

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

Результаты тестовой оценки качества управления целевыми
программами в пилотных субъектах Российской Федерации

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 Результаты тестовой оценки качества управления целевыми программами в пилотных субъектах Российской Федерации.....	4
1.1 Тестовая оценка качества управления в Хабаровском крае	5
1.2 Тестовая оценка качества управления в Сахалинской области.....	12
1.3 Тестовая оценка качества управления в Камчатском крае	21
1.4 Рекомендация	24

1 Результаты тестовой оценки качества управления целевыми программами в пилотных субъектах Российской Федерации

Тестовая оценка качества управления целевыми программами производилась в отношении целевых программ следующих пилотных субъектов Российской Федерации: Хабаровского края, Сахалинской области и Камчатского края.

В Хабаровском крае тестовой целевой программой является «Долгосрочная целевая инвестиционная программа Хабаровского края на период до 2013 года в рамках реализации федеральных целевых программ».

В Сахалинской области тестовой целевой программой является областная целевая программа «Социально-экономическое развитие Сахалинской области на 2008-2010 годы».

В Камчатском крае тестовыми целевыми программами являются краевая целевая программа «Культура Камчатки на 2009 год», краевая целевая программа «Модернизация жилищно-коммунального комплекса и инженерной инфраструктуры Камчатского края на 2009 год», краевая целевая программа «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования Камчатского края на 2009 год» и краевая целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009 год».

1.1 Тестовая оценка качества управления в Хабаровском крае

Наименование программы «Долгосрочная целевая инвестиционная программа Хабаровского края на период до 2013 года в рамках реализации федеральных целевых программ» не содержит в себе глобальной цели ее реализации, такой, например, как развитие Хабаровского края по какому-либо аспекту развития (социальный, экономический, отраслевой и т.п.). Более того, программа позиционируется не как программа Хабаровского края, а как мероприятия, предполагающие инвестиции, осуществляемые в рамках федеральных целевых программ. Безусловно, выбор формулировки не означает, что программа не способствует развитию края, но некоторым образом свидетельствует о формальном характере ее содержания. Федеральная программа предполагает субсидии Хабаровскому краю. В соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 г. № 392 «В случае если целевой программой предусматривается предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в этой программе должны быть установлены правила предоставления и распределения указанных субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации на финансирование аналогичных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)». Соответственно, для того чтобы субсидии были получены, субъект Российской Федерации должен разработать программу, аналогичную федеральной.

Формальный подход к разработке аналогичной программы может быть оправдан лишь в условиях ограниченного времени на ее разработку, что в нашем случае соответствует истине: субъектам Российской Федерации был предоставлен срок, слишком сжатый для разработки качественного продукта. Ситуация усугубляется весьма небогатым опытом органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке качественных инструментов управления результатами.

Подобные программы, созданные ‘в оперативном режиме’, целесообразно переработать, с тем чтобы эти программы стали инструментами управления результатами, а не списком затратных мероприятий, формально оформленным в виде программы.

Учитывая, что рассматриваемая целевая программа Хабаровского края была разработана недавно, оценка качества управления ею может касаться лишь этапа разработки программы, определения объекта целевой программы. Результатов управления в ходе реализации, корректировки и завершения еще не получено. Соответственно предмет для оценки пока отсутствует.

В условиях большего времени на разработку программы было бы целесообразно разрабатывать собственную программу развития с качественной системой целеполагания, пересекающейся на уровне мероприятий и, если актуально не только для уровня России, но и для Хабаровского края – на уровне задач или целей с федеральными целевыми программами. Региональную программу целесообразно разрабатывать по приоритетным проблемам, специфичным именно для края. Она может содержать в себе более полный спектр целей, задач и мероприятий по сравнению с аналогичной федеральной, которая унифицирована под несколько или все субъекты Российской Федерации и не может учитывать всех приоритетов развития каждого из участвующих субъектов. Кроме того, не рекомендуется объединять в единой региональной программе все мероприятия программ, по которым из федерального бюджета предоставляются субсидии, лишь на основе признака субсидирования из федерального бюджета. Программа, скомпилированная таким образом, вряд ли будет логически органичной для решения какой-то проблемы или совокупности однотипных проблем развития края.

В рассматриваемой целевой программе целями программы названы:

- Формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Хабаровского края;

- Защита и улучшение положения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- Создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока и повышения их образования;
- Создание условий для укрепления здоровья населения путем развития инфраструктуры спорта.

Задачи программы сформулированы так:

- Закрепление населения в регионе путем сохранения и создания новых рабочих мест;
- Снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на краевом и муниципальном уровне;
- Реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы;
- Обеспечение доступности социальной реабилитации и адаптации детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- Энергообеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока и повышение их образовательного уровня;
- Развитие инфраструктуры для занятий массовым спортом в образовательных учреждениях и по месту жительства.

Мероприятия рассматриваемой программы соответствуют мероприятиям федеральных целевых программ и не разнесены по сформулированным задачам, но могут быть с той или иной степенью точности быть отнесены к той или иной задаче. Однако некоторые мероприятия могут влиять на решение нескольких задач, например строительство школ может способствовать решению задач «Реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы» в части социальной сферы (но это задача сформулирована как группа ме-

роприятий) и «Развитие инфраструктуры для занятий массовым спортом в образовательных учреждениях и по месту жительства». При применении метода управления результатами следует стремиться избегать таких ситуаций, когда одни и те же мероприятия решают разные задачи, а в случае невозможности – экспертно разбивать такое мероприятие на две или несколько составных частей с указанием экспертных уточнений, например, «строительство спортивных залов в школах», «строительство школы в части обеспечения образовательного процесса». В нашем случае реализация проектов – это уже группа мероприятий (обоснование см. ниже по тексту), и из перечня задач ее целесообразно исключить, что обеспечит относительную корректность системы.

Анализ системы целей и задач свидетельствует, что рассматриваемая целевая программа обладает типичными недостатками, присущими подавляющему числу целевых программ в России: смешение в одной формулировке части уровня целей и уровней задач, нечеткая классификация элементов системы целеполагания по уровню целей (путаница между уровнями целей, задач и мероприятий), формулировка целей, характеризующих проблемы разного уровня сложности (комплексности), возможность неоднозначной трактовки ожидаемого результата, невозможность измерения степени достижения целей и прочее. Проиллюстрируем данное положение.

Первой целью в списке целей программы является: «формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Хабаровского края».

Можно предполагать, что суть цели лежит во фразе после слова «для» - развитие приоритетных отраслей экономики Хабаровского края. Части, касающиеся формирования необходимой инфраструктуры и благоприятного климата – это уже уровень задач. Являются ли задачи создания инфраструктуры и инвестиционного климата достаточными для достижения цели – управленческая задача, в ходе решения которой проводится SWOT или подобный ему анализ развития приоритетных отраслей.

То, что в цели действительно сформулированы элементы уровня задач, подтверждается наличием задачи «Снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на краевом и муниципальном уровне», что лишь перефразирует и уточняет фразу «формирование инфраструктуры» из формулировки первой цели. На уровне задач для этой цели присутствует еще один элемент целеполагания – «Реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы», но это уже группа мероприятий, которая внесена в уровень задач ошибочно, раскрывая содержание задачи, а именно, как будут сниматься инфраструктурные ограничения.

Вторая цель «Защита и улучшение положения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» сформулированы на уровне, более детальном, чем первая - решение конкретных проблем факторов жизни отдельной группы населения. Если первая цель охватывает макроуровень в сфере экономики, то вторая – частную социальную проблему. Задача «Обеспечение доступности социальной реабилитации и адаптации детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации» во-первых, перефразирует, уточняет цель, а не отвечает на вопрос, решив какую задачу, цель будет достигнута, а во-вторых, содержит в себе сложный для недвусмысленной трактовки сути задачи термин «доступность».

Формулировка **третьей цели** «Создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока и повышения их образования» также обладает типичным недостатком неоднозначности понимания сути проблемы: остаются вопросы, (1) что такое развитие народа?, (2) какое развитие народа рассматривается в качестве устойчивого? Другая проблема формулировки третьей цели – смесь уровня цели с уровнем задачи, если предполагалось, что уровень образования - один из критических факторов развития народов. Еще одной проблемой этой цели является невозможность измерения уровня ее достижения: как измерять уровень устойчивости развития народов, и какой достигнутый уровень будет признан достижением цели – в программе не говорится. На уровне задач в задаче «Энергообеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных наро-

дов Севера и Дальнего Востока и повышение их образовательного уровня» дублируется элемент целеполагания уровня целей «повышение образовательного уровня», но кроме него также вводится дополнительный элемент в виде существительного «Энергообеспечение». Что предполагается сделать с энергообеспечением жизнедеятельности народа из формулировки цели неясно. Следует безусловно избегать постановки целей без указания направления действия (улучшить, уменьшить, сохранить, преумножить и т.п.)

Прямых ответов на констатированные выше проблемы третьей цели в программе нет, соответственно непонятен предмет управления, а именно - результат. При отсутствии понимания сути ожидаемого результата, управлять таким результатом невозможно.

Сложно определить, на решение какой из поставленных в программе четырех целей направлена задача «Закрепление населения в регионе путем сохранения и создания новых рабочих мест».

Невозможность измерения уровня достижения каждой из перечисленных выше целей и задач также является типичным и очень существенным недостатком для возможности осуществления управления результатами. Группы показателей, названные в программе «Основные целевые индикаторы и показатели эффективности реализации программы» не разнесены по целям, задачам и мероприятиям, а соответственно не являются измерителями уровня достижения конечных результатов достижения целей и задач и непосредственных результатов выполнения мероприятий.

Неизмеримой целью невозможно управлять. В этих условиях управлять можно только затратами на осуществление мероприятий, но это тот самый старый метод управления, признанный в бюджетной политике Российской Федерации неэффективным и неперспективным.

Сами показатели могут в разной степени характеризовать уровень социального и экономического развития края, но, чаще всего, соответствуют либо показателям

конечного показателя решения задачи (но не цели развития), либо непосредственного результата реализации мероприятий. Такие показатели, как обеспеченность койко-местами, имеют право на применение в сопоставительном анализе уровня обеспеченности системы здравоохранения мощностями здравоохранения между субъектами Российской Федерации. Но на уровне субъекта Российской Федерации целевым показателем, отражающим уровень развития субъекта, является не сколько коек на 1 жителя приходится в субъекте, а как эффективно эти койки работают. Качественными целевыми показателями должны быть уровень заболеваемости, уровень смертности в целом, либо по наиболее проблемным выделенным факторам причин заболеваемости и смертности. Инфраструктурные показатели могут использоваться для вспомогательных характеристик уровня решения задач, но не целей.

Для того чтобы свыше 40 млрд руб. краевой программы управлялись эффективно, действительно с ориентацией на результат, целесообразно распределить их по программам, направленным на развитие края по приоритетным проблемам: экономика – инженерная, транспортная и т.п. инфраструктура экономики, факторы качества жизни – здоровье, спорт и экология (либо отдельно), образование, в которых объекты инвестиций являлись бы лишь вспомогательным ресурсом реализации программ развития экономики, здоровья, уровня образования и т.п. При реализации метода управления результатами важна не форма (не то, включены ли расходы в программу или находятся в непрограммной части бюджета), а содержание (то, правильно ли определен конечный ожидаемый результат, которым необходимо управлять, насколько проработаны методы управления, насколько участники программ стимулированы к решению правильно выявленной приоритетной проблемы).

1.2 Тестовая оценка качества управления в Сахалинской области

Тестовая программа Сахалинской области (областная целевая программа «Социально-экономическое развитие Сахалинской области на 2008-2010 годы») – объемный документ, содержание которого позволяет предположить, что его разработка потребовала значительных затрат временных, трудовых, финансовых и интеллектуальных ресурсов. Детальную содержательную характеристику программы дать достаточно сложно, так как для этого пришлось бы проводить исследования, аналогичные по объемам исследованиям, произведенным разработчиками программы.

Аналогично целевой программе Хабаровского края сахалинская программа принята недавно (сентябрь 2008 года), и тестовая оценка может быть проведена лишь в отношении качества и утилитарности созданного объекта управления (целевой программы) как инструмента управления результатами.

В рассматриваемой целевой программе целями программы названы:

- 1) Создание условий для комфортного проживания и повышение уровня жизни населения до уровня жизни в соседних странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Проведение активной демографической политики.
- 2) Создание условий для комплексного социально-экономического развития области и превращения региона в устойчиво развивающийся форпост России на Дальнем Востоке.
- 3) Повышение эффективности деятельности областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по исполнению возложенных на них полномочий.
- 4) Создание условий для безопасной жизнедеятельности населения Сахалинской области, обеспечение надежной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Задачи:

- 1) Изменение структуры и повышение реальных денежных доходов населения, создание условий для роста их покупательской способности.
- 2) Обеспечение достойных и комфортных условий жизни населения на территории Сахалинской области. Улучшение демографической ситуации в регионе.
- 3) Развитие кадрового потенциала Сахалинской области.
- 4) Сокращение инфраструктурных ограничений, препятствующих социально-экономическому развитию Сахалинской области.
- 5) Диверсификация региональной экономики и обеспечение ее конкурентоспособности.
- 6) Оптимизация системы управления на региональном уровне.
- 7) Совершенствование бюджетного процесса и управления государственным имуществом.
- 8) Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.
- 9) Формирование стратегического партнерства власти, бизнеса, некоммерческих организаций и общества.
- 10) Создание условий для безопасной жизнедеятельности населения.
- 11) Обеспечение безопасности дорожного движения.
- 12) Пресечение незаконной миграции и обеспечение соблюдения законодательства по использованию иностранной рабочей силы.
- 13) Активизация мероприятий по пресечению незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ.
- 14) Недопущение проявлений террористических актов. Укрепление антитеррористической защищенности особо важных объектов, объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения.

15) Предотвращение угроз национальной безопасности. Развитие добрососедских отношений Сахалинской области со странами Азиатско-Тихоокеанского региона

Анализ вышеизложенной части системы целеполагания подтверждает типичный характер недостатков, свойственных целевым программам в России.

Цели сформулированы так, что существует возможность неоднозначной трактовки их сути, уровень их достижения сложно измерить, присущи и прочие недостатки, описанные выше для тестовой целевой программы Хабаровского края. Однако, если в программе Хабаровского края уточнение формулировок осуществить не слишком сложно, то уточнение формулировок целей данной программы - значительно более сложная задача. Например, для цели «2. Создание условий для комплексного социально-экономического развития области и превращения региона в устойчиво развивающийся форпост России на Дальнем Востоке» измерение состояния наличия условий для комплексного социально-экономического развития области или состояния форпоста России на Дальнем Востоке формализовать чрезвычайно сложно. Прочие цели и задачи сформулированы не более утилитарно для программы управления результатами.

Формулировки, приведенные в программе Сахалинской области, характерны для документов стратегического назначения (стратегия развития субъекта Российской Федерации), в которых сначала определяется миссия или видение будущего субъекта Российской Федерации через некоторый значительный, но обозримый период времени, затем в общей форме анализируются и определяются проблемы и приоритеты развития субъекта Российской Федерации на стратегический или более короткий период времени.

Целевые программы являются инструментами реализации стратегии и предназначены для этого. Но, если предположить возможность создания программы реализации стратегии такого сложного объекта управления, как субъект Российской Федерации, то реализация такой программы будет слишком сложным с технологической точки зрения инструментом управления. Анализ структуры и содержания

тестовой программы подтверждает, что программа сформирована по принципам стратегического планирования. Однако, наиболее вероятно, что исследуемая программа была создана посредством компиляции стратегии, действующих областных целевых программ более узкого назначения и непрограммных расходов. Предположительно, такое решение было выбрано осознанно, для формального соответствия требованиям одной из программ, участником которой является Сахалинская область, а реальное управление результатами реализуется в рамках 'составляющих' тестовую программу целевых программ.

Для того чтобы создать аналогичную программу 'с нуля', необходимо декомпозировать стратегические цели на число уровней более 4-х (в случае с сахалинской программой количество уровней декомпозиции равно 5 – цель, задачи трех уровней и мероприятия). Каждой из областных целей также сопоставлена национальная, но это не является уровнем декомпозиции. С точки зрения управляемости, такая глубина декомпозиции слишком сложная. Два уровня декомпозиции от «миссии» или «видения» до стратегических целей осуществляется на уровне самой стратегии. Достаточно сложно определить методику измерения уровня достижения стратегических целей, сформулированных в виде цели «миссия» или «видение». Достижение таких целей в большинстве случаев возможно оценить лишь экспертно по вектору развития в заданном направлении.

Присутствие целей в таких формулировках в целевых программах серьезным образом затрудняет возможность их эффективной реализации. Отметим, что заказчиком-координатором программы названа Администрация Сахалинской области. Выполнение функций заказчика-координатора по столь комплексной программе должно предполагать наличие значительного по численности аппарата, который будет частично дублировать функции сотрудников профильных субъектов бюджетного планирования – заказчиков программы. Эффективность такого решения сомнительна, если только не найдено административное решение по передаче части функций заказчика-координатора заказчикам программы, или координация с целью управления не осуществляется.

Не рекомендуется формулировать целевые программы – стратегии в качестве единого самостоятельного инструмента управления результатами. Эффективное управление результатами по таким программам практически невозможно. Безусловно, рассматриваемую программу Сахалинской области формально реализовать можно, но результатами такой программы эффективно управлять нельзя. Реализация, скорее всего, выльется в метод управления затратами на реализацию мероприятий программы по сути, а от такого метода управления целесообразно отказываться, осуществляя переход на утилитарные методы управления результатами. Предположительно, в Сахалинской области реальное управление осуществляется на уровне составляющих тестовую программу областных целевых программ, что значительно повышает возможность эффективного управления.

И все же существует опасение за возможность эффективного управления программой, так как в тестовой программе присутствует положение следующего содержания «В ходе реализации Программы предусматривается переход от государственной поддержки через множество разрозненных и относительно автономных целевых программ к консолидированному механизму финансирования проектов и мероприятий в рамках одной программы».

Один из положительных аспектов программы – наличие в ней развернутой системы показателей:

- показателей уровня и качества жизни населения по различным существенным факторам качества жизни,
- показатели удовлетворенности потребностей экономики в ресурсах и инфраструктуре,
- показатели уровня развития экономики,
- показатели уровня развития системы государственного управления и местного самоуправления.

Такая система показателей при обеспечении действенной системы ведения статистических наблюдений может быть использована для эффективного управления результатами по программам развития соответствующих приоритетных направлений. Лишь по некоторым показателям из списка показателей программы (показатели 12-14) сложно твердо утверждать о возможности их измерения.

Другой положительной характеристикой анализируемой программы является следующее. Система мероприятий программы содержит не только мероприятия, предполагающие осуществление их 'выделенного' финансирования, но и мероприятия организационного и методического характера, отдельное финансирование которых не предусмотрено, а осуществляется за счет средств на содержание бюджетной сети (зарплата и т.п.), не разнесенных по мероприятиям. Вместе с тем, в программе не прослеживается, на решение каких именно задач направлено выполнение этих мероприятий.

Еще одним положительным аспектом тестовой программы является привлечение к ее реализации уровня муниципальных образований с попыткой применения методов стимулирования по показателям качества финансового управления. Дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений посредством внедрения стимулирующей органы местного самоуправления части финансирования мероприятий программ в зависимости от уровня достижения целевых показателей, может способствовать увеличению консолидированного эффекта применения методов управления результатами.

Программа предполагает измеримость ее результатов. В частности в программе содержатся следующие положения:

«... Для определения результативности выполнения мероприятий Программы и оценки ее социально-экономической эффективности, а также оценки уровня и темпов социально-экономического развития Сахалинской области будут частично использоваться индикаторы, применяемые для оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 805), индикаторы, входящие в состав Системы унифи-

цированных показателей Правительства Российской Федерации, а также ряд других показателей. При этом система индикаторов результативности, которая позволит осуществлять мониторинг реализации Программы и оценивать достижение стратегических целей и задач в рамках Программы, базируется на индикаторах, характеризующих один из 3-х результатов:

- конечный результат деятельности – результат, свидетельствующий о пользе, полученной населением (бизнесом-сообществом, некоммерческим сектором) от выполнения тех или иных действий органов власти,
- непосредственный результат деятельности – результат, характеризующий итоги деятельности органов власти в ситуации, когда конечный результат определить невозможно,
- процессный результат – результат, характеризующий состояние процесса деятельности, когда невозможно определить конечный или непосредственный результат.

При формировании набора индикаторов для оценки достижения целей и задач Программы применялись правила, согласно которым:

- индикатор должен представлять собой характеристику, которая подлежит количественному измерению;
- количественный показатель должен основываться на статистических данных Росстата Российской Федерации или быть производным от этих данных, т.е. рассчитываться математическими методами; в крайнем случае, может быть использована ведомственная статистика;
- получение количественных показателей не должно быть сопряжено с большими материальными затратами и использованием большого объема иных ресурсов;
- сбор информации должен осуществляться на регулярной основе и при необходимости мог быть проведен независимыми организациями...»

При достаточно прогрессивном общем подходе к измеримости результатов программы, неоднозначными являются объекты оценки (достижение чего измеряется, если не целей и задач) и классификация видов результатов. Конечный результат определен приемлемо: конечный результат характеризует изменение характеристик объекта управления для уровня целей и субъекта управления для уровня задач. Например, продолжительность жизни или смертность является важной характеристикой составной части объекта управления (населения), а доля больных, выявленных на ранних стадиях заболевания – показатель конечного результата деятельности субъекта управления. Но определение непосредственного результата в приведенном определении понять сложно. Определение непосредственного результата может, например, быть таким: «валовые (объемные, количественные) показатели результата выполнения мероприятия (предоставления государственных услуг)». В соответствии с предложенным определением непосредственным результатом будет – «количество процедур диагностики», или «факт внедрения методики стимулирования к проведению диагностических процедур», «количество койкомест больницы, введенной в эксплуатацию» и другие объемные показатели. Управление результатами предполагает, что непосредственные результаты влияют на конечные, и, соответственно, всегда можно определить конечный результат деятельности, связанный с непосредственным, если известно, на решение какой задачи и достижение какой цели направлено выполнение мероприятия. Прямую связь значения конечного результата со значением непосредственного результата расчетным путем определить сложно или в большинстве случаев невозможно, но правильное установление причинно-следственных связей выполнения мероприятий и достижения целей как раз и является одним из элементов качественного управления результатами.

Третий вид показателей (процессный), результат которого не измеряется, не имеет права на существование при реализации метода управления результатами. От применения школьного оправдания неудовлетворительной оценки по принципу «я долго учил, хоть и не выучил, поставьте три», при государственном управлении ре-

зультатами необходимо категорически отказываться. Любой процесс государственного управления должен иметь измеримый результат.

Недостаток системы индикаторов результативности тестовой программы состоит в том, что сами индикаторы отнесены лишь к цели верхнего уровня, при этом в состав таких разнесенных индикаторов входят как показатели конечного результата по целям и задачам (без разнесения по задачам), так и непосредственного результата (без разнесения по мероприятиям). Кроме того, методов оценки уровня достижения цели в программе не предусмотрено. Таким образом, если один десяток показателей перевыполнен, а второй десяток показателей целей невыполнен по сравнению с плановыми значениями, то невозможно определить, достигнута цель, или нет. Для проведения оценки нужно предусматривать либо один ключевой индикатор для одного элемента целеполагания, либо систему весов индикаторов, при применении которой будет осуществляться консолидированная оценка уровня достижения цели при использовании уровня достижения по индивидуальным показателям.

1.3 Тестовая оценка качества управления в Камчатском крае

В отличие от тестовой программы Сахалинской области система целевых программ Камчатского края – это отдельные целевые программы по отдельным проблемам развития региона.

Индивидуальным, весьма существенным недостатком тестовых целевых программ Камчатского края, является срок, на который они принимаются – 1 год!

Такой период планирования не дает возможности осуществления управления результатами, противоречит принципам среднесрочного бюджетного планирования Российской Федерации в режиме 'скользящей трехлетки'. Даже при составлении бюджета субъекта Российской Федерации на один год высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного кодекса должен разработать и утвердить среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации. Этот план составляется с учетом прогноза последствий реализации в том числе целевых программ. Если программа не запланирована на этот срок, но будет утверждаться вновь ежегодно, качественного составления среднесрочного финансового плана достичь будет невозможно.

Целевые программы направлены на достижения целей развития, направленных на решение наиболее важных и значимых проблем. В условиях столь короткого горизонта планирования качество планирования снижается невозможностью планирования результатов расходов инвестиционного характера, невозможностью заключения государственных контрактов на срок более года и прочими организационными и управленческими ограничениями.

Таким образом, управление развитием на приоритетных направлениях в условиях однолетних программ фактически невозможно. При разработке целевых программ развития субъекта Российской Федерации рекомендуется использовать 3-5 летние программы, т.е. такой обозримый период, в течение которого возможно

обеспечить решение определенных тактических задач по реализации стратегии развития.

Тестовым целевым программам Камчатского края также свойственны типичные недостатки целевых программ, такие как неоднозначности формулировки цели (например, цель «обеспечение соответствия транспортно-экономического потенциала сети автомобильных дорог общего пользования на территории Камчатского края требованиям устойчивого экономического развития и роста качества жизни населения» в краевой целевой программе «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования Камчатского края на 2009 год») с вытекающими из этого недостатка проблемами возможности измерения ожидаемого результата, отсутствие целостной древовидной системы целеполагания и соотнесения каждому ее элементу конкретных показателей эффективности программы и индикаторов ее выполнения и прочие типичные недостатки, анализ и исправление которых может способствовать существенному улучшению результативности государственного управления этими программами.

В рассмотренных тестовых программах края чаще всего дублируются мероприятия федеральных программ, без дополнения их мероприятиями, учитывающими специфику субъекта. Между тем, выполнение организационных и методических мероприятий, направленных на совершенствование методов управления, не предусматривающих осуществление дополнительных расходов, или предусматривающих их в объемах меньших на порядок, чем тратится на мероприятия программы капитального характера, может значительно повысить результативность реализации дорогостоящих капитальных работ.

Еще одним методическим недостатком целевой программы может быть попытка формулировки целей программы числом более 5. Такая ситуация наблюдается в краевой целевой программе «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009 год». Формально в программе сформулирована одна единственная чрезвычайно сложно сформулированная цель с содержанием в формулировке элементов уровня задач «Стабилизация эпидемиологической ситуации

по заболеваниям социального характера путем внедрения в практику лечебно-профилактических учреждений эффективных методов профилактики этих заболеваний, раннего их выявления, качественного лечения и реабилитации больных, что будет способствовать снижению показателей заболеваемости, сокращению уровня смертности, увеличению продолжительности жизни трудоспособного населения». Тем не менее, опыт анализа аналогичных программ в субъектах Российской Федерации и анализ содержания этой программы свидетельствуют о том, что цели программы соответствуют наименованиям видов заболеваний, на борьбу с которыми она направлена. Эти виды заболеваний сформулированы в подразделе паспорта «Перечень направлений программы»:

- 1) Сахарный диабет
- 2) Туберкулез
- 3) ВИЧ – инфекция
- 4) Онкология
- 5) Инфекции, передаваемые половым путем
- 6) Вирусные гепатиты
- 7) Психические расстройства
- 8) Артериальная гипертония
- 9) Вакцинопрофилактика
- 10) Поддержка и развитие здравоохранения Камчатского края

Т.е. программа фактически направлена на достижение восьми целей (конечный результат - снижение заболеваемости или смертности от каждого вида из перечисленных видов заболеваний), а девятая и десятая – соответствуют уровню задач, направленных на развитие системы здравоохранения и методов профилактики заболеваний.

Система управления с количеством приоритетов деятельности свыше 5 сложно управляема. Для того чтобы обеспечить относительно высокий уровень управле-

мости целевой программой целесообразно отбирать лишь самые важные и значимые проблемы, на которых концентрировать усилия и ресурсы. При этом для обеспечения неухудшения других показателей по другим направлениям проблем, в состав показателей результата целесообразно также включать общие показатели характеристики объекта управления. В данном примере объект управления – здоровье населения. Для контроля результатов на прочих направлениях, можно вводить показатель «уровень смертности от прочих видов заболеваний (кроме приоритетных)», либо общий – «уровень смертности», а для каждого наиболее проблемного вида – контролировать индивидуальные показатели конечного результата, например «Уровень смертности от онкологических заболеваний», или «Средний срок дожития после мероприятий по лечению онкологических заболеваний» и т.п.

1.4 Рекомендация

Учитывая общий характер недостатков управления целевыми программами на уровне субъектов Российской Федерации, а также относительную новизну в российском государственном управлении применения методов управления результатами, для повышения эффективности управления рекомендуется предусматривать в составе этих или иных целевых программах мероприятия по обучению ключевых государственных служащих субъектов бюджетного планирования эффективному применению методов программно-целевого управления результатами, повышению квалификации, либо мероприятия по проведению работ на разработку или экспертизу проектов целевых программ развития субъектов Российской Федерации силами внешних исполнителей.

При применении этой рекомендации в составе конкурсной документации к соискателям на выполнение таких работ, безусловно, необходимо предъявлять весомые требования к уровню квалификации, уделяя особое внимание вопросам понимания претендентом содержания метода управления результатами и особенностей его применения в Российской Федерации, а также наличию опыта по выполнению

аналогичных работ на уровне субъектов Российской Федерации или на федеральном уровне.

Весьма полезными являются также мероприятия по изучению опыта применения управления результатами в странах, имеющих успешный опыт его применения в государственном управлении.

Положительный результат может быть достигнут, если субъекты Российской Федерации произведут попытку переосмысления содержания действующих целевых программ и переработки одной или нескольких из них (наименее сложных) с учетом замечаний и рекомендаций, описанных в настоящем документе.