

УДК  
ВГК ОКП  
№ госрегистрации  
Инв. №

«УТВЕРЖДАЮ»

От «Заказчика»

Директор Департамента государственного  
регулирования в экономике  
Министерства экономического развития  
Российской Федерации  
А.В.Шаров

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2008 г.

М.П.

«УТВЕРЖДАЮ»

От «Исполнителя»

Генеральный директор  
ООО «КУРС»  
В.В.Матвеевко

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2008 г.

М.П.

## ОТЧЕТ О РАБОТЕ

Методические рекомендации по инициации, планированию (в том числе разработке и экспертизе показателей эффективности и результативности и их значений), организации мониторинга реализации, закрытию, аудиту хода и результатов целевых программ

по теме

### РАЗРАБОТКА ТИПОВОГО РЕШЕНИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ УПРАВЛЕНИЯ ЦЕЛЕВЫМИ ПРОГРАММАМИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(промежуточный)

**Государственный контракт № 2123-05-08 от 12 ноября 2008 года**

«СОГЛАСОВАНО»

От «Заказчика»

Директор Департамента  
федеральных целевых программ  
территориального развития  
Министерства регионального развития  
Российской Федерации  
В.Б.Уткин

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2008 г.

Москва 2008

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

**Директор проекта**  
Генеральный директор  
ООО «КУРС»

\_\_\_\_\_

подпись, дата

В.В.Матвеевко

**Руководитель проекта**  
Генеральный директор  
ООО ИЦ «КУРС»  
к.ф.-м.н.

\_\_\_\_\_

подпись, дата

С.В.Картышов

Консультант  
к.ф.-м.н.

\_\_\_\_\_

подпись, дата

И.А.Кульчицкая

Руководитель проектов  
к.э.н.

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Н.М. Поташников

Консультант

\_\_\_\_\_

подпись, дата

П.М.Болотов

# Содержание

1. Методические рекомендации по инициации, планированию (в том числе разработке и экспертизе показателей эффективности и результативности и их значений), организации мониторинга реализации, закрытию, аудиту хода и результатов целевых программ .....	4
1.1.Методические рекомендации по определению объекта управления целевыми программами.....	5
1.2.Методические рекомендации по развитию субъекта управления целевыми программами.....	24
1.3.Рекомендации по корректировке технологий управления при управлении целевыми программами .....	28

# 1. Методические рекомендации по инициации, планированию (в том числе разработке и экспертизе показателей эффективности и результативности и их значений), организации мониторинга реализации, закрытию, аудиту хода и результатов целевых программ

Настоящие методические рекомендации разработаны в соответствии с положениями «Типовой Концепции системы управления целевыми программами субъекта Российской Федерации». Методические рекомендации представлены в логической структуре указанной концепции и для удобства восприятия содержат ее отдельные положения. Непосредственно методические рекомендации выделяются в тексте ниже курсивом. Текст без выделения поясняются причины рекомендаций, обосновывается целесообразность их применения, приводятся примеры и комментарии, способствующие лучшему пониманию содержания рекомендации.

Настоящими методическими рекомендациями предлагаются методы применения «Концепции системы управления целевыми программами субъекта Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации. Универсальное пошаговое описание действий субъектов Российской Федерации для применения рекомендаций, алгоритмизация и формализация этого процесса высокой степени детализации для такого вида рекомендаций нецелесообразно, так как в каждом субъекте Российской Федерации сложились различные по своим характеристикам системы управления

целевыми программами, и порядок преобразования этих систем универсальной алгоритмизации не поддается. Процесс преобразований индивидуален для каждого конкретного субъекта Российской Федерации. Тем более комплексный и сложный процесс преобразования принципов системы государственного управления не может быть описан с помощью конкретных формул. Применение формул может осуществляться в отношении рекомендаций по отдельным, в достаточной степени универсальным формализуемым элементам управления, таким, например, как «проведение анализа значений показателей качества управления целевыми программами в субъектах Российской Федерации», «расчет интегрального показателя оценки качества управления целевыми программами в субъектах Российской Федерации» и т.п.

## **1.1. Методические рекомендации по определению объекта управления целевыми программами**

### **Рекомендации по проблеме определения понятия «целевая программа»**

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 594 целевые программы «представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации».

Уже в определении целевой программы говорится, что целевая программа – это комплекс мероприятий, обеспечивающий решение проблем развития. Уже на этапе определения инициаторы, заказчики-координаторы, заказчики и разработчики программы, прежде всего, ориентированы на описание системы мероприятий и объемов ресурсов на их финансирование, но не на описание целостного программно-целевого механизма решения выявленных проблем развития. Действительно, в

действующих целевых программах наиболее проработанным является раздел, посвященный мероприятиям программы, а качество, глубина и системность проработки разделов программ, касающихся постановки проблем, определения целей и задач, определения целевых показателей конечного результата не отвечает требованию к возможности системного управления результатами выполнения целевых программ.

Для корректировки этого недостатка в региональном нормативном правовом акте, регламентирующем управление целевыми программами, рекомендуется использовать следующее определение целевой программы:<sup>1</sup>

*Целевая программа – это документ, устанавливающий программно-целевой механизм управления результатами исполнения стратегии (политики) на одном или нескольких связанных приоритетных направлениях развития, в котором:*

- констатируются наиболее важные и значимые выявленные проблемы развития,
- устанавливаются цели, направленные на решение проблем развития, и целевые показатели конечного результата, характеризующие степень достижения целей,
- определяются задачи, решение которых необходимо и достаточно для достижения каждой из поставленных целей, и показатели конечного результата решения этих задач,
- определяются мероприятия, направленные на решение каждой из задач, обеспеченные показателями непосредственного результата выполнения мероприятий, а также ресурсами на выполнение соответствующих мероприятий и сроками их выполнения,
- устанавливается механизм управления программой и механизм ее реализации,

---

<sup>1</sup> Курсивом в тексте ниже выделены непосредственно методические рекомендации

- производится оценка ожидаемых эффектов реализации программы.

### **Рекомендации по проблеме выбора состава целей для решения в рамках целевых программ**

Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 определяют, что раздел, характеризующий проблему, на решение которой направлена целевая программа, «должен содержать развернутую постановку проблемы, включая анализ причин ее возникновения, обоснование ее связи с национальными приоритетами социально-экономического развития, целесообразности программного решения проблемы на федеральном уровне. Раздел также должен содержать обоснование необходимости решения проблемы программно-целевым методом и анализ различных вариантов этого решения, а также описание основных рисков, связанных с программно-целевым методом решения проблемы».

*При инициации целевой программы субъекта Российской Федерации в ходе постановки проблем, предполагаемых к решению в рамках программы, рекомендуется развернуто обосновывать важность и значимость выбранных проблем в данной сфере развития для заинтересованных конечных потребителей результатов программы (населения, его групп и общественных некоммерческих объединений, предприятий субъекта Российской Федерации и отраслей экономики).*

*Приоритет при формировании целевых программ должен отдаваться решению наиболее важных и наиболее значимых проблем. По мере изменения степени важности и значимости проблем (см. Таблица 1 Содержание терминов «Важность проблемы» и «Значимость проблемы»), в том числе в результате реализации целевых программ, должен изменяться состав проблем, решаемых в рамках целевых программ. В составе одной целевой программы рекомендуется решать от 3 до 5 наиболее важных и значимых проблем сферы, на развитие которой направлена программа, и, соответственно, формулировать 3-5 соответствующих целей.*

Таблица 1 Содержание терминов «Важность проблемы» и «Значимость проблемы»

Термин	Содержание термина
Важность проблемы	Относительное измерение отношения к существующей проблеме заинтересованных потребителей и экспертов. Например, если сферой применения целевой программы является образование, то потребители услуг этой сферы (ученики, родители, учителя и др.) могут признавать наличие проблемы отсутствия унифицированной школьной формы, как элемента самоидентификации ученика по принадлежности к определенной социальной группе, но не рассматривать эту существующую проблему как важную. Более важными могут рассматриваться другие проблемы, например – уровень предоставляемого образования.
Значимость проблемы	Относительное измерение масштабов проблемы, размеров неэффективности и т.п. по оценкам заинтересованных потребителей и экспертов. Например, если физические травмы в школах являются в настоящее время относительно редким явлением, незначительны для совокупности потребителей услуг образования, то значимость этой проблемы низкая по сравнению со значимостью других проблем, например, с той, что ученики часто болеют. Если средняя доля пропущенных занятий по причинам заболеваний составляет 20% - то эта проблема более значима по сравнению со значимостью проблемы физических травм, получаемых в школах.

*При инициации программ и постановке их проблем рекомендуется обосновывать соответствие выбранных проблем установленным стратегическим приоритетам развития субъекта Российской Федерации и их взаимосвязь с приоритетами развития Российской Федерации.*

*При описании рисков реализации целевой программы рекомендуется в обязательном порядке описывать характер и масштаб негативных последствий реализации рисков, оценивать вероятность их реализации, описывать степень влияния*



*субъекта управления на риск, а также определять меры, направленные на минимизацию рисков и минимизацию возможных последствий их реализации.*

Простая констатация риска не обеспечивает обязательность управления рисками. При простой констатации рисков с субъекта управления 'снимается ответственность' за результаты в случае наступления рисков, что противоречит принципам управления результатами. Несмотря на наличие в Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 требования о том, что «программные мероприятия должны предусматривать комплекс мер по предотвращению негативных последствий, которые могут возникнуть при их реализации», это требование чаще всего не соблюдается.

### **Рекомендации по проблеме качества формулировки и качества атрибутов цели**

Требованиями, предъявляемыми к целям целевой программы в соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, являются:

- специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);
- измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);
- привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы с определением соответствующих целей).

Прочих требований к целям не предъявляется. Между тем, анализ содержания значительного числа действующих целевых программ позволяет констатировать, что указанных выше требований недостаточно для того, чтобы целевые программы

были действительно программами управления результатами, а не программами управления затратами.

Цели в отдельных программах формулируются таким образом, что их суть является размытой, сама цель может интерпретироваться неоднозначно. Такая ситуация становится возможной по причине отсутствия требований к формулировке цели в действующих нормативных правовых актах, регламентирующих порядок управления целевыми программами.

Например, формулировка цели «повысить доступность услуг» не позволяет понять суть ожидаемых изменений, так как термин «доступность» может интерпретироваться различно, например, как:

- расстояние до мест предоставления услуг любого их потребителя;
- наличие доступа к местам предоставления услуг с использованием общественного транспорта;
- уровень соотношения цен на данные услуги к среднему размеру доходов населения;
- прочие варианты интерпретации.

Такую же возможность неоднозначной интерпретации дают цели, в формулировках которых присутствуют неоднозначные для понимания сути изменения термины «устойчивое развитие», «обеспечение общих условий», «сохранение потенциала» и т.д.

При наличии проблемы четкого понимания содержания цели управление целевыми изменениями (результатами) становится невозможным.

Другой проблемой определения целей является частое применение сложных бессистемных формулировок целей, содержащих в себе 'смесь' как из формулировки самой цели, так и из формулировок отдельных задач или мероприятий, направленные на достижение цели. В качестве примера такой некорректной формулировки можно привести следующую: «Повысить объемы производства за счет

создания благоприятных условий хозяйствования при осуществлении строительства объектов инфраструктуры». Такая формулировка (1) является избыточной для целей управления, (2) создает сложность определения сути ожидаемых целевых изменений, (3) чаще всего упоминает не все, а лишь часть основных задач и мероприятий программы, направленных на достижение цели. Формулировка цели должна содержать лишь суть целевого изменения. В формулировке цели в случае необходимости могут описываться рамки объекта целевого изменения и условия, обязательные для соблюдения при достижении цели. Например, «Обеспечить рост объемов производства предприятий, расположенных в портовой зоне, при обеспечении роста конкурентоспособности их продукции». В такой формулировке дается описание ожидаемого целевого изменения «рост объемов производства», задается условие «при росте конкурентоспособности» и ограничивается целевая группа «предприятия в портовой зоне», но отсутствует избыточное упоминание того, за счет решения каких задач при выполнении каких мероприятий будет достигаться эта цель.

Формулировка цели целевой программы должна отражать суть ожидаемых изменений, быть по возможности краткой и не должна содержать избыточной для недвусмысленного понимания сути ожидаемых целевых изменений информации. В формулировке целей могут задаваться рамки объектов целевого изменения, а также условия, при обязательном соблюдении которых должно обеспечиваться достижение цели программы. Введение и соблюдение такого дополнения обеспечит возможность повышения качества управления целевыми программами.

Требование к измеримости целей установлены положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 следующим образом:

«Целевая программа состоит из следующих разделов: ... основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей... Требования, предъявляемые к целям программы:

... измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей)  
...»

Несмотря на наличие требования измеримости цели, оценить степень достижения той или иной цели на практике для значительного числа действующих целевых программ невозможно, так как отсутствует четкая привязка каждой цели программы к одному или нескольким целевым показателям. Достаточно часто приводится лишь прогноз развития по набору показателей без привязки к конкретным целям. Если же привязка одной цели к нескольким показателям измерения степени ее достижения осуществлена, то возможность проведения оценки степени достижения целей не обеспечена требованием наличия механизма расчета интегрального значения уровня достижения цели с использованием оценки уровня выполнения по индивидуальным показателям.

*На этапе рассмотрения проекта иницируемой целевой программы к ее принятию для реализации рекомендуется осуществлять экспертизу качества сформулированных целей и качества выбранных показателей измерения уровня их достижения. При проведении такой экспертизы рекомендуется использовать следующие требования к целям целевых программ:*

*«Цель программы – это ожидаемое изменение состояния (развитие) объекта управления. Цель программы состоит из следующих составных частей:*

- Формулировка (наименование) цели;*
- Формулировка (наименование) показателя конечного результата достижения цели;*
- Значение целевого показателя конечного результата по завершении программы и по завершении промежуточных контрольных этапов (лет).*

*Цель должна отвечать следующим требованиям:*

- *Четкость формулировки цели (цель должна быть сформулирована кратко, формулировка обеспечивает недвусмысленное понимание сути ожидаемого изменения и не избыточна)*
- *Адекватность цели поставленной проблеме (ожидаемое изменение, сформулированное в цели, обеспечивает решение выявленной проблемы)*
- *Реализуемость цели (законы природы, экономики и общества позволяют достичь сформулированной цели в принципе)*
- *Достижимость цели (субъект управления должен иметь ресурсы и возможности для достижения поставленной цели)*
- *Соответствие цели компетенции заказчика (решение сформулированной цели должно соответствовать полномочиям и компетенции государственных заказчиков программы)*
- *Измеримость (в программе должен быть предусмотрен механизм для проведения оценки степени достижения каждой цели)*
- *Адекватность измерителей (показателей, индикаторов) степени достижения целей поставленной цели (формулировка наименования показателя достижения цели должна быть адекватна сути ожидаемого целевого изменения)»*

При экспертизе плановых значений конечных целевых показателей достижения целей рекомендуется оценивать амбициозность и реалистичность предложенных значений целевых показателей.

*Инициаторам целевых программ рекомендуется обеспечить корректность обоснования влияния непосредственных результатов выполнения комплекса мероприятий на конечные результаты решения задач, а также влияния показателей конечного результата решения задач на значение конечных показателей достижения целей. Органам, производящим экспертизу рассматриваемых целевых программ рекомендуется оценивать качество представленных обоснований на пред-*

*мет соответствия планируемых значений целевых показателей характеру и масштабу осуществляемых преобразований. Если результаты такой управленческой экспертизы обоснования покажут, что планируемые значения целевых показателей выше возможных, то такие показатели не реалистичны, если ниже – то значения показателей недостаточно амбициозны. Необходимо добиться ситуации, при которой плановые значения целевых показателей будут достаточно амбициозны и реалистичны.*

*В качестве целевых рекомендуется выбирать только те показатели, на значение которых намеренно и непосредственным образом влияет реализация целевой программы. От выбора показателей, на значение которых программа влияет опосредованно, косвенно или несущественно, рекомендуется отказаться. Такие показатели не должны являться показателями результатов реализации программы.*

### **Рекомендации по проблеме формулировки и качества атрибутов задач и мероприятий целевых программ**

Для уровня задач и мероприятий целевых программ свойственны проблемы, характерные и для уровня целей: проблемы четкости формулировки задачи, мероприятия, их измеримости и т.п. Таким проблемы управления целесообразно решать методами, аналогичными методам решения проблем для системы целей.

Специфическим видом проблем, свойственным для формирования системы задач и системы мероприятий, является проблема достаточности системы задач для достижения цели и достаточности комплекса мероприятий для решения задачи.

Зачастую наборы задач и мероприятий, формулируемые в целевых программах, являются необходимыми, но не являются достаточными для достижения целей программы. В основном в составе задач и мероприятий отсутствуют мероприятия и задачи по совершенствованию управленческих методик реализации целевых программ, разрабатываемых силами и за счет внутренних ресурсов государственных заказчиков целевой программы. На такие виды задач и мероприятий не предусматривается отдельного финансирования в рамках программы, их реализация осуще-

ствляется за счет средств на содержание органов управления. Преимущественное отсутствие таких мероприятий в составе программных мероприятий также подтверждает, что сегодня в рамках целевых программ осуществляется управление затратами, а не управление результатами. Если мероприятие не финансируется, то оно и не включается в состав мероприятий программы. Применение такого подхода не способствует росту эффективности системы управления целевыми программами.

Если реализация 'нефинансируемых' задач и мероприятий управленческого характера необходима и способствует обеспечению эффективности процесса достижения целей, то такие мероприятия должны указываться в целевой программе в обязательном порядке. В показателях объемов финансирования по таким мероприятиям может стоять цифра ноль, но уровень достижения результатов по таким задачам и мероприятиям должен планироваться и контролироваться.

Например, если для реализации целевой программы предполагается применение мер стимулирования участников к эффективному достижению целевых результатов, а методы стимулирования на этапе разработки программы не были разработаны, то работы по их разработке и внедрению должны присутствовать в составе мероприятий целевой программы. В противном случае, эффективность реализации программы будет поставлена под угрозу.

*При экспертизе содержания целевых программ рекомендуется контролировать достаточность состава мероприятия для решения поставленных задач и достаточность состава задач для достижения поставленных целей. В состав программных мероприятий рекомендуется включать не только мероприятия, финансирование которых предполагается в рамках программы, но и мероприятия организационного и методического характера финансируемых или не финансируемых в рамках этой программы. Такая рекомендация особенно актуальна для целевых программ, предполагающих осуществление мероприятий инвестиционного характера, конечные результаты которых зависят не только от характеристик созда-*

*ваемых объектов инвестиций, но и от качества последующего управления при использовании мощностей созданных объектов.*

### **Рекомендации по проблеме организации мониторинга, аудита хода и результатов реализации целевых программы**

Основной наиболее существенной проблемой мониторинга и аудита хода и результатов выполнения целевых программ является проблема качественного определение предмета мониторинга и аудита.

Одним из основных недостатков программно-целевых инструментов (целевых программ) в российском государственном управлении является отсутствие обозначенных четких связей между целями, задачами и мероприятиями, что обусловлено отсутствием соответствующего требования в действующих нормативных правовых актах.

В большинстве действующих целевых программ цели и задачи формулируются соседствующими списками, без указания взаимосвязи, а мероприятия приводятся без четкого указания их связи с задачами, на решение которых они направлены.

В результате целевая программа содержит наборы целей, задач, мероприятий и показателей, приведенных без указания связей между элементами этих наборов. При такой ситуации программно-целевой метод управления результатами по форме является методом управления затратами по содержанию. Фактически осуществляется управление освоением средств по набору мероприятий и (в лучшем случае) – управление непосредственными результатами выполнения мероприятий. Влияние выполнения мероприятий на решение задач, влияние решения задач на достижение целей системно не планируется и не контролируется, соответственно – программно-целевой метод управления конечными результатами реализуется “в усеченном варианте”, системного управления результатами нет.

Основными составляющими действующего предмета мониторинга и аудита являются сроки и объемы финансирования мероприятий и значения целевых показателей и индикаторов. Вместе с тем, составляющими предмета мониторинга и ау-



дита при реализации метода управления результатами должны быть уровни достижения целей, решения задач и выполнения мероприятий, характеризующие соотношением фактически достигнутых значений целевых показателей их плановым значениям.

В действующих целевых программах и системах управления ими не предусматривается привязки конкретных показателей к целям, задачам и мероприятиям соответствующих программ. При отсутствии правильного понимания предмета мониторинга и аудита проведение мониторинга и аудита невозможно.

*Для формирования качественного предмета мониторинга и аудита хода и результатов реализации программ рекомендуется ввести в практику управления целевыми программами новый инструмент управления: систему целеполагания целевой программы.*

*Система целеполагания целевой программы – это система декомпозированных целей (цели, задачи и мероприятия) целевой программы, обеспеченная системой показателей для каждого элемента системы декомпозированных целей.*

*Элемент системы целеполагания – это все цели, задачи и мероприятия целевой программы.*

*Система целеполагания должна обладать целостной древовидной структурой. Древовидная структура системы целеполагания предполагает соответствие каждой цели нескольких задач, направленных на ее достижение, а каждой задаче – нескольких мероприятий, обеспечивающих ее решение.*

*Разработка системы целеполагания должна осуществляться посредством декомпозиции целей на уровень задач, необходимых и достаточных для достижения целей и декомпозицией задач на уровень мероприятий, необходимых и достаточных для решения задач. На каждом уровне системы целеполагания должны присутствовать цели схожего уровня сложности проблем, на решение которых они направлены.*

*Каждый элемент системы целеполагания должен быть обеспечен измеримыми показателями конечного результата достижения целей и решения задач и показателями непосредственного результата выполнения мероприятий.*

*Целям третьего уровня (мероприятиям) кроме показателей непосредственного результата их выполнения должны быть также сопоставлены сроки выполнения и объемы финансирования (в т.ч. по годам).*

*Для обеспечения возможности оценки эффективности реализации программы необходимо каждому элементу системы целеполагания присвоить вес по степени его влияния на элемент следующего (более высокого) уровня. Каждому показателю элемента системы целеполагания необходимо присвоить вес значимости показателя для использования при оценке уровня достижения цели, решения задачи, выполнения мероприятия, уровень достижения которых характеризуется несколькими показателями.*

*В нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разработки и реализации целевых программ, целесообразно ввести понятие «системы целеполагания целевой программы», описать приведенные выше требования, предъявляемые к системе целеполагания и обеспечить обязательный характер применения систем целеполагания в практике управления целевыми программами.*

Введение в практику управления целевыми программами качественных и утилитарных систем целеполагания обеспечит:

- возможность оценки влияния уровня выполнения мероприятий на уровень решения задач и влияния уровня решения задач на уровень достижения целей;
- возможность оценки не только стоимости достижения непосредственных результатов реализации мероприятий, но и стоимости достижения конечных результатов решения задач и достижения целей;
- возможность проведения периодических и итоговых мониторинга и аудита хода и результатов реализации программы на основе оценки уровня достиже-

ния целей, решения задач и выполнения мероприятий как по программе в целом, так и по отдельным ее составляющим.

- возможность осуществлять сопоставительную оценку эффективности выполнения программы между участниками ее реализации.

Результаты аудита и мониторинга хода и результатов программы должны быть использованы при выработке и принятии управленческих решений на основании объективных данных о результатах выполнения программы. Принятие управленческих решений на основе анализа уровня достижения результатов является элементом управления результатами, и являет этот метод от метода управления затратами, при котором решения на основании оценки значения результатов не принимаются.

Для внедрения системы целеполагания в практику управления целевыми программами рекомендуется использовать форму ее ведения, приведенную в Таблица 2  
Форма ведения системы целеполагания целевой программы.

Таблица 2 Форма ведения системы целеполагания целевой программы

код	элемент системы целеполагания	вес элемента системы целеполагания	показатель	ед. изм.	направление оптимизации	вес показателя
1	2	3	4	5	6	7
1	Наименование цели 1		Показатель 1 результата достижения цели 1			
			Показатель 2 результата достижения цели 1			
			...			
1.1.	Наименование задачи 1.1.		Показатель 1 результата решения задачи 1.1			
			Показатель 2 результата решения задачи 1.1			
			...			
1.1.1.	Наименование мероприятия 1.1.1		Показатель 1 результата выполнения мероприятия 1.1.1			
			Показатель 2 результата выполнения мероприятия 1.1.1			
			...			
1.1.2.	Наименование мероприятия 1.1.2		Показатель 1 результата выполнения мероприятия 1.1.2			
			Показатель 2 результата выполнения мероприятия 1.1.2			
			...			
...	...	...	...	...	...	...
1.2.	Наименование задачи 1.2					
	...					
2.	Наименование цели 2					
	...					

В ячейках по графе 3 указывается вес значимости каждого элемента в декомпозиции для достижения цели декомпозируемого элемента. Например, вес степени значимости решения каждой из задач, направленных на достижения цели, или вес значимости каждого из мероприятий, направленных на решение задачи). Сумма весов значимости декомпозированных элементов должна равняться 1.

В ячейках по графе 6 указывается целевое направление изменения показателя (рост, снижение, сохранение и т.п.).

В ячейках по графе 7 указывается вес значимости показателя для оценки степени достижения по элементу системы целеполагания. Сумма весов показателей по одному элементу должна равняться единице.

Внедрение системы целеполагания позволит производить оценку<sup>2</sup> степени достижения целей программы в целом, в разрезе отдельных целей, в разрезе *отдельных задач или их групп, по отдельным мероприятиям или их группам, в зависимости от целей осуществления анализа*. При введении обязательства ведения отчетности участниками программы по такой форме станет возможно проведение сопоставительного анализа уровня достижения целей каждым из участников реализации программы (муниципальными образованиями, государственными заказчиками и т.п.)

В зависимости от результатов оценки можно применять дифференцированные методы управления к участникам, продемонстрировавшим тот или иной уровень достижения целей.

Появится возможность распределять субсидии между муниципальными образованиями с применением при расчете суммы субсидии результатов объективной оценки уровня достижения целей получателями средств субсидий в прошлом периоде.

### **Рекомендации по проблеме корректировки целевых программы и досрочного завершения их реализации**

*Периодический (ежеквартальный, ежегодный) мониторинг и аудит хода и результатов реализации целевой программы осуществляется не только с целью получения сведений о ходе и промежуточных результатах реализации программы, но и для целей принятия управленческих решений на основании анализа значений предмета мониторинга и анализа причин той или иной динамики.*

*В случае если фактические значения показателей результатов выполнения целевой программы соответствуют плановым значениям, причин для пересмотра программы нет. Если выполнение программы при своевременном и полномасштабном финансировании ее мероприятий осуществляется с демонстрацией существ-*

---

<sup>2</sup> Для проведения оценки необходимо разработать и утвердить методику проведения оценки по видам оценок, осуществляемых в рамках управления целевой программой

*венно лучших показателей по сравнению с запланированным уровнем – возможно, имеет место проблема принятия программы с недостаточным уровнем амбициозности целей. В такой ситуации причин для пересмотра состава целей, задач и мероприятий нет, можно пересмотреть плановые значения целевых показателей в сторону увеличения уровня амбициозности. Однако, учитывая необходимость проведения трудозатратных организационных мероприятий по внесению изменений, целевую программу, реализующуюся с показателями лучше плановых, можно оставить без изменений, приняв к сведению информацию о заниженном уровне амбициозности целей.*

*Если же мероприятия программы финансируются в полном объеме, а результаты ее выполнения существенно ниже запланированных, требуется принятие управленческих решений либо о корректировке параметров программы (состав мероприятий, объемы финансирования), либо о приостановке или завершении ее реализации.*

*Для принятия конкретного управленческого решения необходимо осуществить анализ причин результатов на уровне хуже запланированного уровня.*

*Если причиной является недофинансирование мероприятий из каких-либо запланированных источников финансирования мероприятий программы – демонстрация заниженных результатов является естественной. В таком случае органам, ответственным за принятие решений, целесообразно рассмотреть следующие варианты действий:*

*Пересмотреть состав мероприятий или параметров финансирования мероприятий программы с учетом реальных возможностей бюджета субъекта Российской Федерации и прочих источников. При изменении параметров финансирования необходимо пересмотреть и плановые значения целевых показателей в сторону снижения уровня амбициозности целей. Если снижение возможностей бюджета и внебюджетных источников по полномасштабному финансированию мероприятий программы возникло временно, целесообразно полностью, либо частично приостановить выполнение части мероприятий программы с условием полномас-*

*штабного возобновления реализации по мере восстановления финансовых возможностей источников.*

*Если уровень планируемых значений целевых показателей после сокращения объемов финансирования оценивается, как неудовлетворительный – целесообразно завершить реализацию такой программы и, если будет сочтено целесообразным, приступить к разработке новой программы аналогичной проблематики с откорректированным составом целей, задач и мероприятий, финансируемых в объемах, соответствующих реальным возможностям бюджета и внебюджетных источников.*

*Ситуация, при которой мероприятия целевой программы финансируются своевременно и в полном объеме, а результаты мониторинга уровня достижения целей свидетельствуют о значительно худших результатах по сравнению с плановыми, приводит к необходимости принятия кардинальных управленческих решений.*

*Прежде всего, необходимо определить источник низкой эффективности. Для этого производится исследование значений целевых показателей конечного результата решения задач по цели, уровень достижения которой неудовлетворителен. По тем задачам, конечные показатели решения которых ниже запланированных, исследуются уровни выполнения мероприятий. В мероприятиях, уровень выполнения которых существенно ниже запланированного, обычно и кроется источник неэффективности достижения целей. По таким мероприятиям определяется субъект бюджетного планирования, ответственный за его выполнение. Если участвует несколько субъектов бюджетного планирования, проводится сопоставление уровней выполнения мероприятий каждым из них. В отношении неэффективных применяются меры административного воздействия, направленные на повышение эффективности выполнения мероприятий. Параметры программы могут измениться при принятии решения о сокращении неэффективного финансирования мероприятия полностью, либо в отношении сферы ответственности неэф-*

*фективного субъекта исполнителя мероприятий до момента корректировки качества управления неэффективного исполнителя мероприятия.*

*В случае, если показатели конечного результата достижения цели существенно ниже запланированного уровня, но при этом уровень значений показателей конечных результатов решения задач и непосредственных результатов выполнения мероприятий находятся на приемлемом уровне, проблема, скорее всего, в качестве самой программы, качестве системы целеполагания. Реализацию таких программ необходимо завершать, и в случае сохранения приоритета решения проблемы в сфере, на развитие которой была направлена неэффективная программа – приступать к разработке новой программы при учете недостатков, выявленных в завершаемой программе.*

## **1.2. Методические рекомендации по развитию субъекта управления целевыми программами**

Переход к практике управления результатами предполагает обеспечение наличия эффективно функционирующей организационной структуры управления целевыми программами, необходимой для применения методов управления результатами, и государственных менеджеров, осуществляющих процесс государственного управления результатами, характеризующихся наличием у них соответствующих требуемых знаний и навыков, стимулированных к достижению результатов.

Организационная структура управления целевыми программами в субъекте Российской Федерации состоит из органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, ответственных за отдельные элементы управления целевыми программами, а также прочих организаций – участников реализации целевых программ, ответственных за реализацию ее мероприятий.

*Для каждого органа, подразделения, организации, участвующего в управлении и реализации целевой программы должна быть определена сфера его ответственности, а эффективность управления этих субъектов должна измеряться соот-*



*ветствующими показателями эффективности. Аналогично ответственность за управление целевыми программами должна быть распределена между сотрудниками, а эффективность деятельности государственных менеджеров должна измеряться при использовании соответствующих показателей.*

*Для повышения эффективности управления целевыми программами целесообразно разрабатывать и внедрять методики стимулирования эффективности деятельности органов, подразделений, организаций и сотрудников, участвующих в управлении и реализации целевой программы.*

В тех регионах Российской Федерации, где работа над реализацией положений бюджетной и административной реформ уже началась, выявились определенные методологические и организационные трудности в увязке принятых (или разрабатываемых) в субъекте стратегических планов и программ социально-экономического развития с определением целей органов исполнительной власти и количественным измерением эффективности и результативности деятельности Администрации. При подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД) вместо целевых показателей (характеризующих результаты, которые должны быть достигнуты при реализации заявленной программы) применяются, как правило, показатели осуществления функций, закрепленных за тем или иным субъектом бюджетного планирования (СБП). Показатели же развития региона, принятые в долгосрочных и среднесрочных документах социально-экономического планирования, характеризуют цели развития региона, а не результаты, которых должны достичь органы власти. Возникает разрыв между целями развития региона и целями работы субъектов бюджетного планирования.

Для решения этой проблемы применяется следующий подход. Стратегия региона должна определять (на основе анализа его потенциала и конкурентоспособности) приоритетные направления развития, и формулировать основные политики, а учет этих приоритетов и реализация принятых политик осуществляются через набор региональных целевых программ, разрабатываемых в соответствии с прин-

ципами управления по результатам и имеющих четкие бюджетные ограничения. В этом случае, как эффективность работы СБП, так и эффективность принятых политик и приоритетов получают свои (не выводимые друг из друга путем арифметических операций) индикаторы.

Очевидно, что стратегия развития территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) должна реализовываться посредством целевых программ, разрабатываемых и финансируемых на принципах управления результатами.

Для реализации этого подхода *рекомендуется учредить специальный уполномоченный орган исполнительной власти по стратегическому управлению (или организовать в рамках структуры экономического органа субъекта Российской Федерации специальный отдел), основной функцией которого должно стать организационное и информационно-аналитическое обеспечение процессов стратегического управления в субъекте Российской Федерации.*

Этот орган сможет обеспечить реализацию полного цикла регионального стратегического планирования, который состоит из нескольких этапов:

#### 1. Стратегический аудит:

анализ ситуации в регионе с позиции субъекта стратегического планирования, который стремится выявить существующие во внешней среде процессы и тенденции с тем, чтобы:

- определить круг новых возможностей и потенциальных угроз развитию региона;
- проанализировать внутренние возможности и ограничения развития региона с применением технологии SWOT-анализа;
- проводить постоянный мониторинг внешних факторов на основе технологии PEST - анализа.

#### 2. Собственно стратегическое планирование:

определение целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. Выявление и согласование интересов представителей различных групп влияния в отношении будущего региона, создание конкретизирующих образ будущего программ и проектов. Методическая и информационно-аналитическая поддержка процесса разработки комплекса целевых программ (долгосрочных и ведомственных).

### 3. Стратегическое управление:

управление действиями власти, бизнеса и населения, направленными на достижение стратегических целей и реализацию проектов; методическая, организационная и информационно-аналитическая поддержка процесса управления целевыми программами в субъекте Российской Федерации. При этом новый отдел (уполномоченный орган) должен взять на себя задачи, решение которых в настоящее время не осуществляется существующими структурными подразделениями – проведение опросов целевых групп населения о качестве государственных услуг, экспертиза достижения целевых значений индикаторов непосредственных и конечных результатов целевых программ, сбор исходных данных для расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Решение этих задач позволит полностью интегрировать процесс управления целевыми программами в общий процесс стратегического управления в субъекте Российской Федерации, обеспечит достижение долгосрочных целей развития региона. При этом будет решена задача поддержки создания сводного отчета ДРОНД по всему субъекту Российской Федерации. Это позволит существенно улучшить имидж руководства субъекта Российской Федерации как перед населением региона, так и перед федеральным центром и внешними инвесторами.

### 1.3.Рекомендации по корректировке технологий управления при управлении целевыми программами

Применяемые при управлении целевыми программами технологии управления должны обеспечить эффективность управления результатами целевых программ.

Для совершенствования технологий управления целевыми программами целесообразно осуществить доработку методов распределения средств на реализацию мероприятий целевой программы между участниками ее реализации.

*Если целевая программа предусматривает предоставление субсидий муниципальным образованиям, то в методике предоставления субсидий рекомендуется использовать следующие положения:*

- 1) Предельные объемы предоставляемых средств субсидий муниципальным образованиям должны рассчитываться относительно наличия, веса и значимости предмета развития в муниципальном образовании.*
- 2) Уровни софинансирования расходного обязательства за счет средств субъекта Российской Федерации и за счет средств бюджетов муниципальных образований должны дифференцироваться в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на ее выравнивание.*
- 3) При определении предельных объемов субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям, целесообразно учитывать уровень достижения непосредственного результата выполнения мероприятий при использовании средств субсидии в прошлом году и корректировать этот объем в сторону увеличения для муниципальных образований, достигших запланированных значений непосредственного результата, и в сторону уменьшения – для муниципальных образований, не обеспечивших достижения плановых значений таких показателей. Аналогично стимулирующую либо штрафную корректировку можно применять относительно выполнения в*

*прошлом году планов по соблюдению минимальных установленных объемов финансирования соответствующих обязательств за счет средств бюджетов муниципальных образований.*

- 4) Заключительным этапом определения объемов субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям, должен стать этап согласования и корректировки этих объемов с органами местного самоуправления при учете показателей потребностей в дополнительных средствах таких субсидий и возможностей бюджетов муниципальных образований обеспечить условия софинансирования этих обязательств в заданных расчетных уровнях их софинансирования.*

*При распределении средств между участниками реализации программ рекомендуется применять конкурсные процедуры распределения с критериями, аналогичными показателям непосредственных и конечных результатов целевой программы.*

*Для стимулирования эффективности деятельности сотрудников рекомендуется применять отраслевые системы оплаты труда с расчетом объемов премиальных выплат в зависимости от степени достижения показателей их деятельности по управлению и реализации целевых программ.*