

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ  
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАКТИКИ  
УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Бриль Д. В.<sup>1</sup>**

*(ФГОБУВО Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации, Москва)*

*Как методологически подойти к созданию и обеспечению эффективной работы федеральных органов исполнительной власти в целях организации реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации, осуществления регулирования в социально-экономической сфере, обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направления и контроля деятельности ее органов, формирования государственных программ и обеспечения их реализации, а также реализации права законодательной инициативы? На сегодняшний день нормативно определены основы организации работы министерств и ведомств. При этом пока не установлено, как практически осуществлять эту деятельность, какие применять методологии. Автором на основе анализа и обобщения опыта, в том числе собственного практического опыта создания и реализации проектов по совершенствованию деятельности двух федеральных служб, федерального агентства и федерального казенного учреждения, описана история развития теории и совершенствования практики управления эффективностью исполнительных органов власти Российской Федерации, выделены проблемы, которые подлежат изучению и решению в целях проведения реформ, обеспечивающих повышение эффективности реализации возложенных на них полномочий. Принципы и подходы к организации проведенной работы стали основой проводимого научного исследования, включая получение знаний и их разработку в рамках конкретной специальности – экономика и управление народным хозяйством.*

**Ключевые слова:** государственное управление, управление эффективностью, бюджетирование ориентированное на результат.

---

<sup>1</sup> Денис Валерьевич Бриль, к.э.н. (brillclub@mail.ru).

## **1. Введение**

В конце XX века произошла революция в науке об управлении. 80-90-е годы XX века стали в международной практике началом перехода к «новому государственному управлению» (New Public Management) путем «переноса» многих управленческих технологий из области бизнеса в государственный сектор. Одним из наиболее привлекательных элементов бизнес-технологий оказалось управление по результатам, в частности, бюджетирование по результатам. По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (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» [5].

Идея управления по результату – увязка целей, средств и итогов деятельности. В самом общем виде суть управления по результатам (или иначе: программно-целевого управления; управления, ориентированного на достижение целей; программно-целевого подхода в управлении; программно-целевых методов, программно-целевого метода управления) заключается в привязывании целей к ресурсам при помощи программ. В этом контексте бюджетирование по результатам (или иначе: бюджетирование, ориентированное на результат (БОР); программно-целевое бюджетирование) в целом можно определить как реально работающую систему бюджетного планирования, соединяющую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов. В международной практике используются и другие, близкие по значению термины, помимо указанных выше.

## **2. Условия совершенствования управленческой практики органов исполнительной власти**

Можно выделить некоторые ключевые факторы перехода к системе нового государственного управления в России. На рубеже 1990-х годов во многих странах назрели проблемы в сфере государственного бюджетирования, требовавшие пере-

хода к инновационным методикам управления, уже получившим к тому времени распространение в отдельных Западных государствах и предполагавших ориентацию на результат. До половины национального дохода в экономиках многих развитых стран перераспределяется государством, что требует применения эффективного централизованного механизма перераспределения ресурсов в динамично изменяющихся условиях (особенно в периоды экономических кризисов). В условиях глобализации экономики национальные финансовые системы становятся взаимозависимыми. Это означает, что неспособность отдельных стран эффективно управлять рисками создает угрозу безопасности национальному суверенитету уже на глобальном уровне (скупка активов). Еще более важно, что «процессы демократизации российского общества», изменение общественного правосознания к концу 1990-х гг. привели к тому, что сформировался новый общественный запрос на контроль над эффективностью деятельности государственной власти. В демократическом государстве власть не добьется доверия граждан и, следовательно, не получит «мандат» на переизбрание, если на деле, на конкретных примерах не докажет свою эффективность.

Общественное «давление» на власть заставляет ускорить темпы внедрения новых методик. На действия власти в рамках повышения эффективности государственного управления значительное влияние оказывает рост ожиданий граждан относительно получения достоверной информации об использовании средств налогоплательщиков, а также относительно качества и доступности предоставляемых государством услуг. В этой связи также можно выделить более «свежий» фактор – развитие информационных технологий, что, с одной стороны, резко увеличивает доступность данной информации для граждан, с другой – многократно повышает возможности ее обсуждения и влияния этого процесса на формирование общественного мнения.

В результате государство вынуждено еще и бороться за традиционно сложившуюся форму своего существования. Это обусловлено тем, что граждане получают все более и более опасный инструмент оперативной и, в большинстве случаев, на первый взгляд, объективной оценки законности и эффективно-

сти работы государственных институтов, не говоря уже о жизни и деятельности их конкретных представителей. При этом государство теряет управление механизмами смягчения и преодоления имеющихся противоречий между всевозможными общественными силами, а также поиска и реализации социального компромисса между различными слоями общества.

Наиболее передовая практика управления по результатам в государственном секторе сложилась в англосаксонских странах. Результаты исследования показали, что наиболее активно система нового государственного управления внедрялась на общенациональном уровне в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и США. Это страны, во-первых, с достаточно развитой экономикой, во-вторых, с развитой формой демократии, в-третьих, со значительным распространением протестантизма. Протестантская трудовая этика с ее принципами бережливости, дисциплины, упорного напряженного труда и индивидуализма хорошо «укладывается» в модель управления по результатам. Можно сказать, что протестантизм оказал значимое влияние не только на экономический подъем и развитие капитализма, но и на внедрение системы нового государственного управления<sup>1</sup>. В ряде стран данный подход затронул также системы управления в регионах и муниципальных образованиях (США, Великобритания, Канада). В ФРГ инициаторами внедрения новых управленческих технологий выступили именно земли и муниципальные образования.

---

<sup>1</sup> Термин «протестантская трудовая этика» был введён в научный оборот немецким социологом и философом Максом Вебером в его знаменитой работе «Протестантская этика и дух капитализма» в 1905 году. Так, М. Вебер заметил, что в Германии наилучших экономических успехов добивались протестанты; именно они составляли костяк предпринимателей и высококвалифицированных технических специалистов. По мнению М. Вебера, экономический подъём и развитие евро-американского капитализма объяснялся наличием протестантской этики. Современная социология говорит, скорее, об этике, подобной протестантской. Главное – взгляд на предпринимательскую деятельность как нравственно оправданную, общественно-полезную и жизненно необходимую.

Парадоксы экономического планирования складывались в СССР. С одной стороны, принципы плановой экономики в СССР создавали у экономических субъектов искаженную мотивацию: их фактически мотивировали получить минимальный уровень планового задания и максимальный объем ресурсов для его выполнения. Отсюда возникал «синдром Госплана»: в выигрыше оказывались те, кто доказал возможность достижения минимальных результатов при максимальном объеме ресурсов, а не наоборот. С другой стороны, можно привести многие очень успешные по достигнутым результатам примеры использования программно-целевых методов планирования в СССР.

Достижения в управлении эффективностью в советский период очевидны. В 20-30-е годы предпринимались попытки использовать программно-целевые методы в территориальном планировании (план ГОЭЛРО, создание Урало-Кузнецкого комбината, освоение Хибин, строительство лесозэкспортного порта Игарка на Енисее и крупного промышленного центра Комсомольск-на-Амуре и др.). В 60-80-е годы в целом достаточно успешно реализовывались программы развития производительных сил в таких отдельных территориально-производственных комплексах (ТПК), как Оренбургский, Южно-Якутский, Южно-Таджикский. Начиная с 70-х годов в СССР (помимо программ развития отдельных ТПК) получают широкое распространение целевые комплексные программы – научно-технические, экономические, социальные, региональные, экологические. Целевые программы начали включать в состав народнохозяйственных планов как отдельные приложения. Однако эти программы характеризовались низкой результативностью: их было слишком много при слабой обеспеченности ресурсами и отсутствии отлаженного механизма реализации. При этом, например, в Методических указаниях к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР, выпущенных Госпланом СССР в 1974 году, большое внимание уделялось методам планирования повышения эффективности общественного производства, обоснованию рационального использования ресурсов путем сопоставления результатов с затратами на всех уровнях хозяйственного управления.

Подход к управлению в СССР оставался преимущественно мобилизационным и строился вокруг концентрации ресурсов, а не их распределения. В целом, в условиях планово-административной системы успешные результаты могли достигаться только большим напряжением сил. Важно было достичь цели любой ценой, любыми средствами: «нам нужна одна победа ... – мы за ценой не постоим». Наиболее ярко это проявилось в годы сталинизма, когда широко использовался принудительный труд заключенных, комплектация по мобилизационному принципу так называемых «стройтудармий». С другой стороны, эти методы давали действенный результат. Однако в таких условиях, соответственно, не было (и не могло быть) даже формального торга за ресурсы – конкурентного отбора исполнителей для реализации программ. Ресурсы, в свою очередь, часто привлекались за счет реализации любых имеющихся ликвидных активов, – так, на реализацию ГОЭЛРО шли средства от распродажи национального культурного достояния, экспортных хлебных поставок в условиях голода в отдельных регионах страны и т.п.

Перестройка – пробуждение интереса к новым методам руководства экономикой на принципах рыночного регулирования. В период перестройки в 1987 г. был разработан и принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», среди которых одним из важнейших явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». Деятельность Госплана подверглась серьезной критике. Был намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, ослаблению административного давления. Закон «О государственном предприятии» (лето 1987 года) значительно расширял самостоятельность предприятий. Министерства готовили контрольные показатели экономического развития на год и на их основе устанавливали государственный заказ предприятию. Все, что производилось сверх госзаказа, можно было реализовать на выгодных условиях по свободным ценам. Однако попытка излечения «синдрома Госплана» не привела к серьезным результатам:

госзаказ устанавливался на пределе возможностей предприятий, система ценообразования и материально-технического снабжения оставалась преимущественно прежней.

В 90-е годы в России для компенсации потери государственного, отраслевого, регионального планирования во время попытки быстрого перехода к новой рыночной экономике вновь возник интерес к применению целевых социально-экономических программ. Закон РФ №2859-1 от 28 мая 1992 года «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» стимулировал работу по программированию «в центре и на местах». Медленно началась стандартизация управления по результатам.

### **3. Российский опыт управления эффективностью исполнительных органов государственной власти**

Началом осознанного перехода России к модели (идеологии) нового государственного управления можно, видимо, считать принятие постановлением Правительства РФ №249 от 22 мая 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее – Концепция 2004–2006). В ней были сформулированы основные подходы к внедрению в России бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), названного «ядром новой организации бюджетного процесса». 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». При этом обращает на себя внимание применение одного из ключевых тезисов Методических указаниях к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР.

В качестве основных инструментов внедрения БОР рассматривались доклады о результатах и основных направлениях

деятельности (ДРОНД), федеральные целевые программы (ФЦП), а также ведомственные целевые программы (ВЦП).

Развитие идей управления по результатам и их воплощение в практику осуществлялось уверенно, но не всегда результативно. Концепция 2004–2006 содержала достаточно подробное описание требований, предъявляемых к данным инструментам, а также механизмов их использования в бюджетном процессе. В качестве приложения к Концепции 2004–2006 было представлено Положение о ДРОНД субъектов бюджетного планирования (СБП). Данным Положением были установлены основные принципы и правила подготовки и представления докладов. В дальнейшем в развитие указанного Положения были введены Методические рекомендации по подготовке ДРОНД СБП на 2006–2008 гг. (письмо Министерства финансов РФ от 27 июня 2005 г. №02-АЛ/2008). В них детально рассматривались требования к установлению целей, задач и показателей деятельности СБП, отражению финансирования их достижения, раскрывалось понятие результативности бюджетных расходов.

Концепция 2004–2006 указала на неполное соответствие сложившейся процедуры и методологии разработки и реализации ФЦП требованиям программно-целевого метода планирования. Среди проявлений этого несоответствия – нечеткость формулировок целей и ожидаемых результатов программ, размытость ответственности за их достижение. Концепция 2004–2006 определила ФЦП и ВЦП «в качестве двух типов единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ». Были сформулированы общие требования, предъявляемые к этим двум типам программ, а также их основные различия. ВЦП – утверждаемый СБП комплекс взаимоувязанных мероприятий, либо выделяемая в аналитических целях при подготовке ДРОНД СБП группировка расходов, которые направлены на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета (ГРСБ) и описываемой измеряемыми целевыми индикаторами. ФЦП отличаются от ВЦП уровнем утверждения, межотраслевым характером, содержанием программной деятельности и ме-



роприятий (ФЦП включает крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и/или структурные проекты), принципом планирования расходов. В то же время ФЦП и ВЦП едины по принципу формирования и реализации.

Документом, регулирующим реализацию принципов БОР, стало, в том числе, Положение о разработке, утверждении и реализации ВЦП (утверждено постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239). В нем выделялись два вида ВЦП: утверждаемая ведомственная целевая программа (целевая программа ведомства) и аналитическая ведомственная целевая программа, к содержанию которых устанавливались разные требования. Так, аналитическая ведомственная целевая программа выделяется при подготовке ДРОНД в целях аналитики – как группировка расходов, которые направлены на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета и описываемой целевыми индикаторами.

В редакции от 26 апреля 2007 г. Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) конкретизировал (уточнил) требования к долгосрочным (федеральным) целевым программам (ДЦП) – порядку утверждения самих программ, объема бюджетных ассигнований на реализацию, проведения оценки эффективности (ст. 179). Бюджетный кодекс РФ (в указанной редакции) также ввел понятие ведомственных целевых программ (ст. 179.3), которого не было в прежней редакции.

Но сформированная система не нашла достаточного рационального применения в работе министерств и ведомств, так как все ждали от ее использования, прежде всего не повышения эффективности управления, а возможности обосновать дополнительное финансирование. Как только Минфин России не подтвердил такого подхода и определил необходимость программирования под уже выделенные ассигнования, вся сформированная методология стала использоваться формально, «для отчета».

#### **4. Отличительные особенности программно-целевого управления деятельностью органов государственной власти**

Как мы уже говорили, данная модель (идеология) нового государственного управления была перенесена в государственный сектор из бизнеса. Международная практика ее применения в области государственного управления, так же как и Российская, выявила ряд ограничений, которые были связаны не только со сложностями самого процесса внедрения, но и с характерными отличиями управления в деловом и государственном секторе (прежде всего в области оценки результатов деятельности).

Эксперты считают [1, 2], что можно выделить следующие основные причины указанных отличий.

1. Услуги (т.е. результаты деятельности) в государственном секторе имеют несколько иную природу, чем продукты, производимые бизнесом. Они сложнее и многообразнее, они взаимосвязаны между собой и зависят от ценностных установок (например, от политических взглядов). Например, развитие и поддержание патриотизма, чувства национальной гордости зависит от очень большого числа результатов деятельности государственных органов в области экономики, социальной сферы, внешней политики и т.п. Оценка результатов деятельности по данному направлению зависит также от ценностного наполнения самих этих понятий – от так называемого «квасного патриотизма» до лермонтовского «люблю отчизну я, но странною любовью». Часто для различных заинтересованных групп важны разные характеристики производимого государственным сектором конкретного продукта. Например, для работников правоохранительных органов важна формальная раскрываемость преступлений и правонарушений (так называемые «палки»). Данный показатель теоретически может искусственно повышаться посредством отказа, волокиты при приеме заявлений граждан, использования маргинальных групп населения при подготовке отчетности о «раскрытии» и т.п. Для граждан, в свою очередь, важна криминальная безопасность. Суть разногласий различных заинтересованных групп по поводу благоустройства дворов

наглядно представлена в фильме «Бриллиантовая рука». Управдом в исполнении блистательной Ноны Мордюковой категорично заявляет жителю-собаководу, что наши дворы планируются не для гуляний, а для эстетики».

2. Далек от всегда результат деятельности органов государственного управления полностью определяется их собственными усилиями. На него способна повлиять внешняя неконтролируемая среда (форс-мажорные обстоятельства), причинно-следственная связь может быть неочевидна и неоднозначна – достигнутый результат может складываться из усилий нескольких государственных органов и т.п. Например, в России одним из обязательных предметов для сдачи ЕГЭ является русский язык. Однако для части выпускников школ данный язык не является родным. По этой причине средний балл ЕГЭ по русскому языку будет ниже в тех общеобразовательных учебных заведениях и на тех территориях, где преобладают такие ученики. То есть на результаты ЕГЭ по русскому языку будет влиять не только деятельность образовательных учреждений и органов управления образованием.

3. В государственном управлении часто важен не только продукт деятельности, но и процесс его получения. Например, инновации не всегда в краткосрочной перспективе позитивно воздействуют на результаты деятельности государственных организаций. Напротив, в долгосрочной перспективе они могут значительно улучшить их деятельность. В условиях оценки по результату без учета процесса показатели в процессе внедрения инноваций могут иметь негативную динамику, создавая тем самым негативные стимулы к их использованию.

4. Органы государственной власти представляют собой сложную иерархическую систему. Именно в системах такого вида с большей вероятностью могут возникать искажения при оценке результатов деятельности, в том числе за счет искаженного мотивационного поведения работников этих органов.

Отличия в области оценки результатов деятельности в частном и государственном секторе были представлены в виде таблицы А.М. Лавровым [3], занимавшим в период начала этой реформы должность директора Департамента бюджетной поли-

тики Минфина России, а с 2011 года – заместителя Министра финансов Российской Федерации (см. таблицу 1).

*Таблица 1. Сравнение оценки результатов деятельности в частном и государственном секторе.*

<b>Параметры сравнения</b>	<b>Частный сектор</b>	<b>Государственный сектор</b>
<i>Цели (конечные результаты)</i>	Однозначны (прибыль)	Политический выбор
<i>Непосредственные результаты</i>	Однозначны (рост реализации, снижение издержек)	Вариативны
<i>Измеримость</i>	Высокая	Низкая
<i>Зависимость результатов от ресурсов</i>	Высокая	Низкая
<i>Интеграция финансовых и других инструментов</i>	Высокая	Зависит от организации деятельности

Для системы (модели, идеологии) нового государственного управления особо важным является переход к измерению результатов деятельности – эффективно управлять можно только тем, что измеримо<sup>1</sup>. Ориентация на измерение результатов естественным образом сочетается с БОР: «организации, ориентирующиеся на результат, в конце концов, понимают необходимость разработать систему бюджетирования, которая обеспечивает финансирование результатов, а не затрат» [4, с. 161].

В свою очередь, БОР хорошо сочетается с управлением по результату. Программно-целевое управление предполагает следующую схему: определение системы целей – разработка комплекса мер (программ) по их реализации (с координацией во

<sup>1</sup> Данный подход наиболее ярко представлен в известной работе Д. Осборна и Т. Габлера *Reinventing Government* («Изобретая государство заново») [4], которую часто считают своего рода манифестом новых подходов к управлению государственным сектором.

времени и пространстве, а также привязкой к исполнителям) – определение вида и количества ресурсов – создание механизма управления реализацией намеченного комплекса мер, контроля их исполнения и обеспечения, регулирования и корректирования. Это двунаправленное движение: как от целей к средствам их достижения, так и наоборот. С одной стороны, цель задает общую направленность действий, с другой – планируемая степень ее достижения зависит от ресурсов.

Именно программно-целевое управление позволяет четко определить систему целей, разработать инфраструктуру для их достижения и обратной связи, что позволяет получить больший эффект от внедрения БОР. Все основные приемы БОР основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетирование от нуля, учет по методу начисления, использование индикаторов эффективности, учет рисков и др.). Переход на БОР требует одновременного реформирования принципов управления в государственном секторе – а именно, делегирования управленцам более значительного объема полномочий, повышения их ответственности за результаты деятельности. Таким образом, совместное применение управления по результату и бюджетирования по результату дает синергетический эффект.

## **5. Внедрение государственных программ**

В рамках осуществляемой реформы, учитывая возникающие проблемы, Правительство Российской Федерации постепенно стало смещать акценты совершенствования практики управления эффективностью государственных органов власти в сторону государственных программ. В Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг. (что можно считать началом планового перехода России к модели нового государственного управления) основной акцент был сделан на внедрение в стране БОР. Далее, на следующем этапе в 2010 году в федеральных нормативно-правовых документах акцент был перенесен на создание системы долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, повышение ориентирован-

ности деятельности органов государственной власти и их работников на результат. Инструментом повышения эффективности бюджетных расходов были признаны государственные программы (далее – ГП).

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588 дает следующее определение ГП: «Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности».

Государственные программы:

- вытекают из долгосрочной стратегии развития и являются инструментом достижения ее целей;
- объединяют все инструменты политики (регулирование, бюджетные расходы) по достижению цели;
- включают в себя ФЦП и подпрограммы, которые в том числе содержат ВЦП и отдельные мероприятия органов государственной власти;
- разрабатываются и реализуются федеральным органом исполнительной власти – ответственным исполнителем (как правило, у него есть соисполнители);
- утверждаются актом Правительства РФ;
- ГП РФ и субъектов РФ увязаны друг с другом. В рамках ГП может быть предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, если ГП направлена на достижение целей и решение задач по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения.

На данный момент в России реализуется уже много ГП.

Одно из важных требований к содержанию ГП – наличие методики оценки ее эффективности. Суть такой методики – в оценке достижения запланированных результатов с учетом объема ресурсов, направленных на реализацию программы, а также социально-экономических эффектов, оказывающих вли-

яние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития.

С самого начала было определено, что в законодательно определенные сроки ответственный исполнитель совместно с соисполнителями готовит годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности ГП. На данной основе Минэкономразвития России должно разрабатывать и представлять в Правительство РФ сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности ГП. Годовые отчеты и сводный годовой доклад носят публичный характер и должны размещаться в сети Интернет.

Для контроля реализации ГП Минэкономразвития России было поручено на постоянной основе проводить их мониторинг. Его результаты должны рассматриваться на заседании Правительства РФ не менее двух раз в год.

По результатам оценки эффективности ГП Правительство РФ может принять решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации отдельных мероприятий или ГП в целом, начиная с очередного финансового года.

Согласно Бюджетному посланию Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» «с 2012 года значительная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса долгосрочных государственных программ».

Для более полной отдачи от внедрения модели программно-целевого управления важным является формирование мотивационных механизмов роста его результативности. В России в настоящее время происходит формирование подходов к решению этой задачи.

## **6. Заключение**

В результате можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в стране созданы необходимые предпосылки к управлению эффективностью исполнительных органов государственной

власти, в том числе, нормативно определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере планирования, его принципы, задачи, участники, полномочия участников, основные документы стратегического планирования, их государственная регистрация, порядок общественного обсуждения их проектов и информационное обеспечение этой работы, реализация, мониторинг и контроль реализации этих документов, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в этой сфере. В тоже время, как практически осуществлять все необходимые работы, какие в каждом конкретном случае применять методологии, пока не установлено – необходимо оперативно накапливать и систематизировать соответствующий опыт.

### **Литература**

1. ДЕ БРЮЙН Х. Управление по результатам в государственном секторе. – М. Институт комплексных стратегических исследований, 2005.
2. КЛАРК Я., СУЭЙН Г. *Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным. (Предложения по проведению административной реформы)* // М. Экономическая политика. – 2006. – №3.
3. ЛАВРОВ А.М. *Основные положения проекта Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года* // Выступление на семинаре «Подготовка и реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».
4. OSBORN D., GAEBLER T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* – Plume, New York, 1992.
5. *OECD. Overview of results-focused management and budgeting in OECD countries* // Twenty-third Annual Meeting of OECD. Senior Budget Officials. PUMA/SBO, Washington D.C. 2002, p. 2.



## **A SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION: HISTORY OF DEVELOPMENT OF THEORY AND IMPROVEMENT OF PRACTICE OF EFFICIENCY MANAGEMENT OF EXECUTIVE BODIES OF STATE POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Denis Brill**, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Candidate of Economics (brillclub@mail.ru).

*Abstract: In order to organize the implementation of domestic and foreign policy of the Russian Federation, to regulate the socio-economic sphere, to ensure the unity of the Executive power system in the Russian Federation, to direct and control the activities of its bodies, to form state programs and ensure their implementation, as well as to exercise the right of legislative initiative, how can we approach the creation and ensuring the effective work of Federal Executive bodies? To date, the legal framework for organizing the work of ministries and departments has been defined. At the same time, it has not yet been established how to carry out this activity in practice, and what methodologies to apply. Based on the practical experience of creating and implementing projects to improve the activities of two Federal services, a Federal Agency and a Federal state institution, the author describes the history of developing the theory and improving the practice of efficiency management of Executive authorities of the Russian Federation, and identifies problems that should be studied and resolved in order to implement reforms that improve the effectiveness of the implementation of their powers. The principles and approaches to the organization of the work have become the basis of the ongoing scientific research, including the acquisition of knowledge and its development within a specific specialty-Economics and management of the national economy.*

**Keywords:** public administration, performance management, results-based budgeting.

УДК 338

ББК 2

DOI: 10.25728/ubs.2020.85.1

*Статья представлена к публикации  
членом редакционной коллегии Д.А. Новиковым.*

*Поступила в редакцию 15.05.2020.  
Опубликована 31.05.2020.*