическое отсутствие подобной практики на региональном и местном уровнях. Тем не менее

можно выделить отдельные случаи применения свойственных БОР подходов для обоснования бюджетного финансирования. В качестве примера можно привести Департамент здравоохранения Вологодской области, который при обосновании финансирования целевых программ использует динамику показателей результативности. На рисунке продемонстрированы динамика финансирования и получаемые результаты по программе «Здоровый ребенок». Хотя график показывает, что нельзя установить непосредственную зависимость между используемыми показателями (материнской и младенческой смертностью) и бюджетными ассигнованиями, позитивная и достаточно устойчивая динамика показателей результативности очевидна.

В то же время подобный подход демонстрирует ограниченные возможности использования применяемых показателей при обосновании бюджетных ассигнований. Исходя из представленной информации нельзя сделать вывод о том, насколько динамика материнской и младенческой смертности зависит именно от реализации данной программы, а насколько – от других, не связанных с бюджетным финансированием факторов. Не очевиден и временной лаг, с которым выделяемые финансовые средства начинают влиять на динамику конечных результатов.



В несколько более систематизированном виде подобный подход закреплен в нормативно-правовых актах Тверской области, где приложением к Порядку разработки, утверждения, реализации и мониторинга реализации ведомственных целевых программ Тверской области (утвержден постановлением Администрации Тверской области от 29 февраля 2008 г. № 42-па) является Методика отбора мероприятий целевых программ Тверской области для финансирования за счет бюджета принимаемых обязательств. В соответствии с данной Методикой совокупная оценка каждого мероприятия рассчитывается по формуле и может составлять от 0 до 10 баллов. В формулу включаются следующие параметры:

- соответствие мероприятия стратегической цели развития области;*
- достаточность для реализации мероприятия запланированных объемов финансирования;*
- значимость мероприятия для реализации ведомственной целевой программы;*
- качество разработки мероприятия;*
- качество разработки ведомственной целевой программы;*
- соответствие прироста показателя реализации мероприятия приросту объема финансирования, необходимого для достижения результата.*

Бюджетные средства предоставляются для финансирования в полном объеме мероприятий, имеющих совокупную оценку выше 0 баллов, в соответствии с их рейтингом в порядке убывания. Последнее из отобранных мероприятий должно быть обеспечено финансированием не менее чем на 80%. Отобранные для финансирования мероприятия одобряются на заседании Бюджетной комиссии Тверской области.

Очевидно, что применяемые в Тверской области критерии основаны на качественной оценке и тем самым выбор может носить достаточно субъективный характер (что, как уже указывалось выше, в определенной степени неизбежно). В то же время сама попытка урегулирования данного процесса и установления «правил игры» заслуживает высокой оценки.

4.2. Организация бюджетного процесса в рамках цивилизованного «торга» за ресурсы

В последние годы с федерального уровня иницируются разнообразные изменения, направленные на совершенствование бюджетного процесса в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Это происходит путем внесения поправок в бюджетное законодательство, выделения регионам и муниципалитетам средств из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов при проведении ими реформ в определенных направлениях и т.п. Не все из этих изменений можно отнести к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, однако большинство из них способствует созданию условий для реализации новых механизмов бюджетирования.

К наиболее важным предпосылкам внедрения БОР на региональном и местном уровнях можно отнести следующие.

1. Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств.

Как уже отмечалось выше, конкуренция за ресурсы возможна в первую очередь в рамках бюджета принимаемых обязательств. Таким образом, для организации подобной конкуренции процедуры и механизмы бюджетного планирования в рамках бюджета принимаемых обязательств должны быть выделены как самостоятельная стадия из общего процесса бюджетного планирования и отделены от процедур и механизмов планирования в рамках бюджета действующих обязательств. В то же время раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств не предполагает в обязательном порядке реализацию результативно-ориентированного бюджетирования, поскольку и тот, и другой процесс может осуществляться традиционными методами без учета результативности осуществления расходов.

2. Формирование реестра расходных обязательств.

Сам по себе реестр расходных обязательств также не является элементом бюджетирования, ориентированного на результат, поскольку предполагает обеспечение нормативно-правового закрепления расходов бюджетов, а не их целевой направленности. Однако

этот инструмент необходим для отдельного планирования действующих и принимаемых обязательств, поскольку именно на основе реестра осуществляется планирование действующих обязательств.

3. Внедрение новых механизмов финансирования бюджетных услуг: нормативно-целевого финансирования, субсидирования потребителя и т.п.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, предполагает перенос акцента с содержания бюджетных учреждений на предоставление бюджетных услуг. Таким образом, эффективность данного перехода во многом зависит от того, как будут выстроены отношения с поставщиками услуг, в частности от используемых подходов к их финансированию. Применение методов финансирования, альтернативных сметному, создает предпосылки для ориентации поставщиков услуг на потребителя, а также для конкуренции между различными поставщиками услуг. Сами по себе новые методы финансирования могут применяться и при отсутствии целеполагания на уровне субъектов бюджетного планирования и других элементов БОР. Однако они создают предпосылки для обеспечения ориентации на результат поставщиков бюджетных услуг в том случае, если механизмы БОР внедряются на уровне субъектов бюджетного планирования.

Принимая во внимание изложенные выше общие подходы к организации цивилизованного торга за ресурсы, изменения, вносимые в бюджетный процесс, должны обеспечивать следующие результаты:

- распределение бюджетных ассигнований с учетом не только сложившегося уровня расходов, но и результативности деятельности различных субъектов бюджетного планирования;
- использование оценки результативности деятельности субъекта бюджетного планирования как информационного ресурса при принятии решений о распределении бюджетных ассигнований;
- учет при принятии решения о распределении бюджетных ассигнований интересов различных сторон, обеспечение баланса интересов в данном процессе.

В целом для решения данных задач может использоваться общая схема бюджетного процесса, предусмотренная на федеральном уровне в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и изложенная в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. В рамках данной схемы ДРОНДы субъектов бюджетного планирования представляются в два этапа. Первая часть Доклада, содержащая отчет о результатах деятельности, цели и задачи субъекта бюджетного планирования на среднесрочную перспективу, а также прогноз основных параметров, характеризующих их достижение, представляется на достаточном ранних стадиях бюджетного планирования – при определении основных параметров бюджета и предварительных проектировок по его распределению между субъектами бюджетного планирования. Несколько позже субъекты бюджетного планирования представляют обоснования проектов новых либо обновляемых (при существенном изменении структуры или объема расходов) бюджетных целевых программ. С учетом этой информации правительство определяет уточненный объем бюджета действующих обязательств и его распределение по субъектам бюджетного планирования, а также основные показатели распределения средств бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования. После принятия данных решений субъекты бюджетного планирования представляют уточненные доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

В то же время более активное использование подходов, связанных с конкуренцией субъектов бюджетного планирования за бюджет принимаемых обязательств, требует внесения определенных модификаций в данный процесс. Эти модификации можно свести к двум основным моментам.

Первое направление модификации бюджетного процесса – это подход к определению критериев разграничения средств бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования. Здесь возможны различные варианты, обеспечивающие разную степень конкуренции за бюджетные ресурсы и по-разному формирующие мотивацию субъектов бюджетного планирования.

Один из возможных подходов состоит в том, чтобы не устанавливать на первоначальных стадиях бюджетного планирования предельные объемы ассигнований из бюджета принимаемых обязательств для каждого субъекта бюджетного планирования. То есть исходный размер заявки на ассигнования из бюджета принимаемых обязательств остается на усмотрение самого субъекта и ничем не ограничивается. В условиях трехлетнего бюджета это распространяется на последний, третий год скользящей трехлетки.

К достоинствам данного подхода можно отнести высокую степень свободы субъектов бюджетного планирования в демонстрации возможностей достижения результативности при различных уровнях финансирования, что может привести к выявлению не очевидных заранее резервов их деятельности, а также более активную конкуренцию за ассигнования из бюджета принимаемых обязательств, что потенциально может способствовать повышению качества бюджетных заявок. В то же время очевидно, что при реализации данного варианта размер бюджетных заявок с высокой степенью вероятности будет многократно превышать объем бюджета принимаемых обязательств, что сделает их анализ более трудоемким и осложнит принятие окончательного решения. Практическое внедрение подобного подхода требует наличия высококвалифицированных кадров, а также четких процедур определения приоритетов при отборе бюджетных заявок и организации данного отбора.

Альтернативный данному вариант можно рассматривать как консервативный – он отражает сложившуюся практику и позицию, принятую в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. В рамках данного варианта до субъектов бюджетного планирования изначально доводятся предельные объемы ассигнований из бюджета принимаемых обязательств, определяемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией). Предлагать варианты решения имеющихся проблем и достижения поставленных целей субъекты бюджетного планирования в этом случае могут только в рамках жестко установленных ограничений.

При подобном подходе процесс распределения ассигнований из бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования становится более управляемым и не требует столь существенных усилий, как в рамках первого варианта. В то же время данный подход обладает существенными недостатками, поскольку при его реализации внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, неизбежно носит ограниченный характер. Так, в его рамках не формализована процедура изначального распределения предельных объемов ассигнований между различными субъектами бюджетного планирования, что повышает возможности субъективизма в данном процессе и делает его уязвимым для лоббирования. Ограничивается конкуренция между различными субъектами бюджетного планирования за ресурсы, т.е. пропадают стимулы к тщательному обоснованию увязки результативности деятельности с объемами бюджетного финансирования, поиску нетрадиционных решений в данной сфере. Показатели результативности в подобной системе носят более формальный характер и не оказывают существенного влияния на условия деятельности субъектов бюджетного планирования.

Очевидно, что оба крайних варианта нецелесообразно использовать в чистом виде. С учетом плюсов и минусов рассмотренных подходов может быть рекомендован промежуточный вариант, позволяющий обеспечить управляемость процесса распределения бюджета принимаемых обязательств между различными субъектами бюджетного планирования, сохраняя при этом стимулы, связанные с конкуренцией за ресурсы. В рамках данного варианта до субъектов бюджетного планирования доводится ориентировочный уровень предельных ассигнований из бюджета принимаемых обязательств. При этом вопрос изначального распределения бюджета принимаемых обязательств рассматривается на Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов с участием всех заинтересованных сторон. При подготовке заявки субъект бюджетного планирования должен ориентироваться на доведенный до него предельный уровень ассигнований. Однако при наличии проектов, позволяющих обеспечить существенный рост результативности деятель-

ности субъекта бюджетного планирования в сферах, относящихся к первоочередным приоритетам социально-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования), ориентировочные объемы ассигнований из бюджета принимаемых обязательств, включаемые в заявку, могут быть превышены на определенный фиксированный процент (например, на 20%).

Окончательное решение о распределении бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования должно приниматься с учетом этих дополнительных заявок и может отличаться от изначальных проектировок. При этом источник дополнительных средств из бюджета принимаемых обязательств может быть определен по-разному. Возможен вариант, при котором увеличение ассигнований одним субъектам бюджетного планирования происходит за счет снижения ассигнований другим субъектам бюджетного планирования. Подобный подход обеспечивает сильные стимулы к конкуренции за бюджетные ресурсы, однако отличается высокой конфликтностью и неизбежно активизирует процессы лоббирования. Альтернативная возможность состоит в том, чтобы часть бюджета принимаемых обязательств не распределялась на первом этапе в рамках выделения предельных объемов бюджетных ассигнований, а резервировалась на финансирование дополнительных проектов, предлагаемых субъектами бюджетного планирования за рамками выделенных лимитов. Наконец, возможен вариант, когда программы и проекты, предложенные субъектами бюджетного планирования сверх предельных объемов бюджетных ассигнований и признанные эффективными Комиссией по повышению результативности бюджетных расходов, подлежат первоочередному финансированию за счет сверхплановых доходов бюджета. Однако, очевидно, подобный подход связан с высокой степенью неопределенности в объемах и сроках финансирования тех направлений, которые потенциально способны повысить результативность и эффективность бюджетных расходов.

Конкуренция за бюджет принимаемых обязательств предъявляет повышенные требования к уровню обоснованности дополнительных расходов субъекта бюджетного планирования. В этих условиях сте-

пень конкретизации результативности деятельности, связанная с определением целей и задач, может оказаться недостаточной. Целесообразно обеспечить более детальное раскрытие направлений решения тактических задач, обозначив в Докладе перечень мероприятий по каждой задаче. В документах федерального уровня предусмотрено выделение мероприятий только в рамках ведомственных целевых программ. Однако связь данных программ с целями и задачами субъекта бюджетного планирования может быть достаточно опосредованной: программы могут иметь несколько иную структуру, чем цели и задачи, а также характеризовать финансирование их достижения лишь частично – другая часть проходит через финансирование непрограммных расходов. Мероприятия по решению тактических задач могут обеспечить, с одной стороны, более высокую степень увязки целей и задач субъектов бюджетного планирования с конкретными направлениями деятельности, а с другой стороны, содержательную связку разделов Доклада, посвященных целеполаганию, с разделами, характеризующими финансирование субъектов бюджетного планирования. Очевидно, что задача увязки направлений финансирования с конкретными мероприятиями гораздо проще и понятнее, чем с целями и задачами, носящими более абстрактный характер.

Второе направление модификации бюджетного процесса – это особая роль Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов (либо другого аналогичного коллегиального органа) в подготовке решения о распределении бюджета принимаемых обязательств. Именно в результате рассмотрения результативности деятельности каждого субъекта бюджетного планирования на подобной комиссии должен быть обеспечен баланс интересов всех заинтересованных сторон, а политический процесс принятия решений о распределении бюджетных средств должен быть увязан с оценкой результативности. Поэтому рассмотрение бюджетных докладов на Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов должно являться ключевым моментом реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе. Однако для того, чтобы данный орган мог играть подобную роль,

организация его функционирования должна отвечать следующим требованиям.

Во-первых, комиссия должна возглавляться высшим должностным лицом субъекта Федерации либо руководителем муниципального образования, которому следует принимать реальное участие в работе данного органа. В противном случае рекомендации этого органа могут не учитываться при принятии окончательных решений о распределении бюджетных ассигнований, и его статус окажется недостаточным для обеспечения реального согласования интересов.

Во-вторых, комиссия должна обеспечивать широкое представительство заинтересованных сторон, создавая возможности для содержательного диалога между ними. Целесообразно включить в состав подобного органа представителей ключевых органов исполнительной власти, депутатов законодательного (представительного) органа власти, независимых экспертов и представителей общественности. В обязательном порядке в работе данной комиссии участвуют представители органов, отвечающих за предварительную экспертизу докладов¹⁵. В состав комиссии на уровне субъекта Федерации могут включаться также представители территориальных подразделений органов федеральной власти и крупных муниципальных образований. На уровне муниципального образования в ее состав могут входить представители территориальных подразделений региональных органов государственной власти. В то же время для обеспечения работоспособности комиссии ее размер не должен быть чересчур велик, оптимальной является численность 12–15 человек (в любом случае не более 20).

В-третьих, деятельность комиссии должна носить публичный характер. Ее заключения на бюджетные доклады субъектов бюджетно-

¹⁵ Бюджетный процесс должен предусматривать экспертизу докладов о результатах и основных направлениях деятельности до внесения их на Комиссию по повышению результативности бюджетных расходов. На региональном (муниципальном) уровне должны быть определены органы, ответственные за экспертизу докладов. Обычно ими являются орган, ответственный за экономическую политику, и финансовый орган. Однако в зависимости от особенностей организации системы управления это могут быть и другие структуры.

го планирования должны быть доступными для населения, представителей профессиональных и экспертных сообществ через средства массовой информации и на официальных интернет-сайтах соответствующих органов власти.

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов должна выполнять следующие функции в ходе бюджетного процесса.

1. На основе информации, представленной субъектами бюджетного планирования, а также экспертных заключений оценивать результативность и эффективность деятельности каждого субъекта бюджетного планирования в отчетном периоде, выявлять причины отклонения фактических показателей от плановых, связанные как с объективными обстоятельствами, так и с недостатками в деятельности субъектов бюджетного планирования. При этом необходимо учитывать, что не только невыполнение, но и существенное перевыполнение плановых показателей должно рассматриваться как недостаток деятельности субъекта бюджетного планирования, поскольку свидетельствует о низком качестве планирования и искажении информации, на основе которой принималось решение о распределении бюджетных ассигнований в отчетном периоде.

2. Формулировать предложения по мерам финансового и административного характера, которые предлагается принять в связи с отклонением фактических показателей результативности и эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования от плановых. Эти предложения должны исходить из того, что невыполнение плановых показателей не является основанием для автоматического уменьшения объемов финансирования соответствующему субъекту бюджетного планирования. Причины невыполнения показателей должны быть тщательно проанализированы, и предлагаемые меры должны основываться на результатах данного анализа. В частности, если выявлено невыполнение показателей результативности по причине чрезмерно оптимистичных прогнозов повышения эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования, а обеспечение запланированной динамики результативности в данной сфере является важным с точки зрения реализации приоритетов социаль-

но-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования), комиссия может предложить увеличение объемов финансирования соответствующего субъекта бюджетного планирования с одновременным принятием административных санкций в отношении лиц, ответственных за ошибки в планировании показателей.

3. Оценивать заявки субъектов бюджетного планирования на получение ассигнований из бюджета принимаемых обязательств. При оценке заявок учитываются следующие факторы:

- насколько острой и актуальной для соответствующего региона (муниципалитета) является проблема, на решение которой предлагается выделить дополнительные средства;
- в какой мере выделение дополнительных средств позволит продвинуться в решении данной проблемы и, следовательно, в достижении целей, поставленных политическим руководством;
- какова запланированная эффективность использования бюджетных средств;
- в какой мере соответствующий субъект бюджетного планирования обеспечивал достижение показателей результативности и эффективности в предшествующие периоды;
- представил ли субъект бюджетного планирования обоснование того, что из всех возможных вариантов решения рассматриваемой проблемы выбран наиболее предпочтительный с точки зрения результативности и эффективности;
- обеспечил ли субъект бюджетного планирования использование внутренних резервов для решения рассматриваемой проблемы.

На основе анализа представленной информации и оценки заявок комиссия должна представить в высший исполнительный орган субъекта Федерации (местную администрацию) свое заключение, включающее предложения по объему ассигнований и направлениям финансирования каждого из субъектов бюджетного планирования из бюджета принимаемых обязательств. При этом на начальных этапах реформирования бюджетного процесса комиссия может детально рассматривать не все бюджетные доклады, сосредоточившись лишь

на нескольких ключевых субъектах бюджетного планирования, например на тех, доля расходов которых в бюджете наиболее значима.

4.3. Показатели оценки деятельности субъектов бюджетного планирования

Эффективность использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, во многом зависит от оптимального выбора количественных измерителей деятельности субъекта бюджетного планирования. Обычно при выборе показателей предлагается ориентироваться на подходы, содержащиеся в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы. Однако, как уже указывалось выше, содержащиеся в данном документе рекомендации по выбору показателей не свободны от недостатков, к основным из которых можно отнести:

- абсолютизацию роли показателей конечных результатов;
- ориентацию на минимизацию количества показателей вне зависимости от сложности измеряемых результатов и тех задач, которые ставятся перед механизмами управления по результату.

Неоднозначно можно оценить и содержащуюся в Методических рекомендациях систему требований к показателям результативности. Так, требование адекватности сформулировано следующим образом: «показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи». При этом не уточняется, что показатели должны характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи, зависящий от усилий органа управления, результативность и эффективность деятельности которого измеряется этими показателями. Подобная постановка вопроса заставляет несколько по-другому посмотреть на проблемы и риски, связанные с выбором показателей.

С одной стороны, необходимо выбрать такие показатели, которые не достигаются автоматически в результате процессов, на которые субъекту бюджетного планирования нет необходимости оказывать особое влияние. Например, в большинстве случаев нет смысла ис-

пользовать показатели, по которым уже в исходном пункте значения приближаются к максимально возможным (исключения связаны с ситуациями, когда по тем или иным причинам есть вероятность, что в среднесрочной перспективе динамика данных показателей может быть отрицательной). Кроме того, есть показатели, значения которых неизбежно будут возрастать в условиях экономического роста, увеличения спроса на рабочую силу и т.п. независимо от усилий властных структур. Использование подобных показателей также нужно максимально ограничивать, при этом обращая особое внимание в ходе их мониторинга на источники позитивной динамики и роль в ее обеспечении субъекта бюджетного планирования.

С другой стороны, необходимо исключить из мониторинга показатели, которые могут быть предметом манипулирования со стороны субъектов бюджетного планирования либо их структурных подразделений или поставщиков бюджетных услуг. Речь идет о показателях, позитивную динамику которых можно обеспечить без изменения реальных результатов деятельности (это нарушает также содержащееся в Методических рекомендациях требование объективности). Достаточно явно эта проблема видна на примере оценки результатов правоохранительной деятельности. Формальный показатель раскрываемости преступлений и правонарушений может повышаться в результате использования таких далеких от реальных мероприятий по борьбе с преступностью инструментов, как саботаж при приеме заявлений граждан, использование маргинальных групп населения (наркоманов, бездомных алкоголиков, иммигрантов на нелегальном положении) при подготовке отчетности о «раскрытии» или предотвращении преступлений и правонарушений и т.п. Особую значимость эта проблема приобретает в том случае, если необходимые для отчетности показатели регистрируют подразделения того же органа, который оценивается с помощью этой отчетности.

Необходимо также учитывать, что объективность оценок повышается в том случае, когда показатели отражают именно массовый, а не элитный (т.е. наилучший в рамках данного региона либо муниципального образования) уровень предоставления услуг. Очевидно, что услуги элитного уровня не являются общедоступными и, следо-

вательно, исходя из принципа справедливости не должны служить базой для оценки деятельности субъекта бюджетного планирования. По этой причине, а также по причине возможности манипулирования вряд ли можно признать адекватными, например, такие измерители качества общего образования, как число медалистов, число победителей олимпиад и т.п.

Серьезным ограничителем при выборе показателей результативности являются доступность необходимой информации и расходы на ее сбор и обработку. В Методических рекомендациях это отражено в требовании экономичности – «получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации». Действительно, система мониторинга не должна быть чрезмерно сложной и дорогой, поскольку это связано с рисками недостаточного финансирования для ее поддержания, невозможности контроля за объективностью предоставляемой информации, а также непрозрачности результатов мониторинга для потребителей.

Однако в данном случае к системе показателей объективно предъявляются противоречивые требования. С одной стороны, минимизация числа показателей может приводить к неполноте и фрагментарности системы оценки, а также к ориентации субъекта бюджетного планирования лишь на некоторые результаты своей деятельности при игнорировании тех из них, которые не нашли отражения в показателях результативности. Поэтому некоторые эксперты видят преимущества в разнообразии используемых критериев оценки. Так, Ханс де Брюйн считает, что в системе государственного управления «продукт организации может быть определен по-разному и так же по-разному измерен и оценен. В таком случае неизбежным следствием является необходимость основывать оценку продукта профессиональной деятельности на базе множества критериев... Например, для различных общественных институтов будут использоваться различные определения продукта» (Ханс де Брюйн, 2005. С. 88–89). Однако, с другой стороны, наличие в системе оценки результативности большого объема частной информации не по-

зволяет реально выявить динамику достигаемых результатов, общая картина распадается на отдельные элементы, часто имеющие разнонаправленную динамику и достаточно сложно поддающиеся обобщению¹⁶.

Очевидно, что на практике нужно находить компромисс, позволяющий в максимальной мере согласовать эти противоречивые требования. При поиске данного компромисса представляется необходимым ориентироваться на следующие подходы:

- стремиться минимизировать количество измерителей одного и того же результата (что не равносильно минимизации количества показателей вообще, поскольку результаты могут быть достаточно многообразны);
- в максимальной степени использовать показатели, которые ранее применялись в отчетности и статистике, по которым есть возможность построения временных рядов и проведения межрегиональных сравнений;
- устанавливать четкую связь между целью, задачей, мероприятием, с одной стороны, и показателем результативности, с другой стороны; избегать использования показателей, не имеющих прямого отношения к установленной системе целей и задач¹⁷;
- из всего набора возможных показателей отбирать те, которые отражают либо объемы предоставления услуг, либо их качество, либо те непосредственные условия, которые определяют это качество; по возможности исключить показатели, лишь косвенно

¹⁶ Необходимо отметить, что позиция Ханса де Брюйна по данному вопросу достаточно последовательна: «Если обнаружено, что, несмотря на различные определения продукта, результаты оценки эффективности схожи, то эти результаты заслуживают доверия... Если для нескольких определений одного продукта результаты оценки эффективности заметно различаются, то составить однозначное представление о работе организации невозможно, и руководству организации необходимо принять это как данность» (*Ханс де Брюйн, 2005. С. 89*).

¹⁷ В то же время здесь должна быть и обратная связь: если какой-либо показатель, считающийся важным для оценки деятельности соответствующего ведомства, не нашел отражения в системе оценки результативности, необходимо понять причины подобной ситуации и, возможно, еще раз оценить полноту и адекватность используемой системы целей и задач.

влияющие на качественные характеристики услуг (пример – количество преподавателей, участвующих в конкурсах и конференциях);

- при включении показателей, основанных на результатах опросов, заранее оценивать объем бюджетных средств, необходимых для регулярного проведения опросов, и возможности их выделения;
- с осторожностью относиться к показателям, вычисляемым по сложным формулам со многими переменными: хотя по форме данные показатели могут выглядеть как результирующие, на самом деле в большинстве случаев они недостаточно адекватно оценивают совокупное действие множества факторов и труднообъяснимы для пользователей системы мониторинга.

На последнем моменте целесообразно остановиться более подробно, поскольку на федеральном уровне, а также в ряде регионов и муниципалитетов прослеживается тенденция к построению так называемых интегральных индикаторов, в которые с определенными весами включаются факторы, так или иначе определяющие итоговый результат. Подобный подход внешне достаточно привлекателен, поскольку позволяет ориентироваться на единый показатель, избегать проблемы разнонаправленности динамики нескольких индикаторов, которые приходится использовать для оценки при отсутствии единого измерителя. Однако его применение несет определенные риски, которые необходимо учитывать в практической работе. Основные из них сводятся к следующим.

1. Как уже указывалось выше, на значение тех или иных индикаторов оказывают влияние как факторы, связанные с эффективностью деятельности субъектов бюджетного планирования, так и факторы, от них не зависящие, а также ошибки измерения и другие, сложно учитываемые факторы. Кроме того, сами индикаторы могут быть выбраны недостаточно удачно и неадекватно характеризовать результаты деятельности субъекта бюджетного планирования. При наличии системы отдельных показателей подобные нестыковки выявляются достаточно быстро и поддаются корректировке. Однако в рамках единого показателя выявление данных проблем существенно

затруднено. Более того, при попытке создания интегрального индикатора на основе отдельных частных роль факторов, независимых от деятельности субъекта бюджетного планирования, может снижаться, а может, напротив, существенно возрасти, что также практически невозможно отследить в рамках единого измерителя.

2. При формировании интегрального индикатора возникает проблема удельных весов, с которыми различные частные факторы включаются в итоговый индикатор. Чрезвычайно сложно найти какие-либо объективные основы для определения этих весов, поэтому обычно они определяются субъективно, на основе мнения разработчика индикатора, либо для простоты все факторы считаются равнозначными. Между тем придание весов разным частным факторам может существенно повлиять на результат, поэтому субъективизм в данном случае может значительно снизить точность измерения.

Таким образом, использование подобных интегральных индикаторов может быть рекомендовано, если:

- включаемые в расчеты частные показатели в процессе их применения подтвердили адекватность их использования для измерения эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования;
- есть уверенность в том, что перечень частных индикаторов достаточно полон, т.е. выявлены все наиболее важные параметры, влияющие на эффективность деятельности субъектов бюджетного планирования;
- выявлены объективные факторы, влияющие на удельные веса различных частных показателей, либо хотя бы достигнут консенсус субъектом бюджетного планирования по данному вопросу.

Очевидно, что выполнение данных условий возможно лишь после нескольких лет накопления опыта оценки деятельности субъектов бюджетного планирования на основе частных показателей, выявления их сильных и слабых сторон, корректировки их перечня и методов расчета.

Важнейшим моментом при выборе показателей, во многом определяющим всю конструкцию механизма бюджетирования, ориентированного на результат, является сочетание при измерении результативности показателей *непосредственных* и *конечных* результатов.

Показатели *непосредственных* результатов отражают объем произведенных главным распорядителем бюджетных средств и (или) подведомственными ему бюджетными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями товаров, работ или услуг либо формирование условий для повышения эффективности и качества этих услуг. Показатели *конечных* результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. В *табл. 2* представлены примеры показателей непосредственных и конечных результатов в отдельных отраслях бюджетной сферы.

Таблица 2

Примеры показателей непосредственных и конечных результатов в отдельных отраслях бюджетной сферы

Примеры показателей непосредственных результатов	Примеры показателей конечных результатов
Образование	
Количество учеников, которым предоставлены общеобразовательные услуги по заданной программе	Качество общего образования по результатам ЕГЭ
Количество сельских школ, имеющих выход в Интернет	Снижение различий в качестве общего образования между городом и селом
Число выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования	Обеспечение трудоустройства выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования в течение первого года после окончания образовательного учреждения
Здравоохранение	
Количество пролеченных в соответствии с установленными стандартами пациентов	Снижение заболеваемости и смертности в определенных группах населения (трудоспособного населения, материнской смертности, младенческой смертности) либо от отдельных заболеваний
Время ожидания приема у врача	
Правоохранительная деятельность	
Численность сотрудников правоохранительных органов, патрулирующих определенную территорию	Снижение уровня преступности
Дорожное хозяйство	
Протяженность построенных и отремонтированных автомобильных дорог	Снижение количества дорожно-транспортных происшествий

К показателям конечных результатов относятся также индикаторы, характеризующие степень удовлетворенности потребителей государственных (муниципальных) услуг доступностью и качеством соответствующих услуг. Степень удовлетворенности определяется на основе опросов потребителей бюджетных услуг. Первоочередные сферы для внедрения оценки степени удовлетворенности потребителей государственных (муниципальных) услуг могут определяться исходя из следующих факторов:

- значимость тех или иных услуг для населения;
- острота проблем при предоставлении соответствующих услуг;
- ограниченные возможности использования альтернативных методов оценки (в частности, отсутствие адекватных количественно измеримых показателей достижения тех или иных целей и задач).

Каждая из рассматриваемых групп показателей внутренне достаточно разнородна. Так, показатели внутри группы могут различаться в зависимости от того процесса, результативность которого они характеризуют, от степени конкретности, источника информации и т.п. Показатели непосредственных результатов могут характеризовать объем и некоторые качественные параметры услуги, число потребителей услуги, создание условий для предоставления услуги и ряд других параметров. Показатели конечных результатов могут базироваться на статистической либо социологической информации и иметь разную степень конкретности. Так, в Канаде в рамках показателей конечных результатов выделяют сиюминутные, промежуточные и стратегические конечные результаты. Тем не менее каждая из этих групп имеет определенные общие признаки, которые и позволили сформировать подобную классификацию.

Так, показатели непосредственных результатов обладают следующими характерными особенностями:

- в решающей степени зависят от усилий субъекта бюджетного планирования, поставщиков соответствующих бюджетных услуг;
- могут использоваться для измерения результативности деятельности субъекта бюджетного планирования, поставщиков соот-

- ветствующих бюджетных услуг как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе;
- в ограниченной степени способны отразить качественные характеристики деятельности субъекта бюджетного планирования, его вклад в реализацию целей социально-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования).

Показатели конечных результатов имеют существенные отличия от показателей непосредственных результатов. Во-первых, они лишь частично зависят от усилий субъекта бюджетного планирования, на них влияют разнообразные и не всегда легко идентифицируемые факторы, находящиеся вне сферы влияния субъекта бюджетного планирования. Во-вторых, зависимость показателей конечных результатов от усилий субъекта бюджетного планирования обычно проявляется со значительным временным лагом, иногда – лишь в долгосрочной перспективе. Однако в то же время они отражают важные для населения, социально значимые характеристики деятельности власти, и от их достижения в решающей степени зависит реализация целей социально-экономической политики.

В международной практике не выработано единого подхода к сочетанию показателей непосредственных и конечных результатов при измерении результативности. В некоторых странах, например в Канаде, декларируется стратегия ориентации министерств и ведомств на достижение в первую очередь конечных результатов. Альтернативная модель реализуется в Новой Зеландии, где внедрение БОР основывается в первую очередь на показателях непосредственных результатов¹⁸. При этом в тех странах, где используются оценки на основе показателей конечных результатов, в определенной мере (хотя и далеко не всегда) предпринимаются усилия для выделения в рамках данных показателей факторов, зависящих и не зависящих от усилий органов управления.

¹⁸ Исследователи отмечают, что «Новая Зеландия – это страна, в которой была сформирована чрезвычайно сложная система измерения результативности применительно к общественным услугам. Однако большинство используемых измерителей относились к непосредственным, а не к конечным результатам» (*Pollitt, Bouckaert, 2004. P. 118*).

Вставка 3

Рассмотрим с этой точки зрения возможности использования показателей конечных результатов для измерения результативности деятельности субъектов бюджетного планирования на примере такого показателя, как результаты ЕГЭ. Необходимо отметить, что результаты ЕГЭ являются достаточно дискуссионным измерителем качества образования. Тем не менее это единственный массовый, универсальный и независимый от непосредственного поставщика образовательных услуг (образовательного учреждения) механизм оценки качества школьного образования, используемый в России. С этой точки зрения он обладает несомненными преимуществами перед показателями, связанными с текущей успеваемостью выпускников общеобразовательных учреждений, количеством медалистов и т.п. Однако объективность данного показателя в значительной степени зависит от того, насколько удастся обеспечить отсутствие злоупотреблений при проведении единого государственного экзамена. Поэтому одним из показателей непосредственных результатов решения данной задачи должно быть использование общественных наблюдателей на всех этапах проведения ЕГЭ.

В то же время, если ЕГЭ используется для оценки не только качества знаний учащихся, но и качества работы системы образования, необходимо стремиться в максимальной степени элиминировать влияние факторов, не связанных с деятельностью органов управления образованием и образовательных учреждений. Решение данной задачи требует дополнительных усилий, временных и финансовых затрат, однако позволяет существенно повысить объективность применяемых измерителей.

Во-первых, необходимо учитывать, что одним из обязательных предметов для сдачи ЕГЭ является русский язык. Однако для части учащихся данный язык не является родным. Поэтому скорее всего при сопоставимом качестве обучения средний балл ЕГЭ по русскому языку будет ниже в тех общеобразовательных учебных заведениях и на тех территориях, где преобладают подобные учащиеся, что необходимо учитывать в ходе оценки результативности.

Во-вторых, на качество знаний влияет не только деятельность системы образования, но и та социальная среда, к которой относятся обучаемые. Поэтому в международной практике принято разделять учащихся на группы в зависимости от их социального положения и учитывать данный фактор при оценке результативности системы образования. Разделение на группы (кластеризация) может осуществляться по результатам анкетирования, проводимого одновременно со сдачей единого государственного экзамена, на основе которого можно определить особенности социальной среды (материальное положение, образовательный уровень и культурные запросы родителей и т.п.), в которой воспитывался учащийся.

В-третьих, при оценке деятельности органов управления образованием необходимо учитывать, что повышение качества образования требует разных усилий в зависимости от того, с какого исходного уровня обеспечивается позитивная динамика. Таким образом, нельзя ассоциировать эффективность расходования средств на повышение качества общего образования с постоянным ростом результатов ЕГЭ на единицу вложенных средств. С повышением общего уровня сдачи ЕГЭ дальнейший рост скорее всего будет требовать все большего вложения средств.

Наряду с показателями непосредственных и конечных результатов, описанными в Методических рекомендациях, в международной практике используются показатели деятельности или процесса. Причем некоторые эксперты считают включение данных показателей в систему оценки необходимым условием эффективности результативно-ориентированного управления, позволяющим во многом преодолеть недостатки показателей непосредственных и конечных результатов. Так, неочевидная зависимость между выпуском продукта (непосредственным результатом) и итоговым (конечным) результатом, по мнению Ханса де Брюйна, «должна рассматриваться как основание для применения оценки по показателям процесса, а не для расширения системы оценки продукта. Количественные показатели выпуска продукта и итогового результата деятельности исполь-

зуются не для того, чтобы попытаться определить соотношение между первым и вторым, а для того, чтобы иметь возможность задать работнику необходимые вопросы о процессе его деятельности» (Ханс де Брюйн, 2005. С. 144).

Исходя из задачи организации цивилизованного торга за ресурсы, можно предложить следующие подходы к использованию показателей непосредственных и конечных результатов в бюджетном планировании, несколько отличающиеся как от позиции Методических рекомендаций, так и от существующей трактовки обоснования бюджетных ассигнований.

Основой для выделения бюджетных ассигнований должны являться показатели непосредственных результатов (и в этом предлагаемый подход близок к идее обоснования бюджетных ассигнований). Именно их следует использовать в качестве показателей результативности отдельных мероприятий, а также бюджетных программ и непрограммной деятельности. В то же время достижение целей следует измерять показателями конечных результатов. В качестве измерителей решения тактических задач могут использоваться показатели как непосредственных, так и конечных результатов, в зависимости от степени конкретности этих задач.

Взаимосвязь между показателями непосредственных и конечных результатов обеспечивается следующим образом. На этапе бюджетного планирования субъект бюджетного планирования должен осуществить прогноз влияния достижения планируемых непосредственных результатов на показатели конечных результатов и продемонстрировать, как различный уровень и структура финансирования непосредственных результатов могут повлиять на достижение конечных результатов. Отчет об исполнении показателей результативности должен включать как информацию о выполнении показателей непосредственных результатов, так и динамику показателей конечных результатов. В случае если выполнение показателей непосредственных результатов не привело к ожидаемому достижению конечных результатов, субъект бюджетного планирования должен про-

анализировать причины подобного расхождения. В частности, свою роль могли сыграть следующие факторы:

- неправильно были выбраны показатели непосредственных результатов, необходимо пересмотреть их перечень;
- неправильно был оценен временной лаг между позитивным изменением непосредственных и конечных результатов;
- прогноз динамики конечных результатов под воздействием изменения непосредственных результатов оказался чересчур оптимистичным, его необходимо пересмотреть.

Воздействие невыполнения показателей конечных результатов на выделение бюджетных ассигнований субъекту бюджетного планирования в этих условиях будет носить опосредованный характер. Так, пересмотр перечня показателей непосредственных результатов может привести к изменению оценок финансовых ресурсов, необходимых для их достижения. Чересчур оптимистичный прогноз конечных результатов может рассматриваться как метод «нечестной конкуренции» за ресурсы и также учитываться при решении финансовых вопросов.

Наряду с показателями результативности важнейшую роль в системе оценки играют показатели эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования. Из предложенных в Методических рекомендациях трех подходов к оценке эффективности серьезное сомнение вызывает общественная эффективность, которая должна измеряться как соотношение показателя конечного и непосредственного результата. Очевидно, что при множественности показателей результативности одной и той же деятельности измерение подобного соотношения является достаточно проблематичным. В то же время показатели, измеряющие соотношение непосредственных и конечных результатов с затратами на их достижение, имеют смысл и должны активно применяться в ходе конкуренции за бюджет принимаемых обязательств в двух отношениях. С одной стороны, эффективность использования дополнительно выделяемых бюджетных ассигнований должна являться наряду с результативностью одним из обязательных критериев при сопоставлении заявок различных

субъектов бюджетного планирования на получение средств из бюджета принимаемых обязательств. Однако, с другой стороны, повышение эффективности достижения результатов само по себе может быть одним из направлений деятельности субъекта бюджетного планирования, позволяющее ему претендовать на дополнительные финансовые ресурсы.

5. Мотивационные механизмы обеспечения результативности

Очевидно, что стимулы к росту результативности, связанные с конкуренцией за бюджетные ресурсы на этапе бюджетного планирования, необходимы, но не достаточны для функционирования системы управления по результатам. Необходимо стремиться к формированию соответствующей мотивации на уровне не только руководства органов государственной власти и местного самоуправления, но и их структурных подразделений, отдельных руководителей и работников, поставщиков бюджетных услуг. Соответственно механизмы управления по результатам не ограничиваются только новыми методами бюджетирования в рамках бюджетного процесса, но воздействуют на систему управления гораздо более комплексно, затрагивая различные ее стороны.

Можно выделить следующие направления внедрения управления по результату, которые в принципе могут способствовать формированию мотивационных механизмов роста результативности деятельности по государственному и муниципальному управлению:

- 1) адаптация административной структуры управления к механизмам целеполагания;
- 2) увязка материального поощрения руководителей и работников органов государственного и муниципального управления с результативностью их деятельности;
- 3) обеспечение результативно-ориентированного управления в отношении поставщиков услуг, подведомственных субъектам бюджетного планирования;
- 4) обеспечение результативно-ориентированного управления в отношении поставщиков услуг, закупаемых на рынке.

5.1. Адаптация административной структуры управления к механизмам целеполагания

Для ориентации субъектов бюджетного планирования и их отдельных структурных подразделений на достижение общественно значимых целей и задач административная структура управления должна быть увязана с системой целеполагания. В идеале эта увязка должна происходить так, как это представлено в *табл. 3*.

Таблица 3

Взаимосвязь структуры управления с целеполаганием

Административная структура	Целеполагание	Показатели
Субъект бюджетного планирования (руководство)	Цели	Показатели результативности и (по возможности) эффективности*
Крупные структурные подразделения (управления)	Задачи	Показатели результативности и эффективности
Мелкие структурные подразделения (отделы)	Мероприятия	Показатели результативности и эффективности

* Выбор показателей результативности, а также оценка эффективности бюджетных расходов применительно к целям являются наиболее сложной задачей. Формальное требование количественных измерителей на всех уровнях целеполагания может приводить к тому, что будут использоваться формальные частные показатели, не отражающие реальный прогресс в достижении цели. Эта проблема может решаться двумя путями. Либо цели должны носить достаточно конкретный характер и быть достижимыми в среднесрочной перспективе, тогда наряду с целями субъект бюджетного планирования может сформулировать для себя миссию, определяющую его место в структуре государства и общества, его стратегическое предназначение и философию его деятельности. Либо применительно к целям прогресс должен оцениваться на качественном уровне, а количественные показатели могут применяться, начиная с тактических задач.

Другими словами, должны соблюдаться следующие подходы:

- субъекты бюджетного планирования должны формироваться таким образом, чтобы их полномочия были достаточными для реализации социально значимых целей, важных для политического руководства региона либо муниципального образования;
- компетенция между крупными структурными подразделениями субъекта бюджетного планирования (управлениями) должна

- быть распределена таким образом, чтобы каждое из подобных подразделений могло отвечать за решение одной или нескольких тактических задач, на решение которых направлена деятельность субъекта бюджетного планирования;
- конкретные мероприятия по решению тактических задач целесообразно закрепить за более мелкими подразделениями субъекта бюджетного планирования (отделами);
 - установленные по задачам и мероприятиям показатели результативности должны являться оценочными показателями для соответствующих подразделений субъекта бюджетного планирования;
 - реализация межведомственных целевых программ должна находиться под контролем руководства субъекта бюджетного планирования, непосредственную ответственность за реализацию каждой подобной программы должно нести подразделение, полномочия которого соответствуют профилю программы;
 - распределение ответственности за реализацию ведомственных целевых программ должно зависеть от масштаба данных программ: наиболее важные программы должно контролировать руководство субъекта бюджетного планирования; программы, направленные на решение отдельных задач, могут быть закреплены за управлениями; и, наконец, если масштаб программы ограничен осуществлением конкретных мероприятий, за их реализацию могут отвечать отделы.

Вставка 4

На практике подобная взаимоувязка осуществляется не во всех случаях. Так, при подготовке бюджетного доклада Департамента образования Вологодской области выяснилось, что за социальную адаптацию детей-сирот отвечают три различных отдела. Нет ни одной структуры в рамках департамента, за которой можно было бы закрепить ответственность за обеспечение системы образования квалифицированными кадрами. Что касается проблемы обеспечения психического здоровья детей, то за ее решение наряду с Де-

партаментом образования отвечают еще два департамента, причем механизмы координации их работы по данному направлению находятся в зачаточном состоянии.

Однако механическая реализация изложенных выше подходов далеко не всегда приводит к позитивным результатам. Это может быть связано с двумя группами факторов.

Во-первых, далеко не все цели регионального и муниципального развития могут быть ограничены компетенцией той или иной управленческой структуры. Каким бы образом ни была построена система управления, всегда будут сохраняться цели, которые выходят за рамки полномочий отдельных органов. Причем с высокой степенью вероятности это будут наиболее важные и комплексные цели, управление которыми является особенно сложной задачей. Так, например, межведомственный характер носят многие целевые ориентиры в сфере социальной политики, в частности:

- снижение уровня бедности, требующее объединения усилий органов занятости, социальной защиты населения, образования, культуры, объединений работодателей, профсоюзов и др.;
- реабилитация инвалидов, требующая интеграции усилий органов занятости, социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры, объединений работодателей, профсоюзов и пр.;
- сокращение численности бездомных, социального сиротства, требующее интеграции усилий органов социальной защиты населения, образования, внутренних дел, юстиции и т.д.

Таким образом, наряду с совершенствованием административной структуры управления необходимо уделять особое внимание механизмам организации достижения межведомственных целей, обеспечения координации и сотрудничества различных субъектов бюджетного планирования в данном процессе, а также привлечению к решению региональных (муниципальных) задач территориальных органов других уровней власти, способных существенно повлиять на те или иные аспекты реализации региональных (муниципальных) целей.

Вставка 5

Наиболее масштабная попытка увязать структуру управления с целеполаганием была предпринята в Пермском крае. «На основе анализа были выделены основные цели Пермского края, которые далее были объединены в блоки. Каждый блок имеет собственную цель, отвечает за нее, имеет достаточный объем ресурсов и прав для достижения цели. Все решения по проблемам блока должны приниматься внутри блока» (Пермский край, 2007. С. 36). Всего было выделено пять функционально-целевых блоков:

- развитие человеческого потенциала,*
- экономическое развитие,*
- развитие инфраструктуры,*
- развитие территорий*
- управление собственностью.*

Каждый из блоков возглавляется заместителем председателя правительства. В состав каждого блока входят министерства, агентства и инспекции, относящиеся к соответствующему направлению. Кроме того, в каждом функционально-целевом блоке создан ключевой департамент, который несет ответственность за разработку политики блока, обеспечение взаимодействия между исполнительными органами внутри блока, а также осуществляет функции по оперативному контролю и информационному обеспечению руководителя блока. В задачи ключевых департаментов входит также организация управления проектами, за которые отвечает соответствующий функционально-целевой блок.

Подойдя комплексно к проблеме увязки административной структуры управления с целеполаганием, в регионе в то же время не уделили достаточного внимания проблеме организации межблокового взаимодействия и реализации межведомственных (в данном случае межблоковых) целей. В результате инструменты для решения ряда приоритетных для Пермского края задач оказались чрезмерно ограниченными. Так, например, поскольку задача обеспечения миграционной привлекательности края относится к блоку развития человеческого потенциала, в мероприятия по ее решению не вклю-

чаются вопросы, связанные с созданием благоприятной жизненной среды (за это в значительной части отвечает блок развития инфраструктуры).

Во-вторых, необходимо учитывать, что на формирование административной структуры влияют как формальные, так и неформальные институциональные механизмы. Те или иные особенности данной структуры могут определяться необходимостью удержания ценных работников, сохранения сложившихся связей и каналов распространения лучшей практики и т.п. Подобные соображения нельзя игнорировать. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо комплексно оценить последствия административных преобразований, выявив связанные с ними не только позитивные, но и негативные факторы. И если основанные на формальных критериях изменения могут привести к серьезным потерям, возможно использование паллиативов. Например, вместо передачи функций по решению той или иной задачи одному субъекту бюджетного планирования может быть создан координирующий орган, в рамках которого происходят взаимное информирование, выработка общей стратегии решения задачи и согласование позиций различных субъектов таким образом, чтобы их деятельность была взаимодополняющей и не вступала в противоречие. Однако в этой ситуации от руководства региона (муниципалитета) требуется больше усилий для обеспечения координации, чем в случае сосредоточения всех функций по достижению той или иной цели либо задачи у одного субъекта бюджетного планирования. Так, необходимо, чтобы координирующий орган был реально работающей структурой, чтобы в своей деятельности ведомства действительно учитывали его решения и т.п. Все эти факторы должны приниматься во внимание при решении вопросов, связанных с организационными преобразованиями.

5.2. Подходы к увязке материального поощрения с результативностью

При закреплении ответственности за достижение целей, решение конкретных задач и реализацию мероприятий за субъектами бюджетного планирования и их отдельными подразделениями возникает вопрос о механизмах реализации данной ответственности. Здесь возможны различные варианты:

- административная оценка деятельности субъекта бюджетного планирования/ подразделения субъекта бюджетного планирования (руководителя субъекта бюджетного планирования или его подразделения) в соответствии с выполнением показателей результативности;
- частичная (полная) увязка оплаты труда (материального поощрения) руководителя субъекта бюджетного планирования или его подразделения с выполнением показателей результативности;
- частичная (полная) увязка оплаты труда (материального поощрения) коллектива субъекта бюджетного планирования или его подразделения с выполнением показателей результативности;
- частичная (полная) увязка оплаты труда (материального поощрения) отдельных работников субъекта бюджетного планирования или его подразделения с выполнением показателей результативности.

При решении вопроса о наиболее приемлемом варианте увязки оплаты труда работников органов государственного и муниципального управления с показателями результативности их деятельности в рамках организации управления по результату необходимо учитывать, что отношение к данному инструменту у реформаторов, внедрявших новые методы управления государственным сектором, а также в международном экспертном сообществе достаточно неоднозначное. С одной стороны, очевидно, что, если ориентация на результат не связана с мотивацией руководителей, трудовых коллективов, отдельных работников, воздействие результативно-ориентированного управления на реальное функционирование госу-

дарственного аппарата будет достаточно ограниченным. С другой стороны, конкретные механизмы увязки дохода (материального поощрения) с выполнением показателей результативности далеко не всегда приводят к позитивным последствиям. Здесь существуют следующие риски, которые следует принимать во внимание:

- показатели, по которым оценивается деятельность тех или иных работников либо структурных подразделений, могут быть несовершенны и либо искажать реальные результаты деятельности, либо неадекватно отражать вклад соответствующих работников (структурных подразделений) в их достижение;
- увязка материального вознаграждения с показателями результативности в полной мере воспроизводит мотивацию, свойственную плановой экономике: в выигрыше оказывается тот, кто доказал возможность достижения низких результатов при высоком расходе ресурсов (особенно серьезен данный риск при увязке с показателями результативности материального поощрения руководителей);
- руководители и работники могут не до конца понимать связь между собственным вознаграждением и показателями результативности, ощущать несправедливость новой системы и в результате терять стимулы к хорошей работе;
- подобный подход к оценке деятельности государственных служащих может оказаться проводником неформального давления, дискриминации по политическим либо другим, не связанным с профессиональной деятельностью мотивам и т.п. неформальных методов воздействия, не имеющих отношения к реальной квалификации и деловым качествам¹⁹.

¹⁹ В данном контексте уместно вспомнить, что одной из базовых задач реформирования государственного управления в странах, не сформировавших четкую и основанную на традициях систему кадровой политики в государственном секторе, является обеспечение закрепления высокопрофессиональных и квалифицированных кадров в данной системе и обеспечение их защиты от политического произвола, в том числе и путем ужесточения формализованных процедур доступа к должностям и определения обязанностей государственных служащих. И лишь в странах, где подобная система уже сформировалась, ставятся задачи приближения механизмов

Все это может привести к ухудшению делового климата в коллективе, появлению «антистимулов» к творческому подходу при выполнении своих обязанностей и в конечном счете к потере части квалифицированных работников, не вписавшихся в новую систему. Собственно, к этому сводилась одна из претензий к механизмам БОР со стороны Яна Кларка и Гарри Суэйна: «Многие последние инициативы по совершенствованию управления исходят из предпосылки, согласно которой основу деятельности государственных служащих составляет их профессиональное невежество в качестве менеджеров, заинтересованность в удовлетворении только личных интересов и неприятие каких бы то ни было перемен. При таком подходе не принимается в расчет свойственное человеку стремление к совершенству и успеху, которое лежит в основе чувства гордости за результаты хорошо выполненной работы» (*Кларк, Суэйн, 2006. С. 117*). Аналогичные аргументы приводит и Ханс де Брюйн: «Концентрация на отдельных индикаторах эффективности подавляет профессионализм, т.е. постоянный поиск компромиссов между различными интересами...», в результате чего «инициативный работник-профессионал считает управление по результатам неинформативным, недостаточно справедливым и нединамичным» (*Ханс де Брюйн, 2005. С. 51, 66*).

Что касается практического опыта внедрения вознаграждения за показатели результативности, то подобные эксперименты проводились во многих странах, внедряющих новые подходы к государственному управлению, однако обычно в ограниченных масштабах. Так, в Великобритании все формы оплаты труда в системе государственной службы включают элемент, связанный с результатами деятельности, однако его доля достаточно мала. В Канаде для руководящих работников доля вознаграждения за достижение намеченных результатов составляет 10–15% общего размера вознаграждения. В Германии на региональном и местном уровнях применяются контракты с руководителями подразделений о достижении конкретных результатов деятельности, однако эта практика далеко не повсеме-

продвижения по службе и карьерного роста к используемым в частном секторе (*Мэннинг, Парисон, 2003. С. 38–39*).

стна – большинство земель не торопится вводить системы оплаты труда по результатам ни применительно к премиям, ни применительно к надбавкам к жалованию (см.: *Мэннинг, Парисон, 2003. С. 250, 291, 297, 320*). Оценивая сложившуюся практику, исследователи признают, что «применение оплаты труда по конечным результатам деятельности по-прежнему носит ограниченный и противоречивый характер» (*Мэннинг, Парисон, 2003. С. 57*) и часто приводит к неоднозначным либо разочаровывающим последствиям (*Pollitt, Bouckaert, 2004. С. 78*).

Таким образом, принимать окончательное решение о целесообразности использования инструментов мотивации результативности, связанных с увязкой вознаграждения работников с показателями результативности их деятельности, на региональном и местном уровнях, необходимо с учетом баланса приведенных выше аргументов «за» и «против», а также неоднозначности мирового опыта в данном вопросе. В случае положительного решения для смягчения негативных последствий увязки оплаты труда государственных (муниципальных) служащих с показателями результативности представляется необходимым следовать следующим рекомендациям:

- исходить из необходимости постепенного установления связи материального поощрения с выполнением показателей результативности: на первоначальных этапах производить чисто административную оценку выполнения показателей, не затрагивающую доходы работников; затем вводить дополнительное поощрение за достижение показателей результативности и лишь по мере накопления опыта и адаптации работников к новым условиям, а также при отсутствии негативных последствий делать более решительные шаги;
- осуществлять стимулирование по показателям результативности не отдельных работников, а коллективов структурных подразделений (отделов, управлений)²⁰;

²⁰ Оценивая системы оплаты труда по результатам деятельности, эксперты отмечают, что «...имеются многочисленные отрицательные примеры применения таких систем к отдельным работникам в отличие от отдельных рабочих коллективов», в то время как «использование системы оплаты труда по результатам деятельности

- не увязывать с показателями результативности основной оклад государственных (муниципальных) служащих;
- в максимально возможной степени привлекать руководителей подразделений и работников к выбору тех показателей, по которым будет оцениваться их деятельность, учитывать их мнение в процессе принятия решения по данному вопросу, что в дальнейшем позволит обеспечить их отношение к новому способу оценки их деятельности как к справедливому и учитывающему их интересы.

5.3. Использование механизмов управления по результатам для организации взаимодействия субъекта бюджетного планирования с бюджетными учреждениями

Очевидно, что цели и задачи субъектов бюджетного планирования в значительной части реализуются не непосредственно органом управления, а теми структурами, которые осуществляют предоставление бюджетных услуг потребителям. Поэтому организация взаимодействия субъекта бюджетного планирования с поставщиками услуг является неотъемлемой частью реализации принципов управления и бюджетирования, ориентированных на результат. В настоящее время подавляющее большинство бюджетных услуг социального характера предоставляется бюджетными учреждениями, которые финансируются по смете. В связи с этим организация результативно-ориентированного управления данными учреждениями представляет значительные трудности.

Как уже указывалось выше, в Бюджетном кодексе вводится такой инструмент ориентации поставщиков бюджетных услуг на результат, как государственные (муниципальные) задания, установление которых для бюджетных учреждений с 1 января 2009 г. является

применительно к трудовым коллективам оказывается достаточно эффективным», хотя «даже в этом случае во многих областях государственного аппарата могут возникнуть трудности...» (*Мэннинг, Парисон, 2003. С. 60*).

обязательным. В соответствии с Бюджетным кодексом государственное (муниципальное) задание должно включать:

- выписку из реестра расходных обязательств по обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения задания;
- определение категорий потребителей соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых услуг;
- порядок оказания услуг;
- при необходимости – предельные цены на оплату услуг или порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении задания.

Вставка 6

Необходимо отметить, что в региональной и муниципальной практике имеются и другие подходы к увязке целей субъектов бюджетного планирования с деятельностью бюджетных учреждений. В регионах, активно внедряющих БОР, отношения главных распорядителей бюджетных средств с поставщиками услуг организуются по-разному. Так, в Тверской области бюджетные целевые программы (аналоги ДРОНДов) ряда субъектов бюджетного планирования включают отдельные программы бюджетных учреждений. При этом в каждом разделе бюджетной целевой программы указывается, какие бюджетные учреждения участвуют в ее реализации. По каждому бюджетному учреждению формируются стратегические цели (которые могут различаться даже по однотипным учреждениям, например театрам), тактические задачи и мероприятия по решению тактических задач. Подобным образом построена, например, Бюджетная целевая программа «Культура Тверской области на 2007–2009 годы».

Такой подход к увязке интересов субъекта бюджетного планирования и поставщиков услуг не поддается однозначной оценке. С

одной стороны, он позволяет вовлекать бюджетные учреждения в процесс целеполагания, усилить ориентацию деятельности этих учреждений на результат за счет глубокой проработки данных вопросов на уровне каждого учреждения, обеспечить возможность реализации не только иерархических, но и партнерских отношений субъекта бюджетного планирования с бюджетными учреждениями в обеспечении результативности их совместной деятельности. Однако, с другой стороны, данный подход закрепляет предоставление услуг именно существующими бюджетными учреждениями, противореча идеологии внедрения рыночных принципов в организацию предоставления бюджетных услуг как источника повышения их эффективности и качества.

Очевидно, что с точки зрения результативно-ориентированного управления при установлении государственного (муниципального) задания наиболее важно определить подходы к выбору показателей объема и качества услуг, а также механизмы отчетности и контроля за их выполнением.

Что касается установления объемных и качественных показателей, то здесь в принципе могут использоваться два основных подхода. С одной стороны, можно устанавливать показатели для каждого бюджетного учреждения исходя из целей и задач субъекта бюджетного планирования и возможностей соответствующего учреждения. В этом случае показатели имеют индивидуальный характер. С другой стороны, при определении показателей можно ориентироваться на единые стандарты предоставления услуг. Очевидно, что каждый из подходов имеет свои достоинства и недостатки.

В рамках первого подхода показатели результативности субъекта бюджетного планирования дезагрегируются до уровня бюджетных учреждений, в результате чего обеспечивается непосредственная связь управления по результатам на уровне субъекта бюджетного планирования и бюджетного учреждения, появляется возможность определить вклад (как позитивный, так и негативный) каждого бюджетного учреждения в общие результаты деятельности. Наряду с показателями результативности в требования к отчетности об ис-

полнении государственного (муниципального) задания можно включить показатели эффективности достижения как непосредственных, так и конечных результатов.

Подобная информация может использоваться в нескольких направлениях. Так, на ее основе возможно проведение анализа того, какие достижения поставщиков услуг связаны с их объективными различиями, а какие – с субъективными факторами, в первую очередь с уровнем менеджмента. Применительно к субъективным факторам может быть организован процесс, получивший в международной практике БОР наименование «benchmarking», а именно сравнение каждого бюджетного учреждения с лучшими образцами и распространение на этой основе примеров лучшей практики. Кроме того, информация о показателях результативности и эффективности деятельности бюджетных учреждений должна активно использоваться для принятия решений о реструктуризации бюджетной сети.

В то же время очевидно, что подобный подход связан с определенными рисками. Во-первых, он не ориентирует бюджетные учреждения на исполнение четко определенных обязательств перед потребителями. Во-вторых, индивидуализация заданий несет в себе риски необъективности и субъективизма, может ограничить конкуренцию за потребителя и связанные с этим стимулы к повышению качества предоставления услуг.

Второй подход – установление заданий на основе стандартов услуг – также имеет определенные достоинства. Он подводит под задания объективную базу, позволяя установить единый критерий для сравнения поставщиков услуг. В условиях фиксации характеристик результата деятельности бюджетных учреждений особую роль начинает играть оценка эффективности их деятельности, здесь также могут применяться инструменты benchmarking.

Кроме того, стандарты услуг как таковые могут играть позитивную роль в системе управления, позволяя решать следующие задачи:

- обеспечить определенность обязательств власти перед населением и его отдельными группами (бизнесом, общественными организациями) за счет бюджетных средств, а также сформировать инструмент управления данными обязательствами;

- обеспечить отделение бесплатной услуги от платной;
- создать предпосылки для совершенствования механизмов текущего и перспективного бюджетного планирования как на уровне региональных/ муниципальных бюджетов в целом, так и на уровне бюджетных учреждений.

Непосредственная увязка государственного (муниципального) задания с установленными стандартами позволяет наиболее полно реализовать эти позитивные управленческие результаты.

В то же время подобный подход к установлению заданий также связан с определенными проблемами и рисками, основные из которых можно свести к следующим. Во-первых, ограничение оценки результативности бюджетного учреждения выполнением стандартов не позволяет в полной мере увязать целеполагание на уровне субъекта бюджетного планирования с деятельностью бюджетного учреждения. Во-вторых, использование единого подхода к оценке результативности деятельности различных по объективным характеристикам поставщиков услуг может привести к существенным искажениям. В-третьих, использование стандартов выдвигает повышенные требования к процессу бюджетного планирования, которые не всегда могут быть реализованы на практике.

Наличие *первой проблемы* связано с тем, что цели и задачи на уровне субъекта бюджетного планирования не сводятся к обеспечению стандартов предоставления услуг. Они могут включать, например, внедрение новых технологий оказания услуг, формирование позитивного имиджа соответствующего ведомства в глазах потребителей услуг и т.п. Соответственно, если задания бюджетным учреждениям ориентируются только на обеспечение стандартов услуг, бюджетные учреждения окажутся не задействованными в реализации напрямую не связанных с этим целей и задач субъекта бюджетного планирования. Это может ограничить возможности субъекта бюджетного планирования использовать все резервы повышения результативности и эффективности собственной деятельности.

Вторая проблема связана с тем, что единые требования к объему и качеству предоставления однородных услуг вступают в противо-

речие с реальным разбросом результатов деятельности бюджетных учреждений. В этой ситуации:

- либо стандарт (и соответственно задание) должен ориентироваться на самый низший из имеющихся в бюджетных учреждениях уровень качества и эффективности, однако такой стандарт не способен сыграть никакой позитивной роли;
- либо должны быть выделены крупные одновременные инвестиции для доведения условий деятельности всех бюджетных учреждений до уровня, который необходим для реализации стандарта, однако на практике такие объемы бюджетных средств вряд ли можно мобилизовать;
- либо стандарт будет иметь тенденцию к превращению в декларацию, а на практике соответствие фактически предоставляемых услуг стандарту не будет являться предметом специального мониторинга (тем более что подобный мониторинг сам по себе – достаточно сложная и дорогостоящая задача).

Очевидно, что особенно остро данные противоречия проявляются в том случае, если стандарт стремится фиксировать не только объемные, но и качественные характеристики услуги.

Третья проблема, возникающая в данной сфере, – это увязка в рамках бюджетного процесса имеющихся объемов финансовых средств, с одной стороны, и объема устанавливаемых заданий на предоставление бюджетных услуг определенной стоимости, с другой стороны. Очевидно, что государственная (муниципальная) услуга, предоставляемая в соответствии со стандартом, имеет определенную стоимость, которая определяется сложившимся уровнем затрат и жесткостью требований к объему и качеству услуги. Совершенно не очевидно, что в результате произведения желаемого объема той или иной услуги на ее стоимость получится именно та сумма бюджетных ассигнований, которую исходя из существующих бюджетных ограничений можно израсходовать в данной сфере. Следовательно, необходима специальная процедура согласования данных параметров, которая несет в себе следующие риски:

- объем предоставляемых услуг может выводиться «обратным счетом» – исходя из наличия бюджетных средств и определенной

- стоимости услуг, в результате чего возможно ограничение доступности тех или иных услуг;
- стоимость услуги может выводиться «обратным счетом» – исходя из наличия бюджетных средств и запланированного объема услуг, в результате чего возникает угроза недофинансирования бюджетных учреждений и невыполнения бюджетных заданий либо компенсации финансовых потерь за счет снижения качества предоставляемых услуг, в этих условиях бюджетное задание перестает играть роль реального инструмента управления;
 - для обеспечения формального соответствия бюджетных доходов и расходных потребностей на финансирование услуг в бюджет может закладываться скрытый дефицит (например, за счет завышения плановых доходов), в результате, как и в предыдущем случае, возникает угроза недофинансирования со всеми вытекающими последствиями;
 - попытки согласования существующих бюджетных ограничений с планируемым объемом предоставления услуг в рамках итеративного процесса могут сделать процедуры подготовки бюджета чрезмерно сложными, требующими непропорциональных временных затрат и организационных усилий.

С 2009 г. Бюджетный кодекс требует не только установления государственных (муниципальных) заданий, но и обеспечения их влияния на финансирование бюджетных учреждений. Однако, как уже указывалось выше, реализовать такую связь применительно к бюджетным учреждениям достаточно проблематично. Какие бы механизмы стимулирования ни применялись в данном случае, собственник бюджетного учреждения должен обеспечить финансовые условия для его функционирования. Поэтому задания в краткосрочном периоде не могут быть жестко увязаны с объемами финансирования – нельзя, например, резко сократить утвержденную смету на том основании, что бюджетное учреждение по итогам года не справилось с заданием. Радикально данная проблема не решается и при внедрении новых методов финансирования бюджетного сектора. Так, анализ показывает, что нормативы при нормативно-подушевом финансировании на практике существенно дифференцируются не

только в зависимости от объективных особенностей предоставляемых услуг, но и от специфики отдельных бюджетных учреждений, что связано в конечном итоге с необходимостью профинансировать их в соответствии со сметой.

Подобные ограничения не означают, что рассматриваемые механизмы вообще не могут использоваться для увязки результативности субъекта бюджетного планирования с деятельностью бюджетных учреждений, однако способы подобной увязки являются более опосредованными и растянутыми во времени. К ним можно отнести:

- увязку мотивации руководства бюджетных учреждений с достижением показателей результативности (однако данным инструментом необходимо пользоваться с осторожностью, с учетом тех ограничений, которые были изложены в данной работе ранее);
- использование информации о результативности деятельности бюджетного учреждения при принятии решений о реструктуризации;
- использование нематериальных стимулов, связанных, например, с установлением рейтинга бюджетных учреждений в зависимости от показателей результативности их деятельности;
- создание квазиконкурсного механизма размещения государственного (муниципального) задания, что в конечном счете также воздействует на процессы реструктуризации бюджетной сети.

В то же время очевидно, что наиболее прямая и непосредственная увязка финансирования поставщика услуг с результативностью его деятельности возможна в том случае, когда мы выходим за рамки сектора бюджетных учреждений. Так, новые возможности в данной сфере открываются при использовании организационно-правовой формы автономного учреждения.

Вставка 7

Попытка реализации квазиконкурсного механизма размещения заказа в бюджетной сфере предпринята в Пермском крае. С этой целью в сфере социальных услуг было осуществлено разделение за-

казчика и подрядчика: учредителями бюджетных учреждений стали агентства, функции заказчика были сохранены за министерствами. Бюджетные учреждения были частично подчинены отраслевым агентствам, частично – Агентству по управлению имуществом, к которому относятся учреждения образования и культуры. Разделение заказчика и подрядчика позволило решить две задачи: разместить часть заказа на бюджетные услуги в частном секторе и начать внедрение элементов конкуренции в бюджетном секторе.

Подход к реформированию данного сектора предусматривает, что отраслевые министерства должны формировать заказ на бюджетные услуги, размещая их в тех бюджетных учреждениях, которые готовы обеспечить предусмотренные стандартами объемные и качественные характеристики услуг с наименьшими затратами. Исходя из результатов размещения заказа агентства должны осуществлять реструктуризацию бюджетной сети, способствуя выводу наиболее затратных бюджетных учреждений. При этом бюджетные учреждения продолжают финансироваться по смете, стоимость однородных бюджетных услуг индивидуальна для каждого бюджетного учреждения. Предполагается, что подобный механизм даже в условиях сохранения существующих организационно-правовых форм поставщиков услуг позволит оптимизировать бюджетные расходы.

На практике внедрение конкурсных механизмов в разных отраслях осуществляется в различных вариантах, однако наиболее активно развивается конкуренция с внешними поставщиками услуг (частными, ведомственными организациями и т.п.), а не внутри бюджетного сектора.

5.4. Использование механизмов управления по результатам при закупке бюджетных услуг на рынке

Применительно к услугам, закупаемым на рынке, также можно и необходимо обеспечивать ориентацию подрядчиков на цели и задачи соответствующего субъекта бюджетного планирования, что мо-

жет быть обеспечено путем включения показателей результативности в государственные (муниципальные) контракты как основы оценки деятельности подрядчика по исполнению контракта. При использовании результативно-ориентированных контрактов возникают две основные методологические проблемы. Во-первых, какие показатели – непосредственных либо конечных результатов – необходимо включать в контракты. Во-вторых, какую роль должна играть смета расходов подрядчика при использовании результативно-ориентированных контрактов.

Что касается применения показателей результативности, то здесь возможны два варианта. Первый предусматривает фиксацию в контракте требований к процессу деятельности подрядчика (какие действия и с какой периодичностью он должен осуществлять для обеспечения предоставления услуги) либо непосредственных результатов его деятельности. В рамках второго варианта в контракте фиксируются конечные результаты деятельности подрядчика, такие, например, как обеспечение чистоты на улицах, отсутствие гололеда и т.п. Каждый из этих подходов имеет свои достоинства и недостатки.

Так, в рамках первого варианта формирование требований к подрядчику технически представляет достаточно простую задачу, и соответственно мониторинг подобного контракта не требует высокой квалификации и обычно приводит к однозначной оценке того, выполнены или не выполнены контрактные обязательства. К достоинствам данного варианта можно отнести также и то, что подрядчик может с большей точностью оценить собственные расходы на реализацию контракта и дать обоснованные предложения по цене. В то же время само по себе выполнение контракта в данном случае может и не привести к достижению общественно значимых результатов, важных с точки зрения целей субъекта бюджетного планирования. Ответственность за достижение данных целей полностью остается за субъектом бюджетного планирования.

Что касается второго варианта, то он является гораздо более сложным инструментом регулирования взаимоотношений с подрядчиками, предъявляющим повышенные требования к процессу формирования и сопровождения контрактов. В частности, в данном слу-

чае требования к конечным результатам должны быть детально описаны и закреплены в стандартах предоставления соответствующих услуг. Существенно усложняется и мониторинг контрактов, гораздо более вероятны разногласия и конфликты с подрядчиком по вопросу выполнения контрактных обязательств. Кроме того, затруднена оценка обоснованности цены контракта, поскольку в условиях включения в контракты показателей конечных результатов подрядчик не имеет возможности точно рассчитать свои расходы и потому неизбежно закладывает в смету резерв на непредвиденные ситуации. В то же время при использовании данного варианта контракт с подрядчиком может рассматриваться в качестве основного инструмента, обеспечивающего ориентацию на результат в соответствующей сфере.

В *табл. 4* в обобщенной форме представлены последствия включения в контракт в качестве основы для оценки деятельности подрядчика показателей как непосредственных, так и конечных результатов.

Таблица 4

**Сопоставление результатов оценки деятельности
подрядчика на основе показателей непосредственных
и конечных результатов**

Характеристика отдельных параметров управления контрактом	Оценка на основе непосредственных результатов	Оценка на основе конечных результатов
Требования к подрядчику	Простые	Сложные, необходимы стандарты услуг
Цена контракта	Ниже, проще оценить обоснованность	Выше, сложнее оценить обоснованность
Мониторинг	Простой	Сложный
Конфликты с подрядчиком	Менее вероятны	Более вероятны
Ответственность за достижение целевых показателей	На субъекте бюджетного планирования	На подрядчике

Очевидно, что выбор того или другого способа оценки деятельности подрядчика целесообразно осуществлять в зависимости от того, какие результаты исполнения контракта важны в каждом кон-

кретном случае. Так, оценка исполнения контракта на основе показателей непосредственных результатов предпочтительна в следующих случаях.

Во-первых, когда в принципе нецелесообразно использовать контракт для обеспечения социально значимых результатов бюджетных расходов, для этого более эффективны другие инструменты. Подобная ситуация возникает, в частности, когда отсутствуют объективные измерители объема и качества тех или иных услуг. В качестве примера здесь можно привести услугу по озеленению территории. Ее можно измерять на основе таких количественных показателей, как площадь газонов, клумб, цветников, количество растущих деревьев, кустарников. Однако эти индикаторы сами по себе не характеризуют результативность предоставления услуги – по ним невозможно определить, достаточно ли высажено кустарников либо разбито цветников в городе. В данном случае следует использовать другие инструменты измерения результативности: социологические опросы и другие формы выявления мнения населения, определяющие удовлетворенность существующим объемом и формами озеленения, а также заключения независимых экспертов (в первую очередь экологов). На базе обобщения подобной информации должны формироваться программы озеленения города. А уже на основе программ можно сформулировать муниципальный заказ, определяющий объемы и направления деятельности в сфере озеленения в конкретных количественных показателях, отражающих непосредственные результаты.

Во-вторых, когда отсутствуют муниципальные стандарты услуг, а также имеется недостаток квалифицированных кадров для формирования и сопровождения сложных контрактов.

Наконец, в-третьих, подобный подход к оценке деятельности подрядчика целесообразен в том случае, когда объем бюджетных средств на закупку соответствующих услуг существенно ограничен.

В то же время оценка исполнения контракта на основе показателей конечных результатов может использоваться при выполнении следующих условий:

- достижение результата представляется более важным, чем минимизация расходов на закупку соответствующей услуги;
- нормативно-правовая база субъекта Федерации (муниципального образования) разработана на высоком уровне, осуществлена стандартизация услуг;
- для соответствующих органов управления характерен высокий уровень квалификации кадров;
- по соответствующей услуге сложился конкурентный рынок подрядчиков, имеющих опыт работы по предоставлению бюджетных услуг.

Вставка 8

Интересный опыт использования показателей результативности при закупке муниципальных услуг имеется в г. Череповце. Привлечение подрядчиков на работы по благоустройству и озеленению города осуществляется путем размещения муниципального заказа. Контракт с подрядчиком включает:

- *перечень объектов благоустройства;*
- *периодичность и сроки выполнения работ;*
- *смету затрат;*
- *критерии качества уборки территории;*
- *форму акта проверки качества выполнения работ;*
- *требования к проведению текущего ремонта дорожных покрытий улиц.*

При этом критерии качества уборки территории ориентируют подрядчика на достижение не непосредственных, а конечных результатов деятельности – обеспечение чистоты, отсутствие гололеда и т.п. Контракт не предусматривает особых условий на случай нештатных ситуаций (например, многодневного снегопада), вызывающих необходимость чрезвычайного графика работы подрядчиков. Такая ситуация рассматривается как риск подрядчика, который и в этих условиях должен обеспечить выполнение качественных показателей, включенных в договор.

Вопрос о роли сметы в контрактах с подрядчиком, основанных на оценке результативности, также не имеет однозначного решения. Контроль за сметой расходов представляет собой традиционный инструмент контроля за деятельностью подрядчиков. Однако в условиях, когда оценка подрядчика основана на показателях результативности, возможна ситуация, когда показатели результативности выполнены, а смета нарушена.

Вставка 9

Примером необходимости урегулирования данного вопроса является ситуация, связанная с проверкой Контрольной палатой городской думы г. Череповца работы одного из частных подрядчиков в сфере благоустройства, по результатам которой было вынесено предложение о взыскании с подрядчика средств, не использованных согласно смете на приобретение противогололедных материалов.

По версии подрядчика, экономия средств на приобретение противогололедных материалов связана с изменением технологии борьбы с гололедом. Подрядчик осуществляет своевременную уборку снега с дорог и тротуаров и тем самым не допускает образования наледей. В результате увеличиваются затраты, связанные с эксплуатацией машин и механизмов, однако снижается расход противогололедных материалов. Качество уборки территории при этом соответствует требуемому по договору, общая стоимость работ не превышаетя.

По мнению Контрольной палаты города, если подрядчик принимает решение об изменении технологии, он должен согласовать это решение с заказчиком – Департаментом ЖКХ. Доказывая правомерность своих действий, представители Контрольной палаты ссылались на осуществление аналогичного контроля со стороны самого Департамента ЖКХ, который требует ежемесячно наряду с актами выполненных работ направлять счета-фактуры, накладные на приобретение материалов, а также акты списания материалов, подписанные директором предприятия. Данные требования вступают в противоречие с положениями

договора, в соответствии с которым оплата производится согласно актам выполненных работ.

Конфликт возник в результате противоречивости положений, содержащихся в договоре на осуществление подрядных работ. С одной стороны, контракт фактически устанавливает повременную форму оплаты при условии соблюдения подрядчиком качества выполнения работ. Цена контракта в зимний и летний периоды установлена в твердой сумме. Эта сумма может быть уменьшена либо по факту невыполнения работ, либо при несвоевременном устранении замечаний заказчика к качеству работ. В перечне работ, которые должен производить подрядчик, указана обработка противогололедными материалами, однако это жестко не лимитирует объем материалов, который может быть на это использован. С другой стороны, указывается, что цена контракта установлена на основе сметы и смета является приложением к контракту. Тем самым возникает определенное основание контролировать не только объемы работ, но и расходы на их выполнение.

Возникающие противоречия между оценкой подрядчика на базе показателей результативности и на основе исполнения сметы не являются основанием для того, чтобы во всех случаях и полностью отказаться от контроля за сметой. В целом значимость исполнения сметы в процессе реализации контракта зависит от того, насколько наглядными и очевидными являются результаты деятельности подрядчика и насколько важен контроль заказчика за соблюдением технологии предоставления услуг. Следовательно, можно обеспечивать оценку работы и финансирование подрядчиков на основе показателей результативности их деятельности, не ориентируясь на исполнение сметы расходов, в тех случаях, когда результаты деятельности подрядчика наглядны и поддаются измерению, при этом не требуется промежуточный контроль за их достижением. В случае сохранения контроля за сметой в подобных контрактах целесообразно упростить механизмы изменения сметы со стороны подрядчика.

В то же время необходимо сохранить контроль за сметой в качестве важного инструмента мониторинга и оценки исполнения кон-

трактов в тех случаях, когда работы имеют длительный производственный цикл и требуют промежуточного контроля за их исполнением, а также когда нарушение исполнителем технологии выполнения работ (оказания услуг) чревато существенными рисками для экологии региона, здоровья населения и т.п.

Вставка 10

Если конкретизировать данные условия, то на практике необходимо обеспечивать контроль за соблюдением сметы в следующих случаях:

- *применительно к договорам подряда на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение, осуществление проектно-изыскательских работ, а также на приобретение оборудования, не требующего монтажа и не входящего в сметы строек и объектов;*
 - *применительно ко всем остальным договорам подряда на производство работ или оказание услуг, финансируемых за счет бюджетных средств, в одном из следующих случаев:*
 - *если нормативными актами и (или) договорами не предусмотрены четкие требования к качеству оплачиваемых за счет бюджетных средств работ и услуг;*
 - *если проконтролировать соблюдение требований к качеству оплачиваемых за счет бюджетных средств работ и услуг в процессе их приемки затруднительно;*
 - *если нарушение исполнителем технологии выполнения работ (услуг) чревато существенными рисками (для экологии, здоровья населения и т.п.);*
 - *если договор предусматривает авансовый порядок оплаты работ и услуг, приобретаемых для государственных (муниципальных) нужд;*
 - *если отсутствуют финансовые гарантии надлежащего исполнения поставщиком обязательств по устранению недостатков результата работ или услуг в течение гарантийного срока.*
-

6. Организация внедрения БОР на региональном и местном уровнях

Внедрение БОР является сложной институциональной задачей, требующей больших организационных усилий от региональных и местных властей. Именно от того, каким образом будет организован процесс внедрения новых механизмов управления и бюджетирования, во многом зависит, насколько эффективно они будут использоваться на практике и не превратятся ли они в формальность, никак не влияющую на процесс принятия решений. С организационной точки зрения важно обратить внимание на два вопроса:

- каким образом должен идти процесс включения различных субъектов бюджетного планирования в новые механизмы государственного управления и
- как должен быть организован процесс ориентации на результат в рамках самого субъекта бюджетного планирования.

6.1. Охват субъектов бюджетного планирования новыми механизмами управления и бюджетирования

Говорить о технологии внедрения результативно-ориентированного управления имеет смысл в первую очередь применительно к такому инструменту, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности либо их аналоги. Что касается бюджетных целевых программ, то этот инструмент достаточно традиционен, и здесь речь может идти прежде всего об улучшении их качества и нацеленности на результат, что необходимо осуществлять применительно ко всем программам. Однако это не требует серьезного изменения организации работы субъекта бюджетного планирования. Применительно к бюджетным докладам ситуация иная. Этот инструмент практически не имеет аналогов в предшествующей управленческой практике и предполагает серьезные организационные усилия со стороны субъекта бюджетного планирования, существенную перестройку его внутренней деятельности.

Внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в форме докладов о результатах и основных направлениях деятельности на практике осуществляется в двух основных вариантах: на основе пилотных субъектов бюджетного планирования и в качестве универсального инструмента повышения эффективности бюджетных расходов. В рамках первого варианта в субъекте Федерации (муниципальном образовании) выделяются субъекты бюджетного планирования, которые в первоочередном порядке приступают к подготовке бюджетных докладов. Выбор соответствующих субъектов может происходить с использованием различных, частично альтернативных критериев, в частности:

- хороший кадровый потенциал и стремление руководства соответствующего ведомства внедрять инновационные подходы;
- высокая потребность в повышении эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования, неудовлетворенность потребителей качеством и доступностью предоставляемых услуг.

В рамках второго варианта внедрение докладов о результатах и основных направлениях деятельности происходит одновременно во всех субъектах бюджетного планирования.

К достоинствам первого подхода может быть отнесена возможность более глубокой проработки методологии подготовки докладов на отдельных примерах, накопления лучшей практики и выявления возможных проблем, на основе чего массовое распространение соответствующих механизмов может осуществляться более эффективно и с меньшим количеством проблем. В то же время в подобной ситуации ограничивается потенциал использования механизмов БОР в бюджетном процессе на тот период, когда подготовка ДРОНДов не распространяется на все субъекты бюджетного планирования.

Второй подход позволяет наиболее полно использовать потенциал, заложенный в новых методах бюджетирования, и для реформирования бюджетного процесса, и для совершенствования организации управления в целом. В то же время, поскольку субъекты бюджетного планирования не имеют опыта использования механизмов БОР и обладают различными кадровыми ресурсами и различными объективными условиями для внедрения соответствующих меха-

низмов, на первоначальных этапах доклады неизбежно будут различаться по качественным характеристикам и не всегда соответствовать критериям, позволяющим реально использовать их в системе управления. В случае если это обстоятельство не будет учтено, т.е. не будет проводиться планомерная работа по повышению квалификации кадров, распространению лучшего опыта в данной сфере, обеспечению доведения бюджетных докладов всех субъектов бюджетного планирования до минимально необходимых стандартов качества, данный подход несет в себе опасность превращения докладов в формальность, не влияющую на распределение бюджета принимаемых обязательств и не приспособленную для использования их как инструмента повышения качества управления на региональном (муниципальном) уровне.

При выборе подхода к организации процесса внедрения новых механизмов бюджетирования и управления необходимо принимать во внимание следующие моменты.

Во-первых, в любом случае нецелесообразно распространять требование представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности на те органы, которые осуществляют экспертизу докладов субъектов бюджетного планирования и координируют их усилия по внедрению БОР. Обычно в данной роли выступают органы, отвечающие за экономическое развитие и за финансы. В случае если соответствующие ведомства одновременно сами осуществляют подготовку ДРОНДов и на этой основе включаются в конкуренцию за бюджетные ассигнования, это чревато конфликтом интересов и снижением эффективности их деятельности по организации внедрения новых механизмов управления и бюджетирования в системе органов государственной (муниципальной) власти в целом, чего особенно важно избежать при стремлении к реализации соответствующих механизмов в сжатые сроки.

Во-вторых, органы власти и управления различаются в зависимости от степени направленности их деятельности на внешних потребителей услуг: население, бизнес и т.п. Ответственность некоторых органов напрямую связана с организацией либо непосредственным предоставлением услуг этим группам потребителей. Однако в сис-

теме управления существуют и другие структуры, которые либо предоставляют услуги в рамках самой системы власти, либо выполняют контрольные функции, либо комбинируют предоставление услуг внешним потребителям с другими функциональными обязанностями. Применительно к различным группам управленческих органов целесообразно проводить разную политику в отношении внедрения управления и бюджетирования по результату.

Наиболее важно внедрение данных подходов в органах, отвечающих за организацию предоставления услуг внешним потребителям, т.е. в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура, социальная политика, благоустройство, дорожное хозяйство, правоохранительная деятельность, физкультура и спорт и т.п. С одной стороны, именно в рамках подобной деятельности наиболее важны четкое определение стратегии и ориентация органа управления на результативность ее реализации. С другой стороны, поскольку деятельность соответствующих органов непосредственно связана с внешними потребителями, целеполагание в данных сферах будет с высокой степенью вероятности учитывать их интересы и вписываться в приоритеты политической власти.

Что касается органов, которые сами занимаются предоставлением услуг, то здесь можно ограничиться более простыми инструментами – стандартами услуг и регламентами их предоставления. В органах, непосредственно не связанных с предоставлением услуг вне системы власти, внедрять новые управленческие механизмы необходимо с осторожностью, поскольку здесь велика вероятность искажений в целеполагании. Так, контрольные органы могут ориентироваться на максимизацию взимаемых штрафов, органы по управлению имуществом – на максимизацию доходов от регионального (муниципального) имущества вне зависимости от того, как это влияет на условия жизни населения, развития бизнеса и т.п. Применительно к подобным органам необходимо тщательно учитывать внешние эффекты определения целевой направленности их деятельности и ее соответствие общерегиональным (общемуниципальным) целям.

В-третьих, на последовательность и формы внедрения БОР оказывает влияние специфика финансирования тех или иных видов деятельности. С этой точки зрения все отрасли бюджетной сферы можно разделить на *три основные группы*.

1. Отрасли, где бюджетные средства при финансировании услуг играют вспомогательную роль, а основную часть финансирования могут или должны составлять платежи пользователей либо другие внебюджетные средства. К этой категории можно отнести часть видов деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве, услуги общественного транспорта. Кроме того, в таких отраслях, как промышленность и сельское хозяйство, производство продукции осуществляется в основном частными экономическими агентами, бюджетные средства составляют незначительную часть и используются лишь для поддержки тех или иных региональных либо местных приоритетов.

2. Отрасли, где финансирование предоставления услуг осуществляется за счет средств бюджета одного уровня. К ним относятся, в частности: правоохранительная деятельность в части финансирования милиции общественной безопасности, здравоохранение в части специализированных видов медицинской помощи, социальное обеспечение и социальная защита населения, начальное и среднее профессиональное образование, которые финансируются исключительно из бюджета субъекта Федерации; а также благоустройство и озеленение территории, содержание мест захоронения, услуги скорой медицинской помощи, которые финансируются за счет местных бюджетов. Что касается таких отраслей, как дорожное хозяйство, культура, государственное и муниципальное управление, то, хотя услуги в их рамках финансируются из бюджетов разных уровней, компетенция каждого из уровней может быть четко выделена, и каждая конкретная услуга, предоставляемая в этих сферах, финансируется из бюджета одного уровня. Поэтому данные отрасли также можно отнести ко второй группе.

3. Отрасли, финансирование которых осуществляется за счет бюджетных средств, но из нескольких источников: либо из бюджетов разных уровней, либо из бюджетов и внебюджетных фондов. К

данной категории относятся, например, такие сферы, как общее образование (финансируется из региональных бюджетов, а также из бюджетов муниципальных районов и городских округов), а также здравоохранение (в части, финансируемой за счет как бюджетных средств, так и средств обязательного медицинского страхования). В определенной мере к данной категории можно отнести дошкольное и дополнительное образование, однако в них влияние данного фактора не столь значительно. В то же время наличие такого дополнительного источника финансирования, как доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, не может являться основанием для отнесения той или иной отрасли к третьей группе. Это связано с тем, что за счет внебюджетных доходов в основном финансируются услуги, не относящиеся к государственным гарантиям, тогда как бюджетирование по результату нацелено прежде всего на обеспечение эффективности предоставления именно гарантированных услуг.

В рамках первой группы отраслей первоочередное внедрение бюджетных докладов представляется нецелесообразным, поскольку объем и качество предоставляемых услуг напрямую не определяются расходованием бюджетных средств. Более того, попытки подобного внедрения в отсутствие необходимого опыта могут иметь негативные последствия, выражающиеся в стремлении достичь решения поставленных в рамках государственного сектора задач путем оказания административного воздействия на частный сектор. Что касается финансовой доступности данных услуг для населения, то эту задачу более целесообразно решать в рамках совершенствования социальной политики (в том числе путем внедрения управления по результатам в данной отрасли). Поэтому бюджетирование по результату здесь должно реализовываться в первую очередь путем улучшения методологии разработки целевых программ, направленных на отдельные ключевые задачи, которые не могут быть эффективно решены без привлечения бюджетных средств. В то же время важно, чтобы в соответствующих отраслях органы управления формировали представление о стратегических перспективах и priori-

татах развития даже в том случае, если это напрямую не связано с выделением бюджетных ассигнований.

Вторая группа отраслей и подотраслей наиболее приспособлена для первоочередного полномасштабного внедрения механизмов бюджетирования по результатам, поскольку объем и качество предоставляемых услуг однозначно определяются финансированием из конкретного бюджетного источника. Здесь целесообразны внедрение докладов главных распорядителей бюджетных средств, предусматривающих финансирование значительной части расходов на основе программно-целевых механизмов; отработка механизмов обеспечения увязки показателей непосредственных и конечных результатов; использование новых методов управления и финансирования на уровне бюджетных учреждений.

Что касается отраслей третьей группы, то здесь внедрение бюджетирования по результату имеет свою специфику. С одной стороны, задача БОР усложняется, поскольку оказание бюджетной услуги определяется финансированием из нескольких бюджетных либо внебюджетных источников. Тем самым ответственность за конечный результат объективно оказывается размытой. С другой стороны, разделение финансирования на обеспечивающее поддержание бюджетной сети и обеспечивающее деятельность бюджетных учреждений (т.е. предоставление ими бюджетных услуг) создает благоприятные условия для организации финансирования деятельности бюджетных учреждений на основе показателей непосредственного результата (количество обученных учеников, пролеченных больных и т.п.). Внедрение бюджетирования по результатам в данной совокупности отраслей на первых этапах может сводиться к двум группам мероприятий. Первое – необходимо по возможности переходить к финансированию деятельности бюджетных учреждений на основе показателей непосредственных результатов (во всяком случае, в тех сферах, где достижение непосредственных результатов не противоречит конечным)²¹. Второе – там, где это возможно, следует стре-

²¹ Например, при финансировании деятельности участковых врачей за количество посещений больных бюджетные учреждения объективно оказываются незаинтересе-

миться к максимальной концентрации источников финансирования в одном из рассматриваемых источников (например, одноканальное финансирование в здравоохранении). В целом же полномасштабное внедрение бюджетирования по результату в отраслях третьей группы требует серьезных подготовительных мер и отработки механизмов минимизации рисков, связанных с множественностью источников финансирования.

Следует учитывать, что в подведомственности одного и того же субъекта бюджетного планирования может находиться несколько сфер деятельности, относящихся к разным группам. В этом случае в каждой из них внедрение новых механизмов будет обладать собственной спецификой, может происходить разными темпами и на основе различных механизмов (где-то – совершенствование целевых программ, где-то – переход на финансирование на основе показателей непосредственного результата, а в каких-то сферах – полноценная увязка финансирования с результативностью деятельности субъекта бюджетного планирования).

Окончательное решение о масштабах и последовательности внедрения механизмов результативно-ориентированного управления и бюджетирования необходимо принимать с учетом организационных возможностей региональных (муниципальных) властей по адаптации своей деятельности к новым управленческим подходам, уровня квалификации государственных (муниципальных) служащих и их способности освоить современные методы управления, а также степени поддержки данных реформ со стороны политического руководства региона (муниципального образования).

6.2. Организация внедрения результативно-ориентированного управления и бюджетирования в рамках субъекта бюджетного планирования

Для обеспечения необходимого качества ДРОНДов о результатах и основных направлениях деятельности чрезвычайно важно, каким

сованными в снижении заболеваемости населения, в частности в усилении деятельности по профилактике заболеваний.

образом будет организован процесс подготовки докладов в рамках самого субъекта бюджетного планирования. На федеральном уровне, а также в некоторых регионах и муниципальных образованиях сложилась практика, когда подготовкой доклада занимается отдельное подразделение соответствующего субъекта бюджетного планирования. Остальные сотрудники, включая руководителей других подразделений, в данную работу не включаются и в принципе недостаточно четко представляют себе, какие преобразования осуществляются в ходе внедрения БОР. Такую практику нельзя признать позитивной. В этом случае текст доклада не имеет реальной связи с теми ориентирами, к достижению которых стремится персонал соответствующего ведомства в своей практической деятельности, тем самым ориентация на результат осуществляется лишь формально.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности могут стать реальным инструментом совершенствования управления только в том случае, если их подготовка осуществляется всеми подразделениями субъекта бюджетного планирования. При этом задачей руководства является формулировка целей, включаемых в бюджетный доклад, на основе анализа сложившейся ситуации, сферы компетенции субъекта бюджетного планирования, а также стратегических и среднесрочных приоритетов социально-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования), имеющих непосредственное отношение к сфере его деятельности.

Далее совместно с руководителями крупных подразделений субъекта бюджетного планирования руководство должно сформировать совокупность тактических задач, конкретизирующих пути достижения целей. Перечень конкретных мероприятий по решению задач может быть подготовлен более мелкими подразделениями и согласован с руководством крупных подразделений субъекта бюджетного планирования. Для наиболее эффективной организации процесса целесообразно обеспечить его итеративный характер – цели и задачи могут уточняться и конкретизироваться на основе информации «снизу».

Аналогичным образом должна быть организована деятельность по разработке показателей результативности. Разработка механиз-

мов финансирования целей, задач и мероприятий в докладе в рамках целевых программ и непрограммных расходов частично может вестись параллельно с рассмотренной выше деятельностью, однако в значительной части должна следовать за определением целей, задач и мероприятий. Поэтому невозможно возложить полную ответственность за подготовку ДРОНДа на подразделение субъекта бюджетного планирования, отвечающее за финансы. В то же время в структуре субъекта бюджетного планирования целесообразно выделить подразделение, которое отвечало бы за организацию подготовки доклада и координацию деятельности всех других подразделений в данном процессе. Однако оно не должно подменять общих усилий руководства субъекта бюджетного планирования и всех его структурных подразделений по внедрению механизмов БОР.

Заключение

В начале данной работы подчеркивалось, что ее задача – не составить перечень однозначных рецептов и алгоритмов внедрения БОР, а предложить для размышления возможные варианты использования результативно-ориентированных инструментов управления для повышения эффективности реализации приоритетов региональных и местных властей. В заключение хотелось бы обобщить предлагаемые в работе методологические подходы и сформулировать несколько рекомендаций, которые могли бы способствовать адекватному использованию рассматриваемых механизмов.

1. Бессмысленно искать «магическую формулу», на основе которой можно «правильно», в соответствии с принципами результативности, распределить бюджетные ассигнования. Принятие финансовых решений в любом случае будет осуществляться в рамках политического процесса и ориентироваться на политические приоритеты. Функция инструментов БОР в данном процессе – обеспечить адекватную информационную базу для принятия политических по своей сути решений; установить определенные процедуры и «правила игры», позволяющие осуществлять согласование интересов всех заинтересованных сторон в процессе принятия этих решений; а также обеспечить адекватную мотивацию всех участвующих в подготовке и исполнении решений.
2. Не следует путать ориентацию системы управления на повышение результативности и оценку деятельности органов управления и их руководителей на основе соотношения плановых и фактических значений показателей результативности. Последнее является лишь частью первого, а при абсолютизации оценки за выполнение плановых показателей может стать и его антиподом. Необходимо учитывать, что используемые показатели могут не в полной мере либо искаженно отражать результаты; их плановые значения определяются субъективно, часто под воздействием интереса к занижению плана; в период выполнения показателей может измениться ситуация и возникнуть новые приоритеты и т.п. Поэтому оценка результативности – это гораздо более слож-

ный и комплексный процесс, который может осуществляться только на основе взаимодействия и диалога всех заинтересованных сторон и включает обсуждение количественных и качественных результатов деятельности соответствующей управленческой структуры, показателей результативности и эффективности на основе как непосредственных, так и конечных результатов, а также процесса достижения этих результатов.

3. Набор и дизайн инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, может быть различным, как в разных сферах региональной и муниципальной деятельности, так и в различных субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Принципиально важный подход здесь состоит в том, что форма не должна довлеть над содержанием. Сначала необходимо определить, для чего предполагается использовать инструменты БОР в системе управления, какие задачи они должны будут решать, и уже исходя из этого выбирать (либо конструировать) специфические механизмы, подходящие в данном конкретном случае.
4. Одной из наиболее серьезных угроз при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, является ритуализация данного процесса, когда инструменты БОР используются формально, для демонстрации приверженности новым методам управления, а не для решения конкретных задач региональной и муниципальной политики. Поэтому формальная степень распространенности программно-целевых методов не может служить индикатором эффективности внедрения БОР. Темпы данного процесса необходимо соизмерять со способностью управленческого аппарата воспринимать управленческие новации, уровнем квалификации кадров, техническими возможностями осуществления мониторинга и т.п. Процесс в обязательном порядке должен сопровождаться повышением квалификации задействованного в нем персонала, обсуждением и распространением примеров лучшей практики и т.п. Очень важно, чтобы внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, не воспринималось как навязанный «сверху» механизм. В «дизайне» отдельных его элементов (определении целей, задач, мероприятий, показа-

телей результативности и т.п.) должен принимать участие широкий круг сотрудников региональных (муниципальных) органов управления.

5. Наиболее сложной задачей при внедрении БОР является создание у всех участников данного процесса адекватной мотивации, направленной на реальное повышение результативности деятельности. Этому препятствует так называемый «эффект Госплана», когда в условиях оценки за выполнение запланированных показателей каждая управленческая структура стремится получить меньше задания и больше ресурсов на его выполнение. В такой системе фактически выигрывает не тот, кто добился большей результативности, а тот, кому в большей мере удалось скрыть внутренние резервы. При этом попытки вышестоящих управленческих звеньев скорректировать ситуацию путем волевого увеличения заданий и уменьшения ресурсов не позволяют добиться желаемого результата, но приводят к еще большей разбалансированности системы, увеличивая «плановый хаос». Чтобы не попасть в подобную «ловушку Госплана», необходимо очень осторожно относиться к любым мотивационным механизмам, связанным с выполнением запланированных показателей результативности, четко отслеживая, какие реальные интересы возникают у управленческого аппарата при применении данных механизмов.
6. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, может быть наиболее успешным в том случае, когда новые подходы к управлению рассматриваются не просто как некоторое дополнение к традиционной модели организации бюджетного процесса, а как инструмент существенного изменения организационной культуры; путь формирования нового «языка общения» и механизма диалога между различными звеньями управленческого аппарата; способ ориентации всех управленческих звеньев на реализацию стратегических приоритетов. Принципиально важным элементом этой новой организационной культуры является стремление к преодолению монополизма во всех его формах: замене механизмов скрытого лоббирования публичной со-

ствязательностью различных ведомств за бюджетные ассигнования; обязанности рассмотрения альтернативных вариантов решения той или иной проблемы с точки зрения их результативности и эффективности; расширению использования конкурентных механизмов и привлечению поставщиков различных форм собственности в процессе организации достижения социально значимых результатов и т.п. Очевидно, что в рамках политических по своей природе процессов не все эти механизмы могут быть реализованы в полном объеме. Однако необходимо учитывать, что чем в большей степени они будут использоваться, тем более эффективно будут работать инструменты БОР и тем меньшее искажающее влияние на их функционирование будет оказывать «эффект Госплана».

Список использованных источников

Список литературы

1. Fiske E.B. and Ladd H.F. (2000). When Schools Compete. A Cautionary Tale. The Brooking Institution. Washington.
2. Osborne D., Gaebler T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Plume. New York.
3. OECD (2002). Overview of results-focused management and budgeting in OECD countries. Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. PUMA/SBO, Washington D.C.
4. Pollitt C., Bouckaert D. (2004). Public management reform. A comparative analysis. Oxford University Press.
5. Sharp R. (2003). Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
6. Wang X. (2000). Performance measurement in budgeting: a study of county governments // PublicBudgeting and Finance. 20(3, Fall): 102–119.
7. Кларк Д.Я., Суэйн Г. (2006). Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным. (Предложения по проведению административной реформы в Канаде.) М. Экономическая политика. № 3.
8. Кокинз Г. (2007). Управление результативностью. Как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами. М.: Альпина Бизнес Букс.
9. Мэннинг Н., Парисон Н. (2003). Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь Мир.
10. Ханс де Брюйн (2005). Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований.
11. Чиркунов О.А. и др. (2007). Пермский край – территория конкурентного развития. Пермь.

12. Временные методические рекомендации по вопросам реструктуризации бюджетной сферы и повышения эффективности расходов региональных и местных бюджетов (Краткая концепция реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на региональном и местном уровнях) / Стародубровская И.В. М.: ИЭПП, 2006.

Нормативно-правовые акты

Федеральное законодательство

- Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах и Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования).
- Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 года № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
- Письмо Министерства финансов РФ от 27 июня 2005 года № 02-АЛ/2008 «О направлении методических рекомендаций по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы».

Региональное законодательство

Амурская область

- Закон Амурской области от 19 апреля 2007 года № 326-ОЗ «Об областных стандартах качества предоставления бюджетных услуг».

- Постановление губернатора Амурской области от 25 июня 2007 года № 395 «О порядке проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг областным стандартам качества предоставления бюджетных услуг».

Белгородская область

- Постановление правительства Белгородской области от 28 января 2005 года № 8-пп «О порядке установления государственных стандартов социального обслуживания на территории Белгородской области».

Брянская область

- Постановление администрации Брянской области от 28 июня 2007 года № 487 «Об утверждении областных стандартов качества предоставления бюджетных услуг».
- Постановление администрации Брянской области от 27 июня 2007 года № 474 «О порядке проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг областным стандартам качества».

Кировская область

- Постановление правительства Кировской области от 30 июня 2005 года № 37/157 «О внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат».
- Постановление правительства Кировской области от 14 августа 2007 года № 103/335 «О внесении изменений в постановление правительства области от 30 июня 2005 года № 37/157».
- Постановление правительства Кировской области от 7 июня 2005 года № 35/126 «Об утверждении стандартов качества предоставления бюджетных услуг».

Нижегородская область

- Постановление правительства Нижегородской области от 28 июня 2007 года № 212 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества бюджетных услуг, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Нижегородской области».
- Постановление правительства Нижегородской области от 28 июня 2007 года № 213 «Об утверждении стандартов качества предоставления бюджетных услуг здравоохранения, социальной защиты населения, культуры и образования, предоставляемых за счет средств областного бюджета».

Сахалинская область

- Постановление администрации Сахалинской области от 29 июня 2007 года № 130-па «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг утвержденным стандартам качества предоставления бюджетных услуг».
- Постановление администрации Сахалинской области от 29 июня 2007 года № 134-па «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере здравоохранения, предоставляемых населению Сахалинской области за счет средств областного бюджета».
- Постановление администрации Сахалинской области от 29 июня 2007 года № 132-па «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере культуры и искусства, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Сахалинской области».
- Постановление администрации Сахалинской области от 29 июня 2007 года № 131-па «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере образования, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Сахалинской области».

- Постановление администрации Сахалинской области от 29 июня 2007 года № 133-па «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере социальной защиты, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Сахалинской области».
- Постановление администрации Сахалинской области от 23 августа 2007 года № 179-па «О требованиях к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества предоставления услуг».
- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 29 октября 2007 года № 2188 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере культуры и искусства, предоставляемых за счет средств бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск», и порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых услуг утвержденным стандартам качества бюджетных услуг в сфере культуры и искусства, предоставляемых за счет средств бюджета городского округа «город Южно-Сахалинск» населению городского округа «Город Южно-Сахалинск».
- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 30 октября 2007 года № 2205 «Об утверждении стандартов качества» бюджетных услуг в сфере образования, предоставляемых жителям городского округа «Южно-Сахалинск».
- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 11 декабря 2007 года № 2605 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых услуг утвержденным стандартам качества бюджетных услуг в сфере молодежной политики, предоставляемых за счет средств бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» населению городского округа «Город Южно-Сахалинск».
- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 7 ноября 2007 года № 2237 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере здравоохранения, предоставляемых жителям городского округа «Город Южно-Сахалинск» за счет средств бюджета городского округа.

- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 21 ноября 2007 года № 2373 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере молодежной политики, предоставляемых за счет средств бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» населению городского округа «Город Южно-Сахалинск».
- Постановление мэра города Южно-Сахалинска от 8 ноября 2007 года № 2254 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере физической культуры и спорта, предоставляемых управлением по физической культуре и спорту администрации города Южно-Сахалинска и подведомственными детско-юношескими школами за счет средств бюджета городского округ «Город Южно-Сахалинск» населению городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Смоленская область

- Постановление администрации Смоленской области от 25 апреля 2006 года № 140 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества бюджетных услуг, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Смоленской области».
- Постановление администрации Смоленской области от 28 июня 2005 года № 193 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в области культуры, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Смоленской области».
- Постановление администрации Смоленской области от 28 июня 2005 года № 195 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в области социальной политики, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Смоленской области».
- Постановление администрации Смоленской области от 28 июня 2005 года № 196 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в области здравоохранения, предоставляемых

за счет средств областного бюджета населению Смоленской области».

- Постановление администрации Смоленской области от 28 июня 2005 года № 202 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в области образования, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Смоленской области».

Тверская область

- Закон Тверской области от 18 января 2006 года № 13-30 «О бюджетном процессе в Тверской области».
- Постановление администрации Тверской области от 18 июля 2006 года № 185-па «О порядке разработки, утверждения, реализации и мониторинга реализации областных и бюджетных целевых программ Тверской области».
- Постановление администрации Тверской области от 9 марта 2005 года № 50-па «О первоочередных мерах по введению в Тверской области результативного бюджетирования».
- Постановление администрации Тверской области от 11 августа 2004 года 165-ПА «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Алтайский край

- Постановление администрации Алтайского края от 28 июня 2007 года № 292 «Об утверждении стандартов качества предоставления государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной политики, оказываемых населению Алтайского края за счет средств краевого бюджета».
- Постановление администрации города Барнаула от 29 июня 2007 года № 1912 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг в сфере благоустройства».
- Постановление администрации города Барнаула от 19 апреля 2007 года № 991 «Об утверждении стандартов качества

предоставления бюджетных услуг в сфере культуры, образования и здравоохранения и порядка оценки соответствия фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества».

Красноярский край

- Постановление совета администрации Красноярского края от 27 июня 2007 года № 253-п «Об утверждении стандартов качества оказания государственных услуг в области дорожного хозяйства».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 30 июня 2007 года № 276-п «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области здравоохранения».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 30 июня 2007 года № 278-п «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области культуры».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 28 июня 2007 года № 271-п «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительного образования детей».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 27 июня 2007 года № 258-п «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически оказываемых государственных услуг стандартам качества оказания государственных услуг и учета результатов оценки при формировании расходов краевого бюджета на очередной финансовый год».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 28 июня 2007 года № 270-п «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области профессионального образования».
- Постановление совета администрации Красноярского края от 26 июня 2007 года № 247-п «Об утверждении стандарта качества

оказания государственных услуг в области социальной защиты населения».

- Постановление совета администрации Красноярского края от 26 июня 2007 года № 249-п «Об утверждении стандарта качества оказания государственных услуг в области физической культуры и спорта».
- Постановление администрации города Красноярска от 22 мая 2007 года № 306 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества».
- Постановление администрации города Красноярска от 1 июня 2006 года № 476 «Об утверждении стандартов качества предоставления бюджетных услуг».

Пермский край

- Указ губернатора Пермского края № 55 от 25 июля 2007 года «О целях, задачах и целевых показателях деятельности правительства Пермского края на 2007–2010 годы».
- Постановление правительства Пермского края от 18 мая 2007 года № 99-п «О государственном стандарте социального обслуживания населения Пермского края».
- Указ губернатора Пермского края от 5 октября 2006 года № 169 «Об установлении расчетных показателей по бюджетным услугам и материальным расходам краевого бюджета на 2007 год».

Приморский край

- Постановление губернатора Приморского края от 4 марта 2005 года № 61-пг «О порядке установления государственных стандартов социального обслуживания населения на территории Приморского края».

Республика Алтай

- Постановление правительства Республики Алтай от 27 июня 2006 года № 147 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества бюджетных услуг, предоставляемых за счет средств республиканского бюджета, населению Республики Алтай».
- Постановление правительства Республики Алтай от 25 июня 2007 года № 124 «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг, предоставляемых за счет средств республиканского бюджета населению Республики Алтай».

Приложение

Опыт внедрения БОР в г. Череповце

(Ананенко С.А.²²)

1. Идеология и процесс внедрения элементов БОР в г. Череповце

1.1. Проблемы традиционной модели управления

В Череповце уже в течение ряда лет реализуется проект по повышению эффективности системы управления. Начало этой работы относится к 1998 г., когда в практику управления городом был внедрен бюджет развития. По мере повышения степени прогнозируемости своего развития в 2003 г. город сформулировал стратегию развития, которая определила основные направления развития города в целом, а также возможную реакцию на «вызовы» внешней среды.

Одним из ключевых направлений, обозначенных в стратегии, было формирование новой системы управления муниципальным образованием, которая позволила бы предоставлять городскому сообществу качественные услуги при эффективном расходовании бюджетных средств. Ожидалось, что общее качество управления муниципалитетом должно повыситься. При этом руководство города не было удовлетворено традиционными подходами в данной сфере.

Система управления муниципальным образованием, применявшаяся в тот период, во многом подчинялась традиционной логике финансового планирования, т.е. представляла собой цикл бюджетного процесса, когда на основе деятельности за предыдущий год происходило формирование бюджета следующего года. При этом планирование бюджета будущего года осуществлялось по принципу «от достигнутого», когда к прошлогоднему бюджету применялись некоторые поправочные коэффициенты.

²² Сергей Александрович Ананенко является заместителем мэра г. Череповца и основным идеологом внедрения БОР в систему городского управления.

У руководства города в этих условиях возник ряд серьезных вопросов:

1. Как оценить приоритетность и эффективность расходов? Какие именно заявки считать более приоритетными? Как добиться максимального эффекта от запланированных расходов?

2. Как учесть долгосрочный характер многих проектов? Учесть эффект, который будет получен за 2, 3 и более лет, в пределах одного бюджета представляется проблематичным.

Механизм стратегического планирования в чем-то позволяет получить ответы на эти вопросы. Безусловно, руководство городской администрации может ожидать от стратегии поддержки в определении приоритетов и эффективности расходов с точки зрения долгосрочной перспективы. Однако муниципалитет сразу же столкнулся с еще одной проблемой – каким образом интегрировать инструмент стратегического планирования с уже сложившимся, четко регламентированным, понятным всем его участникам и успешно функционирующим циклом бюджетного планирования?

Как правило, города и регионы выбирают следующий инструмент решения этой проблемы: на основании принятой стратегии разрабатываются комплексы целевых программ, планов мероприятий. Далее эти планы и целевые программы рассматриваются при формировании бюджета следующего года. Часть программ включается в бюджет, под них выделяется финансирование. На основании итогов деятельности за год происходит оценка выполнения целевых программ и соответственно реализации стратегии. Однако такой механизм управления не только не помогает в работе, но и создает новые трудности. Проблема руководства города по определению и реализации приоритетов значительно усложняется, так как теперь ему необходимо разбираться не только с заявками на финансирование текущих расходов, но и с заявками на финансирование целевых программ. Последних же оказывается великое множество, и все они, безусловно, весьма важны и приоритетны. Понять, какая более важная, невозможно. Руководство по-прежнему не имеет какого-либо инструмента для определения наиболее приоритетного и эффективного направления расходования средств бюджета.

В результате средства на финансирование целевых программ выделяются не в полном объеме, а «ровным слоем» в рамках тех средств, которые могут быть в принципе выделены на их реализацию. Финансовых ресурсов на выполнение целевых программ не хватает, по итогам оценки деятельности программы не выполняются, стратегия остается нереализованной. Самым драматичным итогом подобного подхода к управлению является постепенное забвение или даже отказ от механизма стратегического планирования как не оправдавшего возложенных на него надежд.

Главная причина неудачи подобного механизма управления скорее идеологическая, чем техническая. Логика: «*Стратегия => Целевые программы => Цели => Целевые показатели*», которая просматривается в этом механизме, исходит из того, что сначала нужно понять, что на основе принятой стратегии надо сделать (т.е. выработать целевые программы), а только потом – для чего это нужно (т.е. выработать целевые показатели результативности программ). Именно поэтому так трудно использовать подобный механизм для определения приоритетности и эффективности расходов на основе долгосрочных целей.

1.2. Новый подход к управлению

Предлагаемая в рамках внедряемой в г. Череповце модели управления логика представлена следующим образом: «*Стратегия => Цели => Целевые показатели => Целевые программы*». То есть на основе стратегии сначала определяются цели, которые необходимо реализовать, затем – целевые показатели, к которым необходимо стремиться, и только потом – целевые программы и мероприятия, которые позволят достичь намеченных рубежей. Тем самым в виде целевых показателей мы сначала определяем, чего необходимо добиться, а потом – как именно это сделать. На основе подобного механизма руководство города получает инструмент, позволяющий отклонять неэффективные и неприоритетные заявки, принимая только те, которые дадут максимальный положительный эффект.

Многие города начинают осознавать правильность такого подхода и на основе своей стратегии формируют цели и целевые показате-

тели, по которым можно было бы отслеживать степень ее реализации. Однако при этом совершается другая ошибка – в попытке не забыть учесть все направления развития города количество целей начинает превосходить все разумные пределы. Управлять таким числом целей становится сложно, руководители города вновь оказываются необеспеченными инструментарием для работы с заявками на финансирование. Очевидно, что целей, с одной стороны, не должно быть слишком много, чтобы не потерять управляемости системой в целом, а с другой стороны, их не должно быть слишком мало, чтобы не снизить качество реализации самой стратегии в дальнейшем.

Исходя из этих соображений в качестве системы планирования и контроля выполнения стратегии в г. Череповце была выбрана система сбалансированных целевых показателей, которая была введена в действие в 2004 г. Предлагаемая система сбалансированных целевых показателей позволяет составить такое «дерево целей», которое дает необходимый и достаточный набор ориентиров, гарантирующих не только реализуемость стратегии, но и управляемость самой системой.

В рамках данного подхода традиционный механизм целевых программ оказывается не совсем уместным. Дело в том, что традиционно целевые программы создаются на «прорывных» направлениях, позволяя вкладывать средства в достижение наиболее важных результатов. Однако при этом существует угроза, что могут быть недоиспользованы внутренние резервы. Например, если в определенной сфере неэффективные расходы дают неудовлетворительные результаты, то целевая программа в этой области еще в большей степени увеличит расходы, не затрагивая уже выделяемые средства.

Другая угроза состоит в том, что могут появиться целевые программы, которые не ориентированы на конечных потребителей муниципалитета. Так, если муниципалитет через целевую программу оказывает поддержку военным (например, в виде шефской помощи тем или иным военным подразделениям), то важно знать, какую пользу извлекут из этих расходов (или какую услугу получают) жители муниципалитета. Без такого понимания невозможно определить,

как программа повлияет на граждан. А следовательно, невозможно обеспечить приоритетность и эффективность расходов.

Еще одна угроза состоит в том, что постепенно количество целевых программ растет и может выйти из-под контроля. Со временем подразделения администрации понимают, как нужно подать целевую программу, чтобы она была принята. В ход идут и механизмы лоббирования, и подключение общественности, и влияние через прессу, и многие другие, скорее политические, а не финансовые инструменты. Число целевых программ из года в год увеличивается, размывая тем самым саму их суть.

Таким образом, вместо традиционного механизма целевых программ потребовался иной инструмент, сильнее связывающий механизмы стратегического и бюджетного планирования, который мог бы при этом гармонично интегрироваться с системой сбалансированных целевых показателей. В качестве подобного инструмента было выбрано бюджетирование, ориентированное на результат. С одной стороны, в основе БОР лежат показатели результативности, расходов, эффективности (что удачно связывает БОР с системой сбалансированных показателей). С другой стороны, БОР – это способ организации бюджетного процесса (что гарантирует связь бюджетного процесса и стратегирования). В 2005 и 2006 гг. в г. Череповце была проведена работа по внедрению элементов БОР.

1.3. Организация работы по внедрению БОР

В связи с тем, что внедрение БОР рассматривалось в администрации города как продолжение проекта по совершенствованию системы управления муниципалитетом, основным идеологом этого процесса стало Управление стратегического планирования. В то же время основными участниками внедрения БОР являлись руководители, а также главные бухгалтеры главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС).

Работа по внедрению элементов БОР осуществлялась в несколько важных этапов:

1. Подготовительный этап. В рамках этого этапа были подготовлены и проведены презентации концепции БОР для руководите-

лей высшего и среднего звена администрации города. Состоялось обсуждение плюсов и минусов этой системы бюджетирования, определены возможные трудности, с которыми предстоит столкнуться. В ходе первого этапа было достигнуто общее понимание необходимости внедрения элементов БОР в систему муниципального управления. Решающее значение играла приверженность идеологии БОР со стороны руководства муниципального образования.

2. *Формирование программ деятельности как перечня услуг, предоставляемых муниципалитетом конечным потребителям.* Для определения перечня услуг, предоставляемых конечным потребителям, использовался широко применяемый в коммерческом секторе процессный подход к управлению. Вся деятельность органов местного самоуправления была разбита на отдельные процессы, для каждого из этих процессов были определены свои конечные потребители, свои поставщики, а также задействованные ресурсы. Всего было выделено несколько групп подобных процессов: основные процессы (это процессы, конечными потребителями которых являются жители города), вспомогательные процессы (где в качестве потребителей выступают участники основных процессов) и др. В связи с тем, что основным выходом каждого процесса является услуга, предоставляемая тому или иному потребителю, именно эта классификация легла в основу перечня услуг, предоставляемых муниципалитетом своим конечным потребителям. Общее количество программ, выделенных подобным образом в г. Череповце, достигло порядка ста пятидесяти. Ключевые процессы были сконцентрированы в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства.

3. *Формализация программ деятельности.* Для того чтобы каждая услуга была формализована, проводилась работа по формированию карточек программ деятельности. В эти карточки включалась следующая информация: содержание процесса, его нормативное регулирование, соответствие полномочиям органов местного самоуправления, входы и выходы процесса, используемые ресурсы, руководитель процесса и т.п. В связи с тем, что формирование программ деятельности происходило в 2004 г., при создании карточек программ был проведен анализ расходных полномочий, выполняе-

мых в рамках каждой программы деятельности, на соответствие новому закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Были выделены и исключены те расходные полномочия, которые входили в противоречие с указанным законом. В завершение процесса формирования карточек программ деятельности были сформулированы цели и целевые показатели по каждой программе, а также было указано, на какие цели – городского уровня или уровня подразделения – работает та или иная программа.

4. Определение показателей для программ деятельности. Одним из наиболее сложных этапов внедрения БОР в г. Череповце являлось определение показателей для программ деятельности. В рамках каждой программы были определены:

- показатель бюджетной услуги, который отражает усилия, прилагаемые органами власти для достижения конечного результата;
- показатель конечного результата, который характеризует итоговый социальный эффект предоставления той или иной услуги;
- стоимость предоставления бюджетной услуги.

Расчетным путем были также определены:

- показатель экономической эффективности, отражающий объем средств, выделенных на единицу услуги;
- показатель результативности, демонстрирующий, насколько эффективно затраченные усилия трансформируются в конечный результат, что, по сути, и характеризует качество работы;
- показатель эффективности бюджетных расходов, который отражает итоговую стоимость социально значимых результатов предоставляемых услуг.

5. Проведение анализа. После завершения всех необходимых экономических и финансовых расчетов руководители программ должны были проанализировать текущее состояние по каждой из предоставляемых услуг (программ деятельности) и выявить проблемы, причем связанные не только с качеством предоставления услуг, но и с их стоимостью. Главной целью этого анализа являлось определение внутренних резервов для повышения эффективности предоставления услуг в рамках тех средств, которые уже выделялись на те или

иные программы. Выделенные в рамках этого анализа проблемы приоритизировались, на этой основе формировались конкретные задачи по их решению.

6. *Подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности.* После проведения анализа всех программ руководители главных распорядителей бюджетных средств определяли основные приоритеты и направления деятельности своих подразделений с позиции услуг, предоставляемых этими подразделениями конечным потребителям. Руководство ГРБС должно было сформулировать приоритеты в развитии подведомственной ему сферы, исходя из этого определить те направления финансирования, на которые оно будет представлять заявку в следующем финансовом году. На основе этого осуществлялась подготовка докладов главных распорядителей бюджетных средств об основных результатах и направлениях деятельности на следующий финансовый год.

7. *Рассмотрение и защита докладов.* Все доклады ГРБС проходили рассмотрение и защиту на совещаниях под председательством главы города. В рамках этих совещаний осуществлялась проверка соответствия заявленных целей основным приоритетам развития города, а также защита заявок на финансирование каждой сферы исходя из тех задач и проблем, которые были выделены на этапе анализа как отдельных программ деятельности, так и всей сферы в целом. В дальнейшем принятые к финансированию заявки включались в проект бюджета на будущий год в рамках утвержденных лимитов.

Таким образом, по итогам всех этапов формирования системы БОР в г. Череповце:

- проведена классификация основных услуг, предоставляемых населению;
- проведен анализ качества и эффективности предоставления этих услуг;
- определены проблемы и приоритеты в развитии тех или иных услуг.

Эти приоритеты были проранжированы как в рамках главных распорядителей бюджетных средств, так и на общегородском уров-

не, и как следствие бюджет города на следующий финансовый год был ориентирован на решение наиболее приоритетных проблем и задач.

2. Анализ эффективности бюджетных расходов в г. Череповце (на примере сферы образования)

2.1. Оценка эффективности системы образования в целом

Рассмотрим, как работает система БОР на примере сферы общего (школьного) образования, как можно измерять и в конечном итоге управлять эффективностью бюджетных расходов.

Для того чтобы измерить эффективность сферы школьного образования, необходимо определить три ключевых показателя.

1. Что является показателем бюджетной услуги и каков ее объем. В случае школьного образования мы платим школам за обучение воспитанников, поэтому показателем бюджетной услуги является количество учеников. В г. Череповце их число составляет около 30 тыс. человек.

2. Каковы затраты на предоставление бюджетной услуги. В нашем случае – это общий объем финансирования, выделенный на обучение школьников, т.е. по данным бюджета за 2005 г. – 282 млн рублей.

3. Что представляет собой показатель конечного результата, с помощью которого можно измерить качество образовательного процесса. Здесь могут быть использованы разные показатели качества образовательного процесса. Например, количество золотых и серебряных медалей, полученных выпускниками школ; количество учеников, закончивших образовательную программу соответствующей ступени, и т.д. Однако в качестве более адекватного критерия использовался другой показатель – количество учащихся, по итогам ЕГЭ закончивших соответствующий образовательный уровень на «хорошо» и «отлично». Выбор этого показателя не бесспорен, и, безусловно, при его использовании есть много ограничений. Однако он обладает рядом серьезных достоинств, главными из которых яв-

ляются простота для понимания и объективность. В г. Череповце количество таких учащихся в 2005 г. составило около 35% от общего контингента.

Для определения эффективности деятельности сферы школьного образования необходимо вычислить три показателя эффективности. Алгоритм определения показателей эффективности в сфере общего образования представлен во *вставке П-1*.

1. *Показатель экономической эффективности*, который определяется как частное от деления показателя бюджетной услуги на стоимость предоставляемой услуги. В нашем примере необходимо разделить количество учащихся на затраты на их обучение. Получаем, что на 1 млн рублей в год, который мы тратим на образование учеников, в городских школах обучаются 106 учащихся. Этот показатель демонстрирует, насколько эффективно преобразуются финансовые ресурсы в бюджетные услуги, т.е. на 1 млн рублей мы получаем услугу в виде обучения 106 учащихся. Взяв величину, обратную показателю экономической эффективности, получаем другой, более привычный показатель – норматив расходов в расчете на одного ученика, который в данном случае составляет чуть менее 9,5 тыс. рублей в год на одного учащегося.

2. *Показатель результативности или качества образовательного процесса*, который вычисляется как частное от деления показателя конечного результата на показатель бюджетной услуги. В нашем примере это отношение количества учеников, сдавших ЕГЭ на «хорошо» и «отлично», к общему количеству учащихся. Мы видим, что чуть более 35% учеников соответствуют данному критерию.

3. *Показатель эффективности бюджетных расходов*, который вычисляется как частное от деления показателя конечного результата на стоимость предоставления бюджетной услуги. В нашем примере он составляет 37 учеников, закончивших на «хорошо» и «отлично», на 1 млн рублей. Взяв величину, обратную эффективности бюджетных расходов, получаем, что на одного ученика, закончившего на «хорошо» и «отлично», бюджет тратит в год сумму чуть более 27 тыс. рублей.

Вставка П-1

Показатели эффективности на примере общего образования

Экономическая эффективность:

$$\frac{\text{Бюджетная услуга}}{\text{Стоимость программы}} = \frac{\text{Количество учащихся всего}}{\text{Затраты на обучение}} = 106 \text{ учащихся} / \text{1 млн руб.}$$

Результативность:

$$\frac{\text{Конечный результат}}{\text{Бюджетная услуга}} = \frac{\text{Количество на "4" и "5"}}{\text{Количество учащихся всего}} = 35,1\%.$$

Эффективность бюджетных расходов:

$$\frac{\text{Конечный результат}}{\text{Стоимость программы}} = \frac{\text{Количество на "4" и "5"}}{\text{Затраты на обучение}} = 37 \text{ на "4" и "5"} / \text{на 1 млн руб.}$$

Перейдем к вопросу о том, насколько эффективно или неэффективно работает система образования. Для этого необходимо сравнить деятельность системы образования либо с предыдущими годами, либо с результатами в других аналогичных муниципальных образованиях. Тогда возможно понять в динамике, как изменяется эффективность и по какой причине. Чтобы глубже разобраться в данном вопросе, необходимо применить аналитические возможности, предоставляемые используемым в городе подходом. В частности, должна приниматься во внимание зависимость между применяемыми показателями эффективности, проиллюстрированная во *вставке П-2*.

Как видно из представленной зависимости, показатель экономической эффективности, умноженный на показатель результативности, дает показатель эффективности бюджетных расходов. Это означает, что для повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо двигаться по двум направлениям:

а) при сохранении результативности повышать экономическую эффективность, т.е. сокращать расходы на предоставление услуг, не ухудшая качества;

2.2. Анализ эффективности расходов образовательных учреждений

Рассматриваемый подход дает возможность не только определить, насколько эффективна или неэффективна система образования в целом, но и выявить, в каких именно образовательных учреждениях имеются проблемы и чем они вызваны. Рассмотрим на условном примере четыре школы и попробуем определить, какие из них являются проблемными и почему (*табл. П-1*).

Таблица П-1

Анализ эффективности расходов учреждений образования

	Расходы, млн руб.	Количество учащихся, чел.	Количество учащихся, закончивших на «4» и «5», чел.	Экономическая эффек- тивность, чел./млн руб.	Результативность, %	Эффективность расхо- дов, чел./млн руб.
Школа А	10	1000	200	100	20	20
Школа В	8	500	200	63	40	25
Школа С	20	2500	900	125	36	45
Школа D	15	1000	500	67	50	33
По всей сфере	282	29900	10500	106	35	37

Рассматривая показатель экономической эффективности, мы видим, что *школы А и С* функционируют с показателем эффективности, сопоставимым с показателем в целом по сфере образования. В то же время *школа В* с показателем эффективности 63 чел. на 1 млн рублей и *школа D* с показателем 67 чел. на 1 млн рублей работают практически вдвое хуже, т.е. предоставляют услуги примерно в

2 раза дороже, чем в среднем по всей системе образования. Говоря о результативности, мы наблюдаем проблему со *школой А*, где результативность образовательного процесса также примерно вдвое меньше, чем средняя результативность по сфере образования. В то же время *школы В* и *Д* значительно превосходят общий уровень по показателям результативности. И, наконец, итоговый коэффициент эффективности бюджетных расходов показывает, что проблемными являются *школы А* и *В*, где показатель эффективности более чем на 50% хуже, чем в среднем по сфере, в то же время *школы С* и *Д* показывают эффективность, сопоставимую со среднегородской. Очевидно, для того, чтобы повысить в целом эффективность бюджетных расходов, необходимо изменять ситуацию в *школах А* и *В*.

Таким образом, показатели эффективности позволили продемонстрировать, в каких школах имеются проблемы. Попробуем разобраться, в чем же эти проблемы заключаются.

Мы видим, что в *школе А* уровень расходов соответствует среднегородскому, однако она имеет довольно низкий показатель результативности, что говорит о недостаточном качестве предоставляемых образовательных услуг. Тем самым проблемы в этой школе заключаются не в плохом финансировании (оно соответствует общегородскому уровню), а в том, что образовательный процесс не соответствует уровню, сложившемуся в целом по городу. Таким образом, в *школе А* для повышения качества предоставляемых услуг нет необходимости в росте объемов финансирования, но следует сосредоточиться на проведении организационных мероприятий.

В *школе В* ситуация обратная. При довольно высокой результативности школа имеет очень низкую экономическую эффективность, т.е. предоставляемые ею услуги значительно дороже, чем в среднем по городу. Следовательно, здесь проблема заключается именно в экономических причинах низкой эффективности – слишком дорогие услуги. И, если обратить внимание на количество учащихся, посещающих эту школу (а это самая малочисленная школа), можно сделать вывод, что, по-видимому, эта школа недоукомплектована, и, судя по всему, здесь необходимо проводить мероприятия,

которые позволят сократить объем расходов на образовательный процесс.

Таким образом, анализ эффективности позволит не только выделить те школы, которые демонстрируют низкую эффективность, но также понять, какие именно мероприятия необходимо провести в каждой из этих школ.

2.3. Анализ инвестиционных предложений

Источником постоянных проблем для муниципального образования является решение о правильном распределении бюджетных средств, особенно в части инвестиционных расходов. В частном секторе эта проблема с успехом решается благодаря тому, что показатели рентабельности, срока окупаемости и т.п. позволяют делать расчеты по всем инвестиционным проектам и давать им чисто экономическую оценку. В случае использования показателей эффективности аналогичная задача может быть решена и в сфере муниципального управления.

Рассмотрим два инвестиционных проекта: для *школ А* и *Д*. Примерами таких проектов могут быть решения по созданию специализированных классов по тем или иным предметам, по ремонту спортивных залов или школьных стадионов, а также по капитальному строительству мастерских или иных учебных помещений. Мы должны принять решение, какой проект является наиболее приоритетным. Объем финансирования проекта *школы А* составляет 0,5 млн рублей, а проекта *школы Д* – 1 млн рублей. Ожидается, что показатель результативности от реализации проектов в каждой из этих школ вырастет на 0,1 тыс. человек.

Мы будем в большей степени склонны финансировать тот проект, который даст наибольший прирост результата на единицу финансирования. Рассчитывая отношение прироста результата к приросту объема финансирования, можно понять, какой проект является более приоритетным. Соответствующие расчеты представлены в *табл. П-2*.

Таблица П-2

Анализ инвестиционных предложений по учреждениям образования

	Расходы, млн руб.	Количество учащихся, чел.	Количество учащихся, закончивших на «4» и «5», чел.	Экономическая эффективность, чел./млн руб.	Результативность, %	Эффективность расходов, чел./млн руб.
Школа А	+0,5 10	1000	+100 200	-4,7 100	+10 20	+8,6 20
Школа В	Прирост: $100/0,5 = 200$ чел. на млн руб.					
Школа С	Прирост: $100/1,0 = 100$ чел. на млн руб.					
Школа D	+1,0 15	1000	+100 500	-4,2 67	+10 50	+4,2 33

Как видно из табл. П-2, прирост результата в школе А составит 200 человек на 1 млн рублей, в то время как прирост результата в школе D – только 100 человек на 1 млн рублей. Таким образом, более привлекательным для финансирования является проект школы А, а не школы D. Это следует и из изменения показателей эффективности. Экономическая эффективность в обеих школах снижается (на 4,7 чел./млн руб. в школе А и на 4,2 чел./млн руб. в школе D), так как увеличиваются расходы на предоставление образовательных услуг. Результативность в обеих школах увеличивается на 10%. В то же время показатель эффективности бюджетных расходов в школе А вырос вдвое больше (на 8,6 чел./млн руб.), чем в школе D (на 4,2 чел./млн руб.). Вновь подтверждается, что проект школы А является более привлекательным, чем проект школы D.

3. Общая оценка внедрения БОР в г. Череповце

3.1. Позитивные последствия внедрения БОР

Применение БОР в г. Череповце выявило ряд несомненных позитивных последствий его внедрения.

Во-первых, начала появляться прозрачность в отношении большинства бюджетных услуг. Если раньше было не очень понятно: как, почему, для каких целей и с каким качеством предоставляются услуги, то сегодня эти проблемы сняты.

Во-вторых, появился общий язык общения между руководством города и руководителями среднего звена. Ранее руководители города говорили о необходимости экономии, поиска внутренних резервов, о повышении качества услуг, необходимости инвестирования только в самые важные направления. Руководство среднего звена, как правило, говорило о хроническом недофинансировании и недостаточном выделении средств на все услуги, что не позволяло повышать эффективность различных видов услуг и их качество. Внедрение БОР позволило вооружить и тех, и других одним и тем же инструментарием, одними и теми же фактами, на основании которых можно вести обсуждение распределения финансовых ресурсов.

В-третьих, появилась возможность давать оценку вложений в социальную инфраструктуру точно так же, как это делается в частном секторе. Если ранее говорилось о том, что денег хронически не хватает и поэтому нужно еще больше средств, то сегодня появилась возможность выбирать более приоритетные и эффективные инвестиционные предложения, причем делать это не только внутри одной сферы, но и между отдельными подразделениями.

Наконец, *в-четвертых*, произошло переосмысление содержания работ по предоставлению ряда услуг вследствие того, что в процессе формирования целевых показателей качества и эффективности пришлось ответить на наиболее фундаментальные вопросы о том, для кого предоставляется эта услуга, кому она требуется и с какой эффективностью она будет предоставлена. Как следствие ряд услуг был видоизменен, также были изменены объемы и способы их финансирования.

3.2. Проблемы внедрения БОР

При внедрении БОР необходимо исходить прежде всего из того, что это не просто новый принцип формирования бюджета. Главной задачей является не поиск показателей и измерение эффективности деятельности органов власти. Это иная парадигма управления, фундаментальные изменения подходов ко всем компонентам системы управления: планированию, целеполаганию, контролю и оценке деятельности, мотивации персонала и т.д. Отсутствие подобного понимания может привести к тому, что БОР будет реализован как чисто финансовый, арифметический, а значит, формальный проект. При таком подходе может быть потерян весь потенциал совершенствования деятельности органов власти и повышения эффективности их работы.

В процессе работы по внедрению БОР выделилась группа проблем, с которой приходилось сталкиваться при формировании системы показателей и внедрении инструментов БОР в целом.

1. Подбор измерителей. При формировании целевых показателей применялся подход: «если что-то невозможно измерить – этим невозможно управлять». Действительно, для того, чтобы иметь возможность управлять качеством и эффективностью предоставляемых услуг, для каждой услуги необходимо сформировать весь набор измерителей качества, результативности и эффективности.

Однако, *во-первых*, существуют «трудноизмеримые» услуги. Например, постоянные трудности вызывают измерения уровня культуры, патриотизма, воспитания молодежи и многие другие. Как показывает практика, в сфере деятельности органов местного самоуправления таких «трудноизмеримых» услуг не так уж много. Как правило, показатели, измеряющие качество предоставления этих услуг, все равно могут быть найдены или заменены показателями, которые могут измерить качество услуг косвенно. Например, один из ключевых показателей качества работы системы охраны здоровья – ожидаемая продолжительность жизни, которая рассчитывается на основе условного поколения, – на уровне городской статистики не определяется. Но в качестве замены может быть использован показатель средней продолжительности жизни, который рассчитывается на ос-

нове фактического поколения, а именно умерших людей за истекший год.

Во-вторых, существуют услуги, где имеется большой лаг между прилагаемыми усилиями и результатами от предоставления данной услуги. Ярким примером здесь могут послужить проекты, связанные с улучшением здоровья граждан. Приобретение медицинского оборудования, развитие системы медицинской профилактики и многие другие мероприятия, направленные на снижение заболеваемости и смертности, имеют довольно большой лаг. Однако чаще всего выходом из этой ситуации является определение промежуточных точек, которые могли бы дать промежуточные оценки результатов.

И, наконец, *в-третьих*, всегда остается проблема субъективизма в выборе измерителей. Разные специалисты предлагают измерять качество тех или иных процессов с помощью разных показателей. Более того, иногда для одних и тех же показателей предлагается использовать разные методики их расчета. Это приводит к тому, что довольно длительное время тратится на дискуссии по поводу выбора измерителя или методики измерения. Могут предлагаться показатели, которые невозможно сравнивать с примерами в других городах и регионах. Для решения этой проблемы мы старались предпринимать разумное количество усилий по нахождению консенсуса в отношении измерителя или методики его измерения. Проводилась также большая работа по поиску стандартных, типовых или общепринятых методик измерения тех или иных процессов, если таковые имелись. Наконец, если ни то, ни другое невозможно было сделать, в качестве измерения той или иной услуги использовались все доступные методики, с тем чтобы в процессе их использования сделать окончательный выбор.

2. *Расчет показателей*. В этом процессе пришлось столкнуться с рядом трудностей.

Во-первых, традиционной является проблема дефицита ретроспективных данных, особенно на муниципальном уровне. Муниципальная статистика, как правило, отсутствует, иметь свои собственные статистические органы может позволить себе только небольшое число обеспеченных муниципальных образований. Существует от-

раслевая статистика, которая особенно развита в сфере здравоохранения и образования. Однако другие сферы, как правило, оказываются более «бедными» с точки зрения наличия ретроспективных данных. Эта проблема всегда была и будет оставаться одной из основных при формировании систем целевых показателей. Единственным выходом из этой ситуации является формирование муниципальной статистики, начало сбора тех данных, которые никогда ранее не собирались, ведь если этого не начать делать сейчас, то данные для измерений не появятся никогда.

Во-вторых, в процессе проведения расчетов появлялись регулярные сложности в определении методики измерения тех или иных показателей. По ряду услуг есть адекватные методики измерения их качества, но эти методики весьма дорогостоящи. Существуют также и менее сложные методики, но, как правило, они не позволяют дать адекватную оценку. Пожалуй, главной рекомендацией здесь является правило: «лучшее – враг хорошего». Если действительно нет возможности оплатить «хорошую» методику, следует отказаться от этого показателя в пользу менее качественного, дающего более приближенную оценку измерителя, но менее дорогостоящего. Например, для оценки качества системы управления администрацией города (этот показатель присутствует у Управления стратегического планирования) предполагалось использовать оценку по модели качества EFQM, адаптированной для России. Методика измерения этого показателя отработана, однако провести качественную оценку на ее основе было весьма проблематично. Поэтому показатель был изменен на другой критерий – оценку качества процессов, которая измерялась значительно проще.

В-третьих, всегда бывают попытки манипулирования полученными данными и процессами расчетов. В связи с тем, что механизм целевых показателей, механизм измерения качества и эффективности тех или иных процессов, программ и услуг всегда становится элементом системы планирования, контроля, оценки деятельности тех или иных муниципальных служащих, люди склонны к тому, чтобы приукрашивать эти данные, с тем чтобы выглядеть в глазах своего руководства в более выгодном свете. Поэтому любая система

измерения неминуемо начинает страдать от того, что показатели слабо отражают реальную ситуацию. Основными технологиями борьбы с подобными явлениями являются внедрение механизма контроля или механизма независимых измерений, когда результаты и эффективность деятельности одних подразделений измеряют совершенно другие, не связанные с ними органы или службы. Однако не менее важно то, каким образом организована работа с данными, которые получены по итогам измерения качества и эффективности предоставляемых услуг. Если следствием получения этих данных являются лишь наказание, увольнение, депремирование или прочие репрессивные механизмы, то, естественно, вероятность того, что данные будут приукрашены, довольно велика. Если же данные используются для совместного анализа, обсуждения существующих проблем и поиска путей их решения, если в целом вся культура организации направлена не на карательные меры, а на совместное улучшение своей деятельности, то вероятность того, что данные будут приукрашены, значительно снижается.

3. Внутриорганизационные проблемы. Третья группа проблем связана со спецификой самих органов власти как организации.

Во-первых, внедрение БОР выявило, что, как правило, руководители управленческих структур (даже самых крупных) очень плохо ориентируются в экономических расчетах. Казалось бы, нет ничего сложного в определении стоимости услуг в расчете на одного потребителя, качества и эффективности предоставления этих услуг. Однако на практике руководители, никогда не сталкивающиеся с подобным подходом к измерению своей деятельности, испытывают серьезные трудности в понимании экономической сути этих показателей. И даже если такое понимание у них постепенно формируется, профессионально оперировать показателями могут лишь немногие руководители. Проблема может решаться двумя способами: проведением специального обучения специалистов разных уровней, а также путем кадровых перестановок.

Во-вторых, как любая крупная организация органы власти и управления обладают серьезной организационной инерцией. Руководители этих органов уже привыкли к сложившейся за многие годы

практике управления. Эти подходы были заложены задолго до появления нынешнего поколения руководителей, были ими восприняты и успешно используются. Естественно, появление иных подходов к управлению своими подразделениями, а также всей организацией в целом приводит к тому, что люди весьма медленно и очень неохотно меняют практические инструменты управления. Инерция может быть настолько велика, что даже фундаментальные усилия по преобразованию системы управления могут потерпеть фиаско. Выходом из этой ситуации являются активная приверженность высшего руководства к использованию механизмов БОР, к формированию мотивации для внедрения этого подхода на всех уровнях управления, а также последовательное и настойчивое движение по пути внедрения БОР.

В-третьих, необходимо упомянуть об одной из серьезных внутриорганизационных проблем, которая заключается в том, что многие решения, вытекающие из применения инструментов БОР, являются политически опасными для органов власти. В качестве яркого примера подобной угрозы можно рассмотреть результаты, полученные по итогам анализа сферы школьного образования. Как правило, сегодня при сокращающемся количестве учащихся применение технологии БОР приводит к выводу о необходимости закрытия тех или иных образовательных учреждений. Попытки органов власти закрывать данные учреждения порождают социальную напряженность, недовольство населения, что, в свою очередь, может быть чревато политическими проблемами. Особенно остро это проявляется в предвыборный период. В качестве механизмов сглаживания подобных ситуаций можно предложить более глубокую подготовку тех или иных решений, тем более что все данные, подтверждающие эти решения, следуют из анализа, проведенного в рамках БОР. Наконец, даже если по политическим соображениям то или иное решение не будет принято, тем не менее будет получена ясная картина в отношении тех или иных учреждений, что в итоге все равно будет способствовать повышению эффективности системы в целом.

4. Проблемы внешней среды. Кроме проблем организационного плана, также существует целый набор проблем и препятствий к вне-

дрению БОР, которые находятся за пределами сферы влияния органов власти муниципального уровня.

Во-первых, со стороны населения отсутствует заказ на эффективное управление финансами вообще и внедрение БОР в частности. В большей степени население заинтересовано в развитии тех или иных услуг, повышении их качества за счет увеличения финансирования. Как правило, жителей не интересует, сколько стоят оказанные услуги и какие средства тратятся на их предоставление. Как следствие работа по внедрению эффективных методов управления муниципалитетами, в том числе БОР, часто не является политическим приоритетом для руководства муниципального образования. При этом в глазах руководителя значимость указанных инструментов не очень велика.

Во-вторых, при постоянном усилении влияния вышестоящих органов власти и формировании единой вертикали государственной системы управления со стороны вышестоящих органов также отсутствует реальная заинтересованность во внедрении эффективного управления финансами. И хотя формально существуют программы федерального и регионального уровней по повышению эффективности управления общественными финансами, на практике руководители федеральных и региональных властей, а следовательно, и муниципальных образований в большей степени заинтересованы в выполнении тех задач, которые формируются политическим руководством страны. Эти задачи, как правило, требуют повышения уровня финансирования существующих услуг без какой-либо оценки сложившегося на сегодняшний день уровня эффективности расходования бюджетных средств.

3.3. Основные направления развития системы БОР

В связи с тем, что все предыдущие этапы деятельности по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, были направлены на формирование и отработку тех или иных элементов БОР, последующие шаги будут ориентированы на то, чтобы закре-

пить основные результаты, достигнутые в рамках внедрения БОР. Прежде всего предполагается:

- внесение соответствующих поправок в основные нормативные акты, регламентирующие процесс планирования развития города, для того, чтобы закрепить отработанные технологии на уровне конкретных процедур управления. В связи с тем, что внедрение БОР реализуется в городе не как отдельный, самостоятельный проект, а как один из элементов новой системы управления муниципальным образованием, последующее развитие системы БОР будет осуществляться в рамках проекта по улучшению качества управления муниципального образования;
- последовательное усиление системы планирования, контроля и оценки деятельности органов городского самоуправления через использование показателей качества, эффективности и результативности, сформулированных в программах деятельности в рамках БОР;
- внесение изменений в систему мотивации труда муниципальных служащих, а именно в непосредственный учет в системе премирования достигнутых целевых показателей как отдельных программ подразделений, так и всего города;
- усиление финансового блока администрации г. Череповца, с тем чтобы сделать работу по внедрению БОР стержневой системой в деятельности финансистов, экономистов и бухгалтеров во всех подразделениях администрации города.

4. Выводы

Условия, в которых в последнее время приходится действовать муниципальным органам власти, заставляют не только работать над привлечением средств из вышестоящих бюджетов, расширением собственной налоговой базы, но и изыскивать внутренние резервы оптимизации расходов. Причем значимость последнего направления работы с каждым годом будет возрастать, и в перспективе это направление может стать одним из ключевых.

Бюджетирование, ориентированное на результат, является очень емким и качественным инструментом повышения эффективности

бюджетных расходов. Его грамотное применение действительно может приводить к хорошему результату в сфере управления финансами. Опыт работы г. Череповца показывает, что БОР может быть с успехом применен во всей социальной сфере, сфере ЖКХ, а также по многим другим услугам, предоставляемым муниципальным образованием.

Однако переход на систему БОР не может произойти быстро и сам по себе. От органов власти, внедряющих бюджетирование, ориентированное на результат, потребуется серьезный, поэтапный и комплексный подход на этапе перехода на инструменты БОР.

Во-первых, необходима серьезная работа по изменению стиля мышления муниципальных служащих, подходов к принятию решений и процедур управления. Изменению будет подлежать сама организационная культура органов власти, которая складывалась многими десятилетиями. Поэтому работа с кадрами является первостепенной для успеха внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. В рамках данной работы следует организовать обучение людей, которые будут вовлечены в проект. К сожалению, придется принимать неприятные кадровые решения в отношении тех специалистов, которые психологически не могут осуществить переход от традиционного управления к БОР. При этом ключевым фактором успеха являются готовность первых руководителей города работать в новых условиях, их способность использовать инструменты БОР в своей повседневной работе, а также требовать от своих подчиненных следовать этой идеологии.

Во-вторых, бюджетирование, ориентированное на результат, не сможет появиться «на ровном месте», без предварительного внедрения инструментов целеполагания, формирования стратегии, определения целевых показателей (в том числе показателей качества услуг). Прежде чем внедрять БОР, предстоит «пережить» и освоить эти механизмы как фундамент, на котором строится идеология БОР.

В-третьих, вряд ли удастся внедрить бюджетирование, ориентированное на результат, быстро и сразу во всей организации. Учитывая глубину внутриорганизационных преобразований, которые предстоит провести, излишняя скорость и слишком обширный мас-

штаб могут привести либо к внутренним проблемам в организации (когда новая система бюджетирования еще не работает, а старая – уже не работает), либо к саботажу внедрения БОР (если сопротивление со стороны сотрудников не будет сломлено и достигнет критической отметки).

В-четвертых, придется решать проблему наличия специалистов, которые могли бы играть роль «агентов изменений» внутри администрации. Это могут быть внешние эксперты, обладающие пониманием технологии БОР, или внутренние специалисты, способные добиться внедрения этой методики изнутри. Наиболее предпочтительна ситуация, когда изменение инициируется как извне, так и изнутри администрации, позволяя тем самым поддерживать оптимальный темп преобразований, решать проблему компетентности и быть более успешными в борьбе с внутриорганизационной оппозицией.

Как мы видим, процесс внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, непрост. Однако эта «овчинка стоит выделки». Усилия и затраты, приложенные на этапе внедрения механизмов БОР и управления эффективностью бюджетных расходов, могут окупиться и позволить органам власти успешно ответить на вызовы нашего времени.

*Институтом экономики переходного периода с 1996 года
издается серия "Научные труды". К настоящему времени
в этой серии вышло в свет более 100 работ.*

**Последние опубликованные работы
в серии "Научные труды"**

№ 118Р *Бондарев А.А. Оценка функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике за 1999–2004 гг. 2008.*

№ 117Р *Коллектив авторов. Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. 2008.*

№ 116Р *Дробышевский С., Трунин П., Каменских М. Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике. 2008.*

№ 115Р *Дежина И., Киселева В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. 2008.*

№ 114Р *Тихонова Т., Шик О. Альтернативная занятость в сельской местности России. 2008.*

№ 113Р *Коллектив авторов. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. 2008.*

№ 112Р *Коллектив авторов. Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления. 2008.*

№ 111Р *Трунин П.В., Каменских М.В. Мониторинг финансовой стабильности в развивающихся экономиках (на примере России). 2007.*

№ 110Р *Быстрицкий С.П., Заусаев В.К. Россия - Северо-Восточная Азия Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох. 2007.*

Стародубровская Ирина Викторовна

**Бюджетирование, ориентированное на результат,
на региональном и муниципальном уровнях:
подходы и рекомендации**

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева
Корректор: Л. Соколова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 24.10.2008.
Тираж 500 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736
Факс (495) 203–8816
www.iet.ru
E-mail: info@iet.ru