

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н.

**Методические рекомендации по разработке и оценке
результативности и эффективности государственных
программ на региональном уровне**

Москва 2016

Аннотация. Проведен анализ государственных программ субъектов Российской Федерации, на основе которого подготовлены методические рекомендации по формированию государственных программ субъектов Российской Федерации, а так же методические рекомендации по оценке результативности государственных программ субъектов Российской Федерации.

Южаков В.Н., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Добролюбова Е.И., заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Клочкова Е.Н. Ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Методические рекомендации по формированию государственных программ субъектов Российской Федерации	9
1.1 Определение перечня государственных программ субъекта Российской Федерации.....	9
1.2 Определение структуры государственной программы субъекта Российской Федерации.....	18
1.3 Формирование системы целей, задач, результатов и показателей результативности государственных программ субъектов Российской Федерации	26
1.4 Формирование системы мероприятий государственной программы	36
1.5 Оценка рисков реализации государственных программ субъектов Российской Федерации .	40
2 Методические рекомендации по оценке результативности государственных программ субъектов Российской Федерации	50
2.1 Оценка результативности государственных программ субъектов Российской Федерации: основные проблемы	50
2.2 Методические рекомендации по проведению комплексной оценки результативности и эффективности государственных программ	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	62

ВВЕДЕНИЕ

Проведенный Центром технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС анализ региональной практики показывает, что в большинстве субъектов РФ принята необходимая нормативная правовая база для внедрения государственных программ; в большинстве регионов такие программы уже реализуются. По данным мониторинга качества управления финансами, проведенного Минфином России по итогам 2014 года, в среднем, более 75% расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ распределены между государственными программами [1].

Практика разработки и реализации государственных программ на региональном уровне характеризуется рядом сложностей.

Проанализированные примеры как отраслевого анализа (анализа отдельных положений государственных программ субъектов РФ в разрезе одной сферы), так и территориального анализа практики, принятой в отдельных регионах в отношении разработки и реализации государственных программ различных направлений (экономического и социального блока), демонстрируют, что во многих случаях сохраняется проблема увязки системы целей, задач, ожидаемых результатов и, соответственно, используемых для измерения их достижения показателей результативности между государственными программами регионального и федерального уровней. Несмотря на то, что большинство проанализированных государственных программ субъектов РФ были приняты после утверждения соответствующих государственных программ РФ, они ориентируются на различные целевые установки. Практика Республики Карелия, где выявлено соответствие по значениям показателей государственных программ с аналогичными показателями государственной программы РФ, является скорее исключением, подтверждающим правило, нежели общим подходом, по крайней мере, в тех сферах, которые являлись предметом анализа настоящей работы.

В значительной части проанализированных программ была выявлена внутренняя несогласованность планируемых результатов, а также недостаточная амбициозность целевых значений показателей, устанавливаемых на среднесрочный и долгосрочный период. Безусловно, на оценки целевых показателей повлияли негативные тенденции в макроэкономической сфере, однако можно выделить и методологическую проблему подхода к определению целей, не решенную методически ни на федеральном, ни на региональном уровнях. По своей сущности, программно-целевой метод предполагает мобилизацию ресурсов (финансовых, кадровых, регуляторных и иных) для достижения поставленных целей. Иными словами, в программно-целевом подходе первична цель, исходя из нее, должен определяться и срок программы, и набор ее мероприятий, и состав необходимых для достижения цели государственных функций и услуг.

Цель государственной программы должна задавать некое «видение будущего», определенное состояние сферы реализации государственной программы. Безусловно, не во всех сферах может быть потребность в качественном изменении ситуации; цель может быть сформулирована и как сохранение достигнутого состояния.

Однако зачастую происходит иначе: цели формулируются глобально, а вот количественная оценка их достижения показывает, что существенных изменений не ожидается. Например, в сфере социальной поддержки граждан активно постулируется необходимость внедрения адресных подходов к предоставлению социальной помощи, при этом расширение применения принципов нуждаемости не всегда отражается не только на динамике показателей уровня бедности, численности отдельных малоимущих категорий (например, детей из малоимущих семей), но и на значениях показателей, характеризующих объем социальной поддержки, предоставляемой по адресному принципу. В экономике необходимость поддержки малого и среднего бизнеса «соседствует» со стагнирующей динамикой показателей доли занятых в этом секторе и с сокращением

численности новых создаваемых в секторе рабочих мест. Возможно, такая динамика обуславливается сокращением финансирования тех или иных программ поддержки, но, как показывают данные последних 10-15 лет, основное влияние на показатели занятости в малом и среднем бизнесе оказывали не столько меры поддержки, сколько условия ведения бизнеса в целом, уровень фискальной нагрузки, вопросы доступности финансирования (прежде всего, кредитных ресурсов).

Анализ таких разнотечений позволяет предположить, что основой для количественной оценки целей при разработке государственных программ является не видение будущего, а инерционный прогноз развития текущей ситуации, не предполагающий активного управленческого и регуляторного вмешательства и ограниченный сокращающимися бюджетными расходами на те или иные цели. В споре о первичности результатов и ресурсов однозначную «победу» одерживают ресурсы.

Ужесточение бюджетных ограничений является, на наш взгляд, не единственным мотивом для реализации инерционного подхода к установлению целевых значений показателей: используемые в некоторых проанализированных регионах методики оценки эффективности реализации государственных программ также способствуют как консервативному подходу в планировании, так и к искажению отчетности, поскольку достижение лучших (по сравнению с запланированными) результатов в некоторых регионах (в частности, в Хабаровском крае) негативно влияет на итоговую оценку деятельности ответственного исполнителя программы. Одним из классических решений данной проблемы является развитие механизмов гражданского мониторинга, расширение общественного участия в формулировании и оценке достижения результатов. Однако, во-первых, практика внешней экспертизы государственных программ внедрена далеко не во всех субъектах Российской Федерации (исходя из анализа нормативно-правовой базы регионального уровня), требования по общественной экспертизе результатов реализации государственных программ установлены

не во всех субъектах Российской Федерации; методы привлечения общественности и получения «обратной связи» также варьируются в широком диапазоне.

Анализ государственных программ субъектов РФ показывает, что несогласованность их целевых установок с федеральными программами не всегда компенсируется внутрирегиональной согласованностью плановых документов (как, например, иллюстрирует опыт Татарстана). В целом, «перегруженность» системы документов стратегического планирования, вызванная активной их разработкой на федеральном уровне, во многом транслируется и на уровень субъектов РФ.

В отдельных государственных программах отмечены проблемы с формированием адекватных систем показателей результативности. Особенно часто эти проблемы отмечаются в отношении целей, связанных с институциональным развитием и повышением качества государственного управления. Следует отметить, что и на федеральном уровне оценка данных параметров недостаточно развита.

В целом, для достижения значимого эффекта от внедрения новых инструментов (а не формального включения в состав программ имеющихся расходов) представляется целесообразным:

- уточнить нормативно-правовую и методическую базу разработки и реализации государственных программ с учетом требований к целеполаганию и определению целевых значений показателей результативности;
- уточнить требования к показателям результативности, используемым для оценки степени достижения результатов реализации программ, а также к использованию показателей различного уровня при оценке результативности и эффективности государственных программ;
- сформировать единые методические рекомендации по разработке государственных программ субъектов РФ, опираясь на наиболее передовые практики;

- при проведении оценки хода реализации государственных программ в большей степени учитывать аспекты результативности, а не финансовой эффективности, при сохранении (введении) стимулов к достижению наилучших результатов при наименьших затратах;
- сформировать рекомендуемый перечень государственных программ субъектов РФ в сферах, отнесенных к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- установить требования по включению в состав государственных программ субъектов РФ показателей, характеризующих эффективность исполнения переданных полномочий, а также показателей, характеризующих эффективность использования субсидий.

1 Методические рекомендации по формированию государственных программ субъектов Российской Федерации

1.1 Определение перечня государственных программ субъекта Российской Федерации

В соответствии с положениями Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании» и бюджетного законодательства, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют перечень государственных программ [2]. В то же время, предусмотрена взаимная увязка государственных программ федерального и регионального уровней, а также определение требований к политике субъектов РФ по достижению целей, отнесенных к предметам совместного ведения.

Анализ перечня государственных программ Российской Федерации показывает, что большинство из них полностью либо частично затрагивают реализацию государственных функций по предметам, отнесенными к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (Таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Предметы совместного ведения в государственных программах Российской Федерации

№ п/п	Наименование ГП	Наименование предмета совместного ведения
1	ГП 1 «Развитие здравоохранения»	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
2	ГП 2 «Развитие образования»	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта
3	ГП 3 «Социальная поддержка граждан»	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
4	ГП 4 «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение

Продолжение таблицы 1.1

№ п/п	Наименование государственной программы	Наименование предмета совместного ведения
5	ГП 5 Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
6	ГП 6 «Развитие пенсионной системы»	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
7	ГП 7 «Содействие занятости населения»	Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
8	ГП 8 «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	Защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; Кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат
9	ГП 9 «Противодействие незаконному обороту наркотиков»	Нет предметов совместного ведения
10	ГП 10 «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий
11	ГП 11 «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта
12	ГП 12 «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы»	Природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды
13	ГП 13 «Развитие физической культуры и спорта»	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта
14	ГП 14 «Развитие науки и технологий»	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта

Продолжение таблицы 1.1

№ п/п	Наименование государственной программы	Наименование предмета совместного ведения
15	ГП 15 «Экономическое развитие и инновационная экономика»	Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
16	ГП 16 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
17	ГП 17 «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы»	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
18	ГП 18 «Развитие судостроения на 2013 – 2020 годы»	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
19	ГП 19 «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 – 2025 годы»	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
20	ГП 20 «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
21	ГП 21 «Космическая деятельность России»	Предмет совместного ведения отсутствует
22	ГП 22 «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	Предмет совместного ведения отсутствует
23	ГП 23 «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
24	ГП 24 «Развитие транспортной системы»	Разграничение государственной собственности; Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации
25	ГП 25 «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы»	Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды, установление общих принципов

Продолжение таблицы 1.1

№ п/п	Наименование государственной программы	Наименование предмета совместного ведения
		налогообложения и сборов в Российской Федерации;
26	ГП 26 «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
27	ГП 27 «Развитие внешнеэкономической деятельности»	Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.
28	ГП 28 «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
29	ГП 29 «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы	Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
30	ГП 30 "Энергоэффективность и развитие энергетики"	Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды
31	ГП 31 «Обеспечение обороноспособности страны»	Предмет совместного ведения отсутствует
32	ГП 32 «Обеспечение государственной безопасности»	Предмет совместного ведения отсутствует
33	ГП 36 «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	все предметы совместного ведения, реализуемые на соответствующих территориях
34	ГП 34 «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	все предметы совместного ведения, реализуемые на соответствующих территориях

Продолжение таблицы 1.1

№ п/п	Наименование государственной программы	Наименование предмета совместного ведения
35	ГП 35 «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года	все предметы совместного ведения, реализуемые на соответствующих территориях
36	ГП 36 «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»	Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; Разграничение государственной собственности; Обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам
37	ГП 37 «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»	Все предметы совместного ведения
38	ГП 38 «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»	Все предметы совместного ведения
39	ГП 39 «Управление федеральным имуществом»	Предметы совместного ведения отсутствуют
40	ГП 40 «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	Предметы совместного ведения отсутствуют
41	ГП 41 «Внешнеполитическая деятельность»	Предметы совместного ведения отсутствуют
42	ГП 42 «Юстиция»	Кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат. Обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления

Как следует из таблицы 1.1, большинство государственных программ РФ направлены на цели, достижение которых обеспечивается в рамках

реализации полномочий, отнесенных к предметам совместного ведения. При этом следует отметить, что реализация таких полномочий осуществляется на территории всех субъектов РФ (при этом с учетом региональной специфики объем осуществления конкретных функций может разниться).

Кроме того, ряд государственных программ РФ предполагает реализацию органами исполнительной власти субъектов РФ переданных федеральных полномочий в соответствующих сферах. Результативность и эффективность реализации переданных полномочий, относящихся к сферам здравоохранения, образования, социальной поддержки граждан, обеспечения занятости населения, охраны окружающей среды, культуры, воспроизводства и использования природных ресурсов, юстиции (т.е. 8 государственных программ Российской Федерации). Несмотря на то, что часть субвенций были включены в т.н. «единую субвенцию» [31] и консолидированы в рамках одной государственной программы (с 2015 года – в составе государственной программы РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»), данные средства направлены на достижение целей различных государственных программ, что обуславливает целесообразность их распределения на уровне государственных программ субъектов РФ.

В целях повышения эффективности реализации государственных программ как федерального, так и регионального уровней, концентрации ресурсов для достижения общественно значимых результатов представляется необходимым синхронизировать перечни государственных программ в субъектах РФ, оставив при этом возможность разработки и утверждения субъектами РФ иных государственных программ регионального уровня, отражающих приоритеты социально-экономического развития и специфику состояния и потребностей территорий в рамках собственных полномочий регионов. К таким «специфическим» сферам реализации государственных программ могут быть отнесены, например, вопросы поддержки развития

отдельных народов (в том числе, коренных и малочисленных народов Севера), муниципальных образований и т.д.

С учетом состава предметов совместного ведения, перечня переданных полномочий, а также структуры государственных программ РФ предлагается следующий типовой перечень государственных программ регионального уровня (Таблица 1.2).

Таблица 1.2 – Рекомендуемый перечень государственных программ субъекта РФ

№ п/п	Наименование государственной программы субъекта РФ	Наименование государственной программы РФ	Примечание
Направление 1. Новое качество жизни			
1.	Развитие здравоохранения	Развитие здравоохранения	
2.	Развитие образования	Развитие образования	
3.	Социальное развитие	Социальная поддержка граждан, Доступная среда, Содействие занятости	Направления, соответствующие госпрограммам РФ, могут быть выделены как подпрограммы либо как отдельные госпрограммы субъекта РФ. В данную программу целесообразно включить вопросы поддержки социально-ориентированных НКО
4.	Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами	Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами граждан Российской Федерации	
5.	Развитие культуры и туризма	Развитие культуры и туризма	
6.	Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики	Развитие физической культуры и спорта	Вопросы молодежной политики целесообразно выделить в отдельную подпрограмму
7.	Захист населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	Захист населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	
8.	Охрана окружающей среды	Охрана окружающей среды	

Продолжение таблицы 1.2

№ п/п	Наименование государственной программы субъекта РФ	Наименование государственной программы РФ	Примечание
2. Экономика и инновации			
9.	Экономическое развитие и инновационная экономика (в т.ч. «Инновации», «Малый бизнес», «Инвестиционный климат», «Государственное управление», «Информационное общество»)	Экономическое развитие и инновационная экономика Развитие науки и технологий Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности Информационное общество	Отдельные направления могут не выделяться в связи со спецификой экономической политики субъекта РФ
10.	Развитие транспортной системы	Развитие транспортной системы	
11.	Развитие агропромышленного комплекса	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы Развитие рыбохозяйственного комплекса	Отдельные направления могут не выделяться в связи со спецификой экономической политики субъекта РФ
12.	Воспроизводство и использование природных ресурсов	Воспроизводство и использование природных ресурсов Развитие лесного хозяйства	
13.	Энергосбережение, энергоэффективность и развитие энергетики	Энергосбережение, энергоэффективность и развитие энергетики	
3. Территориальное развитие и эффективное управление			
14.	Обеспечение эффективного управления общественными ресурсами	Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации Управление федеральным имуществом	Вопросы управления имуществом субъектов Российской Федерации целесообразно рассматривать в контексте повышения качества управления государственными ресурсами в целом (т.е. в том числе финансовыми ресурсами)
15.	Развитие судебной системы	Юстиция	Основное направление – обеспечение деятельности мировых судей

Использование типового перечня государственных программ субъектов РФ позволит повысить прозрачность и результативность их реализации, объективно оценить имеющиеся ресурсы для достижения общенациональных целей. Данные о результатах и объемах финансирования приведенных в таблице 1.2 укрупненных направлений позволяют провести бенчмаркинг регионов, оценить значимость реализации тех или иных задач.

1.2 Определение структуры государственной программы субъекта Российской Федерации

Структура государственной программы в значительной степени определяет систему ожидаемых результатов и показателей результативности и эффективности реализации государственных программ, влияет на эффективность ее реализации, позволяет определить ответственных исполнителей за реализацию государственной программы. Состав государственной программы определяется исходя из сферы ее реализации, значимости решения тех или иных проблем в сфере реализации государственной программы, сложившейся и перспективной системы управления, иных особенностей сферы реализации государственной программы.

Субъекты РФ самостоятельно определяют структурные единицы, выделяемые в рамках государственных программ регионального уровня. Как правило, государственные программы состоят из подпрограмм; в некоторых случаях в государственные программы включаются иные бюджетные целевые программы (долгосрочные бюджетные целевые программы, ведомственные целевые программы и т.д.).

Анализ отдельных государственных программ регионального уровня показывает, что подходы к выделению структуры государственных программ в различных регионах также различаются. Так даже в государственных программах с идентичными наименованиями перечень подпрограмм может определяться по-разному.

Исходя из проведенного анализа, в качестве лучшей практики структурирования государственных программ может рассматриваться опыт Республики Карелия, где каждой подпрограмме государственной программы соответствует отдельная задача, система показателей и отдельный ожидаемый результат, представляемый как в качественном, так и в количественном выражении. Как показывает пример ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Карелия» (Таблица 1.3), реализация государственной программы направлена на достижение одной цели (создание условий для обеспечения развития экономики), при этом достижение данной цели обеспечивается решением 5 задач в рамках 5 соответствующих этим задачам подпрограмм. Такой подход позволяет финансово оценить расходы на решение конкретных задач подпрограмм и не ограничивает структурирование государственной программы компетенцией отдельных ведомств (несмотря на участие значительного числа республиканских органов исполнительной власти в реализации программы).

Помимо системы задач (и выделения ключевых результатов их решения) при структурировании государственных программ регионального уровня представляется целесообразным принимать во внимание следующие факторы.

1. Структура государственных программ (подпрограмм государственных программ) на уровне Российской Федерации, в том числе, требования, включенные в состав правил распределения субсидий в составе государственных программ. Несмотря на то, что в соответствии с бюджетным законодательством основания для включения требований по структурированию государственных программ субъектов РФ в государственные программы РФ отсутствуют, правил распределения субсидий бюджетам субъектов РФ предполагают возможность софинансирования отдельных мероприятий. Государственные программы субъектов РФ при этом выполняют роль подтверждающего утвержденный характер мероприятий документа.

2. Структура органов исполнительной власти субъекта РФ. При формировании структуры государственной программы важно разумно ограничивать число соисполнителей по отдельным подпрограммам. Безусловно, единого стандарта для всех случаев не существует, однако если число соисполнителей превышает 10, реализация подпрограммы может существенно осложниться.

3. При формировании структуры государственных программ важно учитывать масштаб соответствующей проблемы (на решение которой направлена та или иная задача) и объем и состав тех мероприятий, которые направлены на решение данной проблемы. Оценка масштабов деятельности по решению проблемы может быть дана как исходя из ожидаемого объема расходов средств федерального бюджета, так и исходя из значимости конкретной задачи для достижения цели. В общем случае, не рекомендуется выделять подпрограммы, объем финансового обеспечения которых составляет менее 5% от общего объема финансового обеспечения реализации государственной программы. Подпрограммы целесообразно формировать таким образом, чтобы в каждой из них был комплекс мероприятий (а не одно мероприятие).

Таблица 1.3 – Пример структурирования государственной программы субъекта РФ: ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика в Республике Карелия»

№ п/п	Наименование подпрограммы	Наименование задачи государственной программы	Показатели и индикаторы	Результаты реализации государственной программы в качественном (количественном) выражении	Ответственный исполнитель подпрограммы, соисполнители
1	2	3	4	5	6
Цель государственной программы: создание условий для обеспечения развития экономики Республики Карелия					
Целевой индикатор государственной программы: количество созданных новых и модернизированных рабочих мест					
1	Формирование благоприятной инвестиционной среды.	Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Республики Карелия в целях осуществления ее технологической модернизации и диверсификации, повышения экономического потенциала республики и устранения инфраструктурных ограничений экономического роста	прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с предыдущим периодом	Улучшение условий ведения бизнеса в Республике Карелия, снижение инвестиционных и предпринимательских рисков; Снижение избыточных административных и иных ограничений, обязанностей, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности; Расширение позиций карельских предприятий на рынках Российской Федерации и мировых рынках; количество созданных новых и модернизированных рабочих мест до 23,4 тысячи единиц; прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с предыдущим периодом – 78,7% к уровню 2012 года	Министерство экономического развития Республики Карелия Соисполнители: Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия Министерство сельского, рыбного и охотничьего хозяйства Республики Карелия Министерство по природопользованию и экологии Республики Карелия Министерство труда и занятости Республики Карелия Министерство образования Республики Карелия Министерство здравоохранения и социального развития Республики Карелия Министерство по делам молодежи, физической культуре и спорту Республики Карелия Государственный комитет Республики Карелия по туризму

Продолжение таблицы 1.3

№ п/п	Наименование подпрограммы	Наименование задачи государственной программы	Показатели и индикаторы	Результаты реализации государственной программы в качественном (количественном) выражении	Ответственный исполнитель подпрограммы, соисполнители
1	2	3	4	5	6
2	Региональная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 года»	Обеспечение условий интенсивного роста малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия для увеличения общего количества действующих субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечения занятости и развития самозанятости населения, обеспечения конкурентоспособности малого и среднего предпринимательства, увеличения доли производимых малыми и средними предприятиями товаров, работ и услуг в валовом региональном продукте	доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых (включая микропредприятия) и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех организаций	Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых (включая микропредприятия) и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций – 40,4%	Министерство экономического развития Республики Карелия
3	Развитие инновационной деятельности	Создание благоприятных условий инновационной деятельности для динамичного развития и повышения конкурентоспособности Республики Карелия	число организаций, осуществляющих инновационную деятельность	Развитие высокотехнологичных производств, превращение их в значимый фактор экономического развития республики Рост числа предприятий, осуществляющих инновационную деятельность, в 1,9 раза к уровню 2012 года	Министерство экономического развития Республики Карелия соисполнители: Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия Министерство сельского, рыбного и охотничьего хозяйства Республики Карелия Министерство по природопользованию и экологии Республики

Продолжение таблицы 1.3

№ п/п	Наименование подпрограммы	Наименование задачи государственной программы	Показатели и индикаторы	Результаты реализации государственной программы в качественном (количественном) выражении	Ответственный исполнитель подпрограммы, соисполнители
1	2	3	4	5	6
					Карелия
4	Совершенствование государственного и муниципального управления	Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия и органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия	уровень удовлетворенности заявителей качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг, предоставляемых непосредственно исполнительными органами государственной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления в Республике Карелия	Обеспечение высокого качества предоставления государственных и муниципальных услуг; Решение проблемы обеспечения экономики высокопрофессиональными управленческими кадрами; Повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля уровень удовлетворенности заявителей качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг, предоставляемых непосредственно органами исполнительной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления в Республике Карелия, – не менее 90%	Министерство экономического развития Республики Карелия
5	Совершенствование системы государственного стратегического управления	Совершенствование деятельности по стратегическому планированию и прогнозированию социально-экономического развития Республики Карелия	наличие утвержденных документов стратегического планирования на долгосрочную и среднесрочную перспективы, взаимоувязанных между собой, а также соответствующих	Повышение качества действующей системы стратегических документов и создание практических механизмов по их реализации	Министерство экономического развития Республики Карелия

Продолжение таблицы 1.3

№ п/п	Наименование подпрограммы	Наименование задачи государственной программы	Показатели и индикаторы	Результаты реализации государственной программы в качественном (количественном) выражении	Ответственный исполнитель подпрограммы, соисполнители
1	2	3	4	5	6
			государственным программам Российской Федерации и Республики Карелия, документам стратегического планирования Российской Федерации		

Источник: составлено авторами по [32].

Практика государственных программ федерального уровня позволяет выявить различные подходы к структурированию государственных программ. Например, структура государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» определена исходя из основных видов природных ресурсов, включенных в сферу реализации государственной программы (минерально-сырьевые ресурсы, водные ресурсы, охотничьи ресурсы). Структура государственной программы «Развитие лесного хозяйства» определена исходя из ключевых задач управления в сфере лесного хозяйства: охрана и защита лесов; рациональное использование лесов; воспроизводство и восстановление лесов [33].

При определении структуры государственной программы важно решить вопрос о необходимости выделения отдельной подпрограммы по обеспечению реализации государственной программы (что оправдано в случаях, когда часть основных мероприятий направлены на достижение целей нескольких подпрограмм и (или) иных целевых программ). В рамках подпрограммы, направленной на обеспечение реализации государственной программы, отражаются цели и задачи, направленные на обеспечение эффективного управления реализацией государственной программы, в том числе на обеспечение эффективного исполнения государственных функций, повышение доступности и качества оказания государственных услуг в сфере реализации государственной программы, повышение эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере реализации государственной программы.

Следует отметить, что подпрограммы обеспечивающего характера чаще распространены на федеральном уровне – в проанализированных государственных программах субъектов РФ таких подпрограмм не выявлено. В качестве альтернативы выделению отдельной подпрограммы, направленной на обеспечение реализации государственной программы, может рассматриваться выделение в составе подпрограмм государственной программы основных мероприятий, обеспечивающих их реализацию.

1.3 Формирование системы целей, задач, результатов и показателей результативности государственных программ субъектов Российской Федерации

В соответствии с законодательством о стратегическом планировании, при формировании целей государственных программ субъектов РФ должны учитываться положения стратегических документов федерального уровня (в том числе, отраслевых документов и стратегий развития макрорегионов). Для обеспечения единства системы документов стратегического планирования при формировании системы целей и задач государственных программ на региональном уровне необходимо учитывать требования к государственной политике субъектов РФ в сфере реализации государственных программ РФ.

Цель государственной программы (подпрограммы) должна характеризовать конечные социально-значимые результаты ее реализации. При этом важно обеспечить возможность измерения результата с помощью показателей результативности. В международной и российской практике выработаны следующие требования к определению ожидаемых результатов (т.н. критерии SMART):

- специфичность (результат должен соответствовать сфере государственной политики (деятельности), которую он характеризует);
- конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- измеримость (достижение результата можно проверить);
- достижимость (результат должен быть достижим к заданному сроку);
- релевантность (соответствие формулировки цели и показателей ожидаемым конечным результатам реализации программы).

Достижение цели обеспечивается за счет решения задач государственной программы. Задача государственной программы определяет результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели (целей)

реализации государственной программы. Задачи государственной программы должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

На практике система целей и задач государственных программ может быть двух, трех и четырехуровневой. Количество уровней целей зависит от структуры государственной программы.

Двухуровневая система целей предполагает, что на уровне государственной программы формируются ключевые цели, характеризующие конечные результаты реализации государственной программы; для достижения каждой из сформулированных целей формируются задачи, направленные на достижение соответствующей цели, при этом каждая из целей государственной программы является одновременно целью одной из подпрограмм.

Трехуровневая система целей предполагает, что на уровне государственной программы формулируется, как правило, одна общая цель, на достижение которой направлены задачи, одновременно являющиеся целями подпрограмм государственной программы. Соответственно, на уровне подпрограмм указанные задачи впоследствии декомпозируются на третий уровень – уровень задач подпрограмм.

Наконец, четырехуровневая система целей государственных программ предполагает наличие следующих уровней:

- цель (цели) государственной программы;
- задачи государственной программы;
 - цель (цели) подпрограмм государственной программы;
 - задачи подпрограмм государственной программы.

Как правило, выбор четырехуровневой системы целей и задач государственных программ приводит к нарушению требования об измеримости соответствующих целей и задач, так как реализация данной модели требует разработки четырехуровневой системы показателей и индикаторов. Обзор региональной практики разработки государственных

программ показывает, что чаще всего используется трехуровневая система целеполагания.

Исходя из сформированной системы целей и задач, разрабатывается система целевых индикаторов и показателей государственных программ. В зависимости от уровня показателя в иерархической системе, показатель может характеризовать как конечные общественно значимые результаты, так и промежуточные, а также непосредственные результаты. На практике в государственные программы зачастую включаются и показатели, отражающие объем реализуемых мероприятий (например, объем оказанных услуг), эффективность бюджетных расходов (например, удельная стоимость оказания услуги) и даже объем затрачиваемых ресурсов (например, динамика расходов на те или иные вопросы социальной сферы).

Поскольку большинство методик оценки эффективности и результативности реализации государственных программ не учитывают различий между типами показателей, а информационная база для формирования адекватных индикаторов зачастую ограничена и различается по сферам, для оценки равных по уровню составляющих государственных программ (например, для оценки задач государственной программы, для оценки подпрограмм) зачастую используются принципиально различные виды показателей, что приводит к невозможности сопоставления результатов оценки. Например, если успех одной подпрограммы характеризуется приростом инвестиций в основной капитал из внебюджетных источников (показатель конечного результата), а другой подпрограммы – числом принятых документов стратегического планирования (показатель объема выполненных мероприятий), невозможно сопоставлять результативность деятельности ответственных за данные подпрограммы подразделений.

В этой связи возникает необходимость введения типологии показателей результативности и эффективности реализации государственных программ. Предлагаемые виды показателей, используемые при разработке государственных программ, приведены в таблице 1.4.

Таблица 1.4 – Виды показателей государственных программ и направления их использования

№ п/п	Вид показателя	Уровень применения	Пример
1	Показатели конечных (общественно значимых) результатов реализации государственной политики в конкретных сферах	цели и задачи государственных программ	- доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения.
2	Показатели промежуточных результатов реализации государственной политики (результатов деятельности органов исполнительной власти)	задачи государственных программ; задачи подпрограмм	- доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума, охваченных мерами социальной поддержки, в общей численности населения с доходами ниже прожиточного минимума.
3	показатели непосредственных результатов реализации государственных функций (результатов деятельности органов власти)	задачи подпрограмм, мероприятия подпрограмм	- доля граждан, которым предоставлена социальная поддержка, в общем числе обратившихся; - охват граждан 7-15 лет общим образованием.
4	показатели результативности и эффективности использования ресурсов (соотношение ресурсов – кадровых, финансовых и т.д. и результатов)	задачи подпрограмм, мероприятия подпрограмм	- доля расходов на социальную поддержку, распределенных с учетом принципа нуждаемости, в общем объеме расходов на социальную поддержку; - число получателей социальных услуг на 1 социального работника.
5	показатели ресурсного потенциала достижения результатов	<i>общие вопросы оценки бюджетной политики</i>	- доля расходов на социальную поддержку населения в общем объеме расходов; консолидированного бюджета.
6	показатели внешних условий и рисков, влияющих на достижение результатов	<i>оценка рисков</i>	- реальные располагаемые доходы населения; - темпы роста ВВП/промышленного производства.

При формировании системы показателей государственных программ субъектов РФ в сферах, отнесенных к предметам совместного ведения, необходимо учитывать показатели, установленные в государственных программах федерального уровня. При использовании показателей стратегических документов федерального уровня важно обеспечить единство методики расчета данных показателей и сопоставимость результатов.

Например, анализ государственных программ субъектов РФ в сфере информационного общества показывает, что перечень показателей,

используемых для оценки продвижения в сфере информационного общества, существенно варьируется в зависимости от конкретного субъекта РФ.

Так для оценки перехода к оказанию государственных и муниципальных услуг в электронном виде в государственных программах субъектов РФ используются следующие показатели:

- доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме (показатель, установленный Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №601) - используется в государственных программах 35 субъектов РФ и соответствует показателю государственной программы федерального уровня;
- доля региональных государственных услуг, по которым обеспечена возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на региональном портале государственных услуг, в общем количестве региональных государственных услуг – используется в 4 субъектах РФ;
- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг – используется в государственных программах в сфере информационного общества в 20 субъектах РФ;
- доля государственных услуг, оказываемых в электронном виде, в общем количестве от числа государственных услуг, которые могут оказываться в электронном виде – используется в 22 субъектах РФ;
- доля граждан, получивших универсальную электронную карту (УЭК), от общего числа проживающих в регионе граждан – используется в 7 субъектах РФ.

Таким образом, один и тот же ожидаемый результат (обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде) может оцениваться различными способами, зачастую мало сопоставимыми между собой; при этом показатель, идентичный

закрепленному в государственной программе РФ и в Указе Президента РФ, утвержден менее чем в половине регионов.

Достижение одной цели (одной задачи) государственной программы (подпрограммы), как правило, характеризуется несколькими целевыми индикаторами и показателями. Данный подход позволяет соблюсти баланс интересов всех заинтересованных сторон и учесть интересы граждан, бизнеса, «производителей» результатов, а также параметры бюджетной эффективности. Например, достижение цели «обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг» характеризуется как показателями доступности медицинской помощи (может оцениваться социологическими методами, на основе данных о числе обращений), так и показателями качества медицинской помощи (показатели пятилетней выживаемости), а также показателями соответствия оказываемой помощи стандартам, оснащенности, наличия кадрового потенциала определенного уровня, создания условий для мотивации качественного предоставления услуг (прежде всего, на основе повышения уровня заработной платы в сфере здравоохранения) и т.д.

Реализация принципа «баланса интересов» наряду с другими принципами является одним из ключевых условий внедрения системы управления по результатам [35].

Для обеспечения адекватности последующей оценки результативности и эффективности реализации государственной программы рекомендуется использовать не более 5 показателей, характеризующих достижение одной цели (задачи) государственной программы (подпрограммы).

По каждому целевому показателю (индикатору) определяются данные об источниках сбора информации и методике расчета показателя. В отдельных субъектах РФ методики расчета показателей утверждаются в составе государственных программ, что является положительной практикой, позволяющей проверить достижение запланированных результатов.

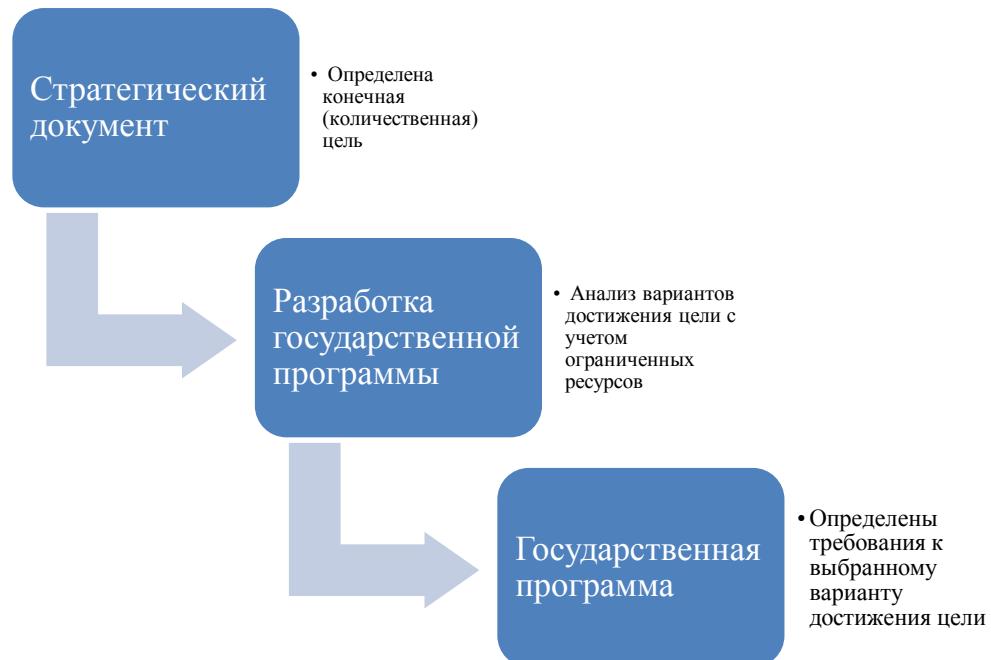
Еще одним важным требованием к используемым при разработке и реализации государственных программ показателям результативности является своевременность и регулярность формирования отчетных данных. Так выборочный анализ государственных программ субъектов РФ показал, что во многих регионах используются показатели, отчетные данные по которым формируются со значительным временным лагом (например, показатель ВРП, темпов его роста и т.д.). Использование таких показателей представляется нецелесообразным, поскольку отсутствие отчетных значений в момент оценки результативности и эффективности реализации государственных программ приводит к искажению результатов оценки и снижает практическую полезность инструмента государственных программ для принятия управленческих решений. Так при оценке значения по таким показателям либо приравниваются к плановым (т.е. существует риск завышения отчетных данных), либо игнорируются (т.е. степень достижения части целей либо задач не учитывается при проведении оценки хода исполнения программы).

Целевые значения показателей государственной программы определяются исходя из анализа текущего состояния сферы реализации государственной программы в субъекте РФ, цели программы, а также состава мероприятий государственной программы и мер государственного регулирования. При определении целевых значений показателей государственной программы учитываются внешние факторы рисков, оказывающие влияние на реализацию государственной программы, а также меры, предпринимаемые для минимизации негативного влияния таких рисков.

На практике выделяются два основных подхода к определению целевых значений показателей.

При планировании «сверху вниз» конечное целевое значение показателя (показателей) задано стратегическими документами, и задачей разработчика государственной программы является выбор оптимального

способа достижения целей (определения мероприятий и мер государственного регулирования, которые позволяют достичь заданной цели в условиях ресурсных ограничений) (Рисунок 1.1).



Составлено авторами

Рисунок 1.1 – Вариант планирования «сверху-вниз»

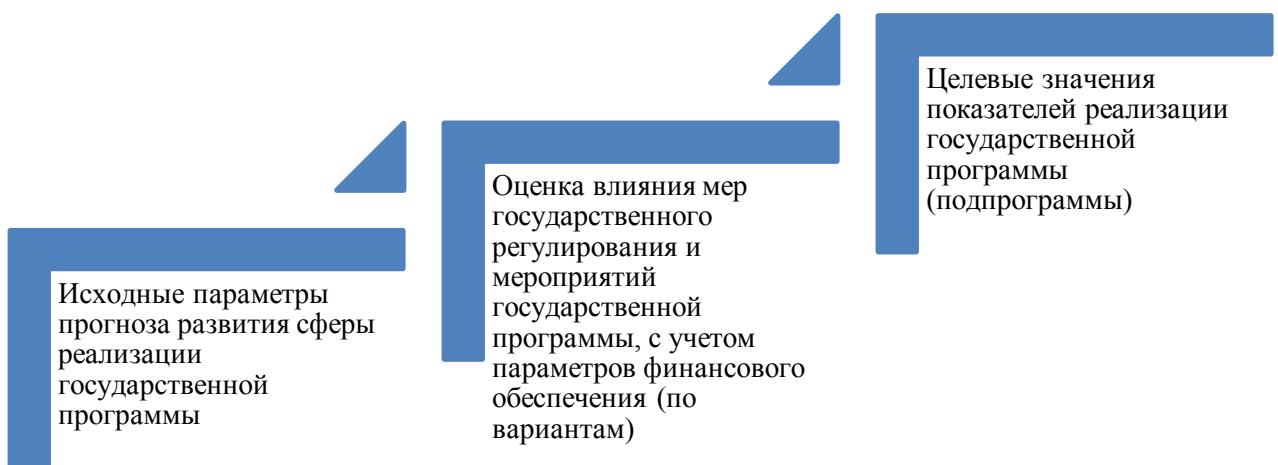
При использовании данного подхода основной акцент осуществляется на анализе вариантов достижения цели с учетом ресурсных ограничений. При этом, исходя из оптимального варианта реализации государственной программы, рассчитываются *сроки достижения цели* (определяются сроки реализации государственной программы).

Данный подход является предпочтительным для определения целевых результатов государственной политики в тех сферах, в которых требуется радикальное улучшение сложившейся ситуации. Например, если стратегической целью является ускоренное развитие малого и среднего предпринимательства (т.е. увеличение доли малого и среднего предпринимательства в экономике до 50% и более), реализация государственной программы, рассчитанной на среднесрочную перспективу и обеспечивающей рост доли занятых в субъектах малого и среднего предпринимательства на 2-3 процентных пункта (как это предусмотрено и

государственной программой РФ и проанализированными в разделе 4 отчета региональными государственными программами) с точки зрения программно-целевого подхода бессмысленно. Такое целевое значение показателя не соответствует декларируемой цели (либо декларируемая цель заранее считается недостижимой). В любом случае, очевидно, что достижение целевого значения показателя не окажет заметного влияния на сферу реализации соответствующей программы (подпрограммы).

Второй подход, напротив, предполагает отсутствие заданного стратегическими документами целевого значения показателя. Данный подход применим в том случае, когда объем результатов прямо пропорционален объему затрачиваемых ресурсов, а также тогда, когда основной целью реализации государственной политики в рассматриваемой сфере является сохранение достигнутого уровня (либо создание условий для постепенного, эволюционного развития сферы).

В этом случае формирование целевых значений показателей проводится «снизу вверх» с учетом прогнозных условий социально-экономического развития и оценки влияния состава мероприятий и мер государственного регулирования, включаемых в государственную программу. Основной целью реализации данного подхода является достижение *максимального (наилучшего) результата* при заданных ресурсных ограничениях (Рисунок 1.2).



Составлено авторами

Рисунок 1.2 – Вариант планирования «снизу-вверх»

В рамках планирования целевых значений показателей «снизу – вверх» необходимо обеспечивать корреляцию объема ресурсов на реализацию государственной программы (подпрограммы, отдельной задачи) и уровня получаемых результатов, при этом удельные показатели бюджетной эффективности (объем результатов на единицу затрат), как правило, не должны снижаться¹.

При формировании целевой динамики показателей результатов реализации государственных программ принимаются во внимание и особенности показателей, в том числе, и временной лаг, в течение которого наступает эффект от использования тех или иных ресурсов и мер государственного регулирования. Временной лаг зависит от специфики сферы, содержания конкретных мероприятий, а также мер государственного регулирования и может составлять от нескольких месяцев (например, по показателям, отражающим объемы промышленного производства) до нескольких десятилетий (например, в части инвестиций в лесовосстановление).

¹ В отдельных случаях снижение удельных показателей может быть обосновано объективными факторами (например, необходимостью освоения ресурсов, находящихся в труднодоступных областях), однако соответствующие факторы и их влияние должно быть оценено в рамках проведения анализа.

При определении целевой динамики показателей методом «снизу вверх» важно учитывать и влияние внешних факторов и рисков на реализацию государственной программы; к числу рассматриваемых при разработке региональных государственных программ факторов относятся и возможные изменения в федеральном законодательстве, регулирующем сферу реализации государственной программы.

1.4 Формирование системы мероприятий государственной программы

В состав подпрограмм государственных программ субъектов РФ, как правило, включаются основные мероприятия и ведомственные целевые программы; в некоторых субъектах РФ предусматривается возможность включения в состав государственных программ, помимо подпрограмм, иных программных документов, а также отдельных мероприятий; в некоторых субъектах РФ в качестве средства достижения целей государственных программ рассматриваются и меры государственного (правового) регулирования.

В целом, проведенный анализ региональной практики свидетельствует в пользу целесообразности включения мер государственного правового регулирования в состав государственных программ регионального уровня. Планирование нормотворчества в контексте системы целей, задач и ожидаемых результатов реализации государственных программ позволяет, в том числе, сформировать более качественную схему оценки и минимизации рисков реализации государственных программ.

При формировании системы программных мероприятий целесообразно учитывать следующие принципы:

- целевая направленность: реализация мероприятия должна быть направлена на достижение одной цели и, как правило, на решение одной задачи подпрограммы;

- измеримость непосредственных результатов исполнения мероприятия: реализация мероприятия должна влиять на достижение конкретного показателя (группы показателей) реализации подпрограммы;
- сопоставимость по масштабу: масштаб достигаемых по итогам реализации мероприятий результатов должен быть сопоставимым;
- управляемость реализацией: необходимо обеспечить возможность однозначного установления ответственных за реализацию мероприятия;
- выделение мероприятий различных типов (мероприятий, реализуемых проектными и процессными способами).

Совокупность мероприятий подпрограммы и предусмотренных в ее рамках мер государственного правового регулирования должна удовлетворять требованиям необходимости и достаточности для достижения заявленных в подпрограмме целей, задач, ожидаемых результатов и целевых значений показателей результативности.

Для обеспечения эффективного управления реализацией государственной программы целесообразно отдельно выделять основные мероприятия, реализуемые проектными методами, и основные мероприятия, реализуемые процессными методами. В состав основных мероприятий, реализуемых проектными методами, могут включаться несколько проектов, различных по срокам реализации, целям, но связанным по достигаемым результатам и влиянию на решение задач и достижение целей подпрограммы.

Основные мероприятия, реализуемые проектными методами, должны отвечать следующим условиям.

- 1. Нацеленность на достижение конкретной цели (решение задачи, проблемы).* Мероприятие, реализуемое проектными методами, ориентировано на решение конкретной проблемы, возможность формулирования специфических целей (задач), достижимых в рамках реализации проекта (в отличие от «постоянных» целей (задач), характерных для мероприятий «процессного» типа). Цель реализации данного мероприятия, как правило, может быть сформулирована количественно

(например, построить дорогу длиной 200 км; разработать и запатентовать технологию по переработке определенного вида отходов и т.п.) и четко. При этом может быть четко определен момент достижения цели, причем после достижения цели данный процесс не требует постоянного повторения (т.е. после того, как 200 км дороги уже построены для их поддержки не требуется постоянное строительство 200 км дорог).

Нацеленность на достижение конкретной цели также подразумевает, что значимость достижения данной цели (получения конечного результата) выше по сравнению с процедурами (процессами) по организации достижения этого результата. При этом, исходя из требований к результату, могут определяться требования и к процессам его достижения, однако общественную (конечную) значимость имеет достижение цели, а не выполнение требований к его достижению само по себе. Например, при строительстве дороги условием достижения результата является выполнение строительных нормативов, однако само по себе выполнение строительных нормативов и технологий не гарантирует, что дорога будет построена.

2. *Срочный характер мероприятия*, предполагающий возможность определения сроков начала и окончания его реализации. Мероприятия, реализуемые проектным способом, конечны во времени. Например, при создании информационной системы началом ее создания является принятие решения о проектировании (начало формирования технического задания, инициация проекта), окончанием – ввод системы в эксплуатацию. За пределами данных сроков работы по *созданию* информационной системы не осуществляются (но могут проводиться работы по *обеспечению функционирования* системы, регулярные *профилактические* работы, связанные с эксплуатацией системы, не относящиеся к собственно проектным).

3. *Этапность реализации проектов*. Реализация мероприятия проектными методами предполагает возможность выделения этапов жизненного цикла проекта (инициация, подготовка, утверждение,

реализация, внедрение). Каждый этап является логическим продолжением предыдущего, причем корректировки, предпринимаемые на последующих этапах реализации проекта, могут привести к пересмотру решений (повторению действий), принятых на предыдущих этапах. Цикл проекта может быть и замкнутым: оценка результатов внедрения может привести к инициации нового проекта (например, оценка результатов внедрения информационной системы может выявить необходимость модернизации данного программного обеспечения для достижения новых целей (решения новых задач)).

4. Вариативность достижения цели проекта. Реализация мероприятия проектными методами часто предполагает возможность использования различных вариантов технологий, методов, способов достижения цели проекта. Выбор оптимального способа с точки зрения получения конкретного результата, сроков реализации проекта и объема ресурсов, необходимых для его реализации, осуществляется на стадии подготовки проекта. Например, достижение цели по обеспечению детей дошкольного возраста образовательными услугами может решаться различными методами (комбинацией данных методов), в том числе путем:

- строительства и ввода в эксплуатацию новых дошкольных учреждений;
- привлечения негосударственных образовательных учреждений к выполнению муниципального задания по оказанию образовательных услуг (в том числе на основе снижения требований к таким учреждениям);
- организации «семейных» детских садов;
- перепрофилирования учреждений дополнительного образования для детей дошкольного возраста;
- снижением возраста, в котором дети поступают в школы и увеличением периода обучения в школах в рамках среднего образования и т.д.

5. Ответственность за реализацию проекта. В соответствии с действующими стандартами управления проектами, у каждого проекта должен быть руководитель, полномочий которого достаточно для обеспечения реализации проекта.

6. Бюджет проекта. Реализация мероприятий проектным способом предполагает возможность выделения отдельных финансовых, кадровых, материально-технических ресурсов для реализации проекта (бюджета проекта), которые могут быть при необходимости перераспределены между различными задачами (направлениями) реализации проекта.

При определении системы основных мероприятий государственных программ учитываются и мероприятия, исполняемые муниципальными образованиями, а также юридическими лицами, участвующими в реализации государственных программ субъектов РФ.

1.5 Оценка рисков реализации государственных программ субъектов Российской Федерации

Реализация государственных программ как федерального, так и регионального уровней, безусловно, подвержена рискам, что особенно очевидно в периоды социально-экономических кризисов. Между тем, до настоящего времени в российской практике не сформировались единые подходы к оценке рисков и их влияния на достижение результатов реализации государственных программ. Данные проблемы характерны как для федеральных государственных программ [33], так и для государственных программ субъектов РФ.

Выборочный анализ государственных программ регионального уровня показывает, что качество оценки рисков в рамках государственных программ значительно различается. Наиболее комплексный подход к оценке рисков реализации государственных программ реализован в Хабаровском крае (Таблица 1.5). Так для оценки рисков в крае учитываются два параметра: вероятность наступления риска и степень влияния данного фактора на

достижение результатов государственной программы (достижение целевых значений показателей). Исходя из данной оценки, формулируются меры управления рисками, включаемые в состав государственной программы¹.

¹ В состав государственной программы включаются меры управления рисками, находящиеся в компетенции органов исполнительной власти Хабаровского края.

Таблица 1.5 – Оценка рисков реализации программы (на примере ГП «Улучшение инвестиционного и делового климата Хабаровского края»)

Наименование риска	Вероятность	Степень влияния	Меры управления рисками
1	2	3	4
Недостаточный уровень координации и финансирования основных мероприятий	средняя	высокая	мониторинг целевых показателей; регламентация взаимодействия основных исполнителей мероприятий; своевременная корректировка программных мероприятий и целевых показателей в зависимости от достигнутого состояния
Ухудшение экономической ситуации в стране, регионе, отдельных муниципальных образованиях	средняя	средняя	разработка и внедрение предложений по усилению мер поддержки инвестиционной деятельности во взаимодействии с органами государственной власти края, местного самоуправления, общественными и профессиональными организациями и объединениями предпринимателей
Снижение актуальности мероприятий Программы	средняя	средняя	ежегодный анализ эффективности мероприятий программы; перераспределение средств между мероприятиями Программы
Отсутствие необходимого объема внебюджетного финансирования для реализации значимых для края инвестиционных проектов	средняя	высокая	финансирование строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры на принципах ГЧП, привлечение внешнего финансирования институтов развития, Регионального инвестиционного фонда
Изменение нормативной правовой базы на федеральном уровне	средняя	высокая	своевременный мониторинг изменений нормативных правовых актов, оценка последствий изменений с точки зрения исполнения целевых индикаторов и принятие решений об их корректировке

Продолжение таблицы 1.5

Наименование риска	Вероятность	Степень влияния	Меры управления рисками
1	2	3	4
Низкое качество управления	Средняя	средняя	привлечение к разработке и координации реализации проектов высококвалифицированных специалистов с большим опытом работы в данной отрасли, создание управляющей компании; привлечение зарубежных или российских специалистов
Однократное появление в структуре внешнеторгового оборота новых экспортных позиций, не переходящих на последующие периоды	Высокая	низкая	своевременный мониторинг развития внешней торговли края
Выход крупных экспортно-ориентированных предприятий из-под юрисдикции края и перенос центров прибыли и налогообложения в другие регионы Российской Федерации	Высокая	высокая	своевременный мониторинг развития внешней торговли края
Ввод на федеральном уровне тарифных и нетарифных ограничений внешней торговли	Высокая	высокая	своевременный мониторинг изменений в законодательстве: оценка последствий с точки зрения исполнения целевых индикаторов
Нехватка или недостаточная квалификация кадровых ресурсов для реализации инвестиционных проектов	Высокая	средняя	создание благоприятных условий для привлечения высококвалифицированного персонала для реализации проектов
Изменение основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в отношении развития ПОЭЗ и	низкая	средняя	лоббирование интересов развития проекта в федеральных органах исполнительной власти; сопровождение заявок потенциальных резидентов на заключение соглашений об осуществлении

Продолжение таблицы 1.5

Наименование риска	Вероятность	Степень влияния	Меры управления рисками
1	2	3	4
ТОСЭР			деятельности в ПОЭЗ и ТОСЭР, направленных в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (управляющую компанию)
Отсутствие поддержки органов государственной власти Российской Федерации; задержка сроков согласования заявки инвесторов на заключение соглашения об осуществлении деятельности; недостаточное финансирование инфраструктуры ВСГТПУ	Высокая	высокая	лоббирование интересов развития проекта в федеральных органах исполнительной власти; сопровождение заявок потенциальных резидентов на заключение соглашений об осуществлении деятельности
Финансовые риски реализации бизнес-проектов резидентами ПОЭЗ и ТОСЭР	Средняя		отбор экспертным советом по портовым особым экономическим зонам и Минвостокразвития России / управляющей компанией ТОСЭР устойчивых к влиянию внешних факторов и ресурсно-обеспеченных бизнес-проектов; долгосрочная финансовая поддержка крупных финансовых институтов и кредитных учреждений
Форс-мажорные обстоятельства, в том числе экологические бедствия	Низкая	высокая	соблюдение инженерно-технических мероприятий гражданской обороны и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций
Отсутствие частных инвесторов на реализацию проекта по развитию российской части острова Большой Уссурийский	Средняя	средняя	финансирование строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры на принципах ГЧП

Продолжение таблицы 1.5

Наименование риска	Вероятность	Степень влияния	Меры управления рисками
1	2	3	4
Недофинансирование проекта, изменение стоимости капитала для участников проекта по развитию российской части острова Большой Уссурийский	Высокая	средняя	привлечение к разработке и реализации проекта крупнейших фирм с большим опытом ведения проектирования, производства, строительства и эксплуатации; участие Правительства Российской Федерации и его финансовых структур в качестве страховщика инвестиций, получение гарантий Правительства Российской Федерации на предоставляемые инвесторам кредиты; получение налоговых льгот; тщательная разработка и подготовка документов по взаимодействию сторон, принимающих непосредственное участие в реализации направления, а также по взаимодействию с привлеченными организациями
Нехватка финансовых ресурсов, связанная с невыполнением обязательств отдельными ключевыми субъектами КИП	Высокая	средняя	оценка выполнения основных мероприятий Программы в отчетном периоде и корректировка на ее основе основных мероприятий, объемов финансирования и целевых показателей на предстоящий период

Источник [36]

Проблема анализа и оценки рисков, а также разработки мер, направленных на минимизацию их влияния, связана как с недостаточным практическим опытом в сфере идентификации, оценки и управления рисками в системе государственного управления, так и с особенностями методического регулирования данного вопроса на федеральном уровне. Так пунктом 34.3 Методических указаний Минэкономразвития России предусматривается возможность проведения как количественной, так и качественной оценки факторов риска. Фактически данная формулировка Методических указаний «разрешает» не проводить количественную оценку факторов риска реализации государственной программы, исключает возможность мониторинга рисков в сфере их реализации.

Кроме того, на федеральном уровне отсутствует требование по идентификации конкретных целей, показателей и результатов государственных программ, на которые оказывают влияние те или иные факторы риска, а также по оценке степени данного влияния. В этой связи во многих случаях оценка рисков сводится к традиционному перечислению возможных рисков или групп факторов (например, экономические, финансовые, международные, кадровые риски), при этом отсутствует жесткое разграничение предмета управления и рисков, связанных с реализацией государственной программы.

Еще одной особенностью федеральной методической базы по управлению рисками является исключение из анализа внутренних рисков (организационных, управленческих, в том числе, связанных с межведомственным взаимодействием, своевременным принятием разработанных проектов нормативных правовых актов и т.д.)¹. В то же время оценка результатов реализации ряда государственных программ в 2013 – 2014 гг. показывает, что именно такого рода факторы оказывают значительное влияние на сроки и результаты реализации государственных программ, приводят к необходимости их пересмотра и корректировки.

¹ В то же время на региональном уровне, как правило, внутренние риски учитываются.

Наконец, уровень рисков не является предметом мониторинга хода реализации государственной программы; в этой связи на этапе реализации ответственные исполнители, соисполнители и участники государственных программ не заинтересованы в раннем обнаружении рисков реализации государственных программ и разработке превентивных мер для предотвращения негативного влияния рисков. Напротив, наличие факторов риска зачастую используется как обоснование недостижения тех или иных результатов, в том числе, целевых значений показателей, при этом анализ изменения значений количественных факторов, характеризующих уровень риска, не проводится.

С учетом приведенных выше проблем рекомендуется предпринять следующие меры по повышению качества управления рисками в рамках реализации государственных программ.

Во-первых, целесообразно установить требование по идентификации, оценке и предотвращении негативного влияния не только внешних, но и внутренних факторов (т.е. факторов, частично зависящих от ответственного исполнителя, соисполнителей и участников реализации государственной программы). Основными внутренними факторами риска в данном контексте являются:

- управленческие факторы, в том числе, связанные с процедурами межведомственного согласования;
- нормативно-правовые факторы, связанные как с длительностью рассмотрения и риском непринятия тех или иных мер правового и государственного регулирования, предусмотренных государственной программой, так и с внесением изменений в законодательные инициативы органов исполнительной власти при рассмотрении данных инициатив представительными органами;
- финансовые факторы, связанные с неоптимальным распределением ресурсов между приоритетами реализации государственной программы, сокращением бюджетных расходов в рамках бюджетного процесса и т.д.

Во-вторых, в состав методической базы разработки государственных программ рекомендуется включить требование о представлении количественных характеристик факторов риска их реализации. К таким количественным характеристикам могут относиться как статистические, так и ведомственные показатели, при этом уже на этапе разработки целесообразно закрепить предельные (пороговые) значения данных характеристик, превышение которых требует оперативного принятия мер вплоть до корректировки государственной программы.

Например, для количественной характеристики макроэкономических рисков, негативно влияющих на инвестиционный потенциал в той или иной отрасли, могут использоваться показатели, отражающие темпы экономического роста, объемы оттока капитала, динамики прибыли предприятий. При этом при достижении порогового значения (например, при снижении реального темпа роста экономического развития с уровня, предусмотренного базовым сценарием, до уровня, предусмотренного пессимистическим сценарием) предусматривается внесение изменений в отдельные мероприятия госпрограммы (например, увеличение государственной поддержки тех или иных отраслей и секторов либо снижение налогового бремени и т.д.). Для характеристики управленческих рисков могут использоваться показатели среднего отклонения сроков реализации мероприятий государственной программы от установленных сроков, предельные сроки согласования критически значимых с точки зрения реализации государственной программы мер правового регулирования и т.д.

Важно отметить, что количественные характеристики рисков должны быть сформулированы с учетом наличия оперативных и часто обновляемых данных об их значениях. Например, риски, связанные с конъюнктурой биржевых товаров на мировых рынках могут отслеживаться в постоянном режиме; относительно часто представляются статистические данные, характеризующие рост промышленного производства, уровень занятости, уровень цен и т.д. Поскольку основным назначением систем управления

рисками является раннее предупреждение и предотвращение их негативного влияния использования для количественной характеристики рисков показателей, оцениваемых на ежегодной основой со значительным временным лагом не представляет значительной ценности с точки зрения повышения эффективности реализации государственных программ.

В-третьих, рекомендуется расширить методическую базу разработки государственных программ в части включения в ее состав требований по анализу влияния факторов риска (показателей, характеризующих данные факторы) на достижение конкретных показателей реализации государственных программ, возможность (эффективность) реализации основных мероприятий, возможность (эффективность) применения мер правового и государственного регулирования.

Наконец, рекомендуется включить в состав данных, подлежащих ежеквартальному мониторингу хода реализации государственных программ, экспресс-оценку роста (снижения) влияния рисков на ход реализации государственной программы в отчетном периоде (в настоящее время в большинстве субъектов РФ ежеквартальный мониторинг реализации государственных программ ограничивается оценкой темпов освоения средств, что не соответствует основной цели внедрения программно-целевых методов, а именно – ориентации на конечные результаты деятельности органов государственной власти).

2 Методические рекомендации по оценке результативности государственных программ субъектов Российской Федерации

2.1 Оценка результативности государственных программ субъектов Российской Федерации: основные проблемы

Оценка результатов реализации государственных программ является важнейшим этапом их реализации, позволяющим не только проанализировать промежуточные и окончательные итоги в контексте рисков реализации программы, но и своевременно скорректировать реализуемые мероприятия, принять решение о необходимости дальнейшего исполнения программы. В российском законодательстве о стратегическом планировании преимущественно используется терминология «оценки эффективности», подразумевающая возможность соотношения получаемых результатов (в том числе конечных) и затраченных ресурсов (прежде всего финансовых и зачастую – бюджетных). Данный подход в той или иной степени реализован и в нормативной правовой базе и практике реализации государственных программ на региональном уровне.

Использование подхода, основанного на соотнесении достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов, на практике сталкивается с рядом сложностей методологического характера, которые важно урегулировать на этапах разработки государственных программ и формирования методики оценки их реализации.

Первая проблема связана с тем, что зачастую динамика конечных результатов (оцениваемых на основе показателей результативности) не полностью обусловлена действиями органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и зависит не только от объемов финансовых ресурсов, направляемых на то или иное направление. За частую предпринимаемые в рамках государственных программ меры (например, по поддержке малого предпринимательства или по реализации

отдельных экологических проектов) охватывают незначительную часть соответствующей сферы и в лучшем случае оказывают демонстративный эффект. Существенно большее влияние на достижение конечных результатов оказывают меры государственного регулирования, зачастую включенные в иные государственные программы и реализуемые на иных уровнях государственного управления. Так даже в условиях роста номинальных объемов поддержки малого и среднего предпринимательства в России в 2010-2014 гг. эффект от реализации данных мероприятий не смог преодолеть негативных последствий принятых решений по росту налоговой нагрузки на бизнес и ухудшению доступа к кредитным ресурсам. Сохранение (и номинальный рост) расходов федерального бюджета на осуществление социальной поддержки граждан за последние два года не смогло предотвратить заметный рост уровня бедности, обусловленный ростом инфляции и почти двукратной девальвацией национальной валюты. При этом увеличение объемов реализации мероприятий государственных программ до уровней, оказывающих существенное воздействие на экономику и социальную сферу. Еще меньше возможность маневра на региональном уровне.

Приведенные выше примеры показывают, что сопоставление динамики уровня финансового обеспечения реализации государственных программ и показателей результативности не всегда корректно. С учетом влияния на динамику результатов не только мероприятий государственных программ, но и мер государственного регулирования, целесообразно рассматривать вопросы результативности государственных программ в качестве отдельного компонента оценки, в том числе, в увязке с количественной оценкой рисков реализации государственных программ.

В то же время для непосредственных результатов реализации мероприятий сохранение подходов, предполагающих оценку эффективности их реализации (т.е. соотношения объема предоставленных услуг, выполненных мероприятий и т.д. с объемом затраченного на

соответствующие цели ресурсного обеспечения), представляется важным и своевременным, позволяющим, в том числе, оценить возможные резервы для повышения эффективности бюджетных расходов.

Вторая проблема связана с интерпретацией отклонений фактических значений показателей (и объемов финансирования) от плановых значений. Анализ региональной практики оценки государственных программ показывает, что в различных регионах интерпретация одних и тех же результатов может быть как положительной, так и отрицательной. Например, в Хабаровском крае превышение плановых значений показателей реализации государственных программ интерпретируется не как повышение результативности деятельности (т.е. получение лучших результатов при использовании заданного объема ресурсов), а как итог низкого качества планирования. В то же время в Республике Карелия в таком случае результативность оценивается как более высокая.

Оба варианта интерпретации имеют свои риски, связанные сискажением стимулов деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Так при использовании подхода Хабаровского края ведомства не мотивированы к экономии бюджетных средств и достижению наилучших результатов. В случае с подходом Карелии при использовании его в отношении конечных результатов¹ может складываться ситуация, когда недостаточные темпы реализации мероприятий программ (обуславливающие, в том числе, низкий уровень использования бюджетных ресурсов) будут «оправдывать» недостижение запланированных результатов.

Решение данной проблемы требует применения комплексного подхода к оценке результативности и эффективности государственных программ, предусматривающего расчет различных оценочных критериев. При этом важно учитывать этап управленческого цикла, в рамках которого проводится оценка. Так при оценке проекта государственной программы

¹ При использовании показателей, характеризующих непосредственные результаты, такой риск незначителен.

(предварительной оценке, оценке *ex ante*), значительное внимание уделяется вопросам качества проработки программы, ее соответствуя положениям стратегических документов и т.д. При проведении оценки хода реализации государственной программы (оценке *ex post*) анализ качества целей и показателей реализации государственных программ не может служить составным компонентом оценки: как бы ни были хорошо сформулированы цели или показатели той или иной программы, последующая оценка ориентируется прежде всего на то, в какой степени они достигнуты.

2.2 Методические рекомендации по проведению комплексной оценки результативности и эффективности государственных программ

Исходя из анализа проблем на этапе реализации государственных программ необходимо проведение комплексной оценки результативности и эффективности государственных программ, учитывающей как изменения в сфере реализации программы, достижение ее результатов, так и объем финансовых ресурсов. С учетом кризисных явлений в российской экономики отдельным важным направлением оценки становится оценка рисков реализации государственных программ.

Для обеспечения комплексной последующей оценки результативности и эффективности государственных программ Российской Федерации рекомендуется использовать следующие параметры (критерии).

1. Индекс результативности реализации государственной программы, отражающий степень достижения целевых значений показателей реализации государственной программы и их динамику. При расчете данного индекса необходимо учитывать показатели конечных и промежуточных результатов.

2. Степень реализации программных мероприятий, отражающая степень достижения целевых значений показателей непосредственных результатов в сопоставлении с уровнем финансового обеспечения реализации государственной программы.

3. Уровень рисков реализации программы – критерий, отражающий динамику показателей рисков реализации программы и обуславливающий достигнутый уровень результативности реализации программы.

Индекс результативности государственной программы рассчитывается на основе индекса реализации государственных программ и средней степени достижения целевых значений показателей государственных программ по следующей формуле:

$$R = \sqrt{P_t \times O}, \quad (1)$$

где

P_t – индекс реализации государственной программы в отчетном году;

O – средняя степень достижения целевых значений показателей результативности государственной программы в отчетном году.

При расчете индекса результативности реализации государственной программы учитываются только показатели конечных и промежуточных результатов; показатели непосредственных результатов не учитываются. Расчет индекса результативности целесообразен тогда, когда не менее 90% задач государственной программы характеризуются показателями конечных (промежуточных) результатов.

Индекс реализации государственных программ может быть определен по следующей формуле:

$$P_t = \sum_{i=1}^n p_i k_i \times 100\%, \quad (2)$$

где

P_t – индекс реализации государственной программы, p_i – показатель, отражающий улучшение значения i -го показателя результативности государственной программы, k_i – коэффициент значимости i -того показателя

результативности государственной программы, t – исследуемый период (как правило, отчетный год).

При отсутствии заранее определенных коэффициентов значимости показателей результативности государственных программ k_i может быть использована формула $k_i=1/n$, где n – общее число показателей результативности на уровне государственной программы.

Значение показателя p_i определяется в зависимости от желаемой тенденции развития i -того показателя результативности государственной программы. Так если рост значений i -того показателя результативности государственной программы отражает улучшение ситуации в рассматриваемой сфере, используется формула:

$$p_i = \frac{p_t}{p_{t-1}}, \quad (3)$$

Если $p_{t-1}=0$, данный показатель результативности не учитывается при расчете общего индекса реализации государственной программы.

Если рост значения показателя результативности свидетельствует об ухудшении ситуации, используется формула:

$$p_i = \frac{p_{t-1}}{p_t}, \quad (4)$$

Если $p_t=0$, данный показатель результативности не учитывается при расчете индекса реализации государственной программы.

При отсутствии данных о значении показателя результативности государственной программы в отчетном году (либо в году, предшествующем отчетному) при расчете индекса реализации государственной программы данный показатель результативности в расчет не принимается.

Степень достижения показателей результативности государственной программы рассчитывается по формуле:

$$O = \sum_{i=1}^n o_i k_i \times 100\%, \quad (5)$$

где

O – степень достижения показателей результативности государственной программы, o_i – степень достижения i -го показателя результативности государственной программы, k_i – коэффициент значимости i -того показателя результативности государственной программы

При отсутствии заранее определенных коэффициентов значимости показателей результативности государственных программ k_i может быть использована формула $k_i=1/n$, где n – общее число показателей результативности на уровне государственной программы. Коэффициенты значимости, используемые в формулах (1) и (5), должны совпадать.

Значение показателя o_i определяется в зависимости от желаемой тенденции развития i -того показателя результативности государственной программы. Так если рост значений i -того показателя результативности государственной программы отражает улучшение ситуации в рассматриваемой сфере, используется формула:

$$o_i = \frac{p_a}{p_p}, \quad (6)$$

где p_a – фактическое значение i -го показателя результативности, p_p – плановое значение i -го показателя результативности государственной программы.

Если $p_p=0$, данный показатель результативности не учитывается при расчете общего индекса реализации государственной программы.

Если рост значения показателя результативности свидетельствует об ухудшении ситуации, используется формула:

$$o_i = \frac{p_p}{p_a}, \quad (7)$$

Если $r_t=0$, данный показатель результативности не учитывается при расчете индекса реализации государственной программы.

Степень реализации государственной программы отражает соотношение степени достижения показателей непосредственных результатов ее реализации и уровня финансовых ресурсов, направленных на исполнение реализации программы. Для оценки степени реализации государственной программы используется формула (8):

$$E = \frac{R \times F_p}{F_a}, \quad (8)$$

где

R – средняя степень достижения показателей непосредственных результатов;

F_p – объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы, предусмотренный государственной программой из всех источников;

F_a – фактический объем расходов из всех источников по государственной программе.

Средняя степень достижения показателей непосредственных результатов (R) рассчитывается аналогично расчету средней степени достижения показателей результативности государственной программы (O), однако при расчете данных критериев используются разные базовые показатели: показатели непосредственных результатов в первом случае и показатели конечных и промежуточных результатов – во втором. Условием корректного расчета степени реализации государственной программы является наличие показателей непосредственных результатов, характеризующих не менее 90% мероприятий государственной программы.

Использование критерия, отражающего изменение уровня рисков реализации государственной программы, предполагает наличие

количественных показателей, характеризующих большинство рисков реализации программы. Во многих случаях (как, например, в случае с макроэкономическими, финансовыми, некоторыми социальными рисками) такие данные имеются и могут быть использованы.

Индекс риска реализации государственных программ может быть определен по следующей формуле:

$$N_t = \sum_{i=1}^n n_i k_i \times 100\%, \quad (9)$$

где

N_t – индекс риска реализации государственной программы, n_i – показатель, отражающий изменение i -го показателя риска реализации государственной программы, k_i – коэффициент значимости i -того риска реализации государственной программы, t – исследуемый период (как правило, отчетный год).

Коэффициенты значимости показателей рисков определяются исходя из потенциальной степени влияния конкретного риска на достижение ожидаемых результатов реализации государственной программы. Для оценки значимости коэффициента k_i может использоваться следующая шкала:

«1» - риск незначителен либо может быть минимизирован в рамках программы (влияние данного фактора может привести к отдельным отклонениям сроков реализации по отдельным мероприятиям, но не влияет на достижение результатов реализации программы и ее подпрограмм);

«2» - существенный уровень риска (влияние фактора может привести к отклонениям в сроках реализации мероприятий программы и к отклонению в ожидаемых результатах реализации программы (подпрограмм) в пределах 10% от запланированного уровня);

«3» - высокий уровень риска (влияние фактора может привести к отклонениям в сроках реализации мероприятий программы и к отклонению в

ожидаемых результатах реализации программы (подпрограмм) более чем 10% от запланированного уровня).

В этом случае значимость i -го риска k_i может быть рассчитана как доля от суммы значимости всех рисков.

Значение показателя n_i определяется в зависимости от желаемой тенденции развития i -того показателя риска реализации программы. Так если рост значений i -того показателя риска государственной программы отражает рост вероятности его наступления, используется формула:

$$n_i = \frac{n_t}{n_{t-1}}, \quad (10)$$

Если $n_{t-1}=0$, данный показатель риска не учитывается при расчете общего индекса риска реализации государственной программы.

Если рост значения показателя результативности свидетельствует о снижении уровня риска, используется формула:

$$n_i = \frac{n_{t-1}}{n_t}, \quad (11)$$

Если $n_t=0$, данный показатель риска не учитывается при расчете общего индекса риска реализации государственной программы.

Итоговая оценка результативности и эффективности реализации государственной программы интерпретируется на основе комбинации показателей индекса результативности реализации государственной программы, степени реализации программных мероприятий и уровня рисков реализации государственной программы. Примерная интерпретация результатов оценки приведена в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Интерпретация результатов комплексной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ

Индекс результативности и реализации программы	Степень реализации программных мероприятий	Уровень риска	Интерпретация
Больше 1, выше среднего	Больше 1 выше средней	Больше 1 (рост рисков)	Государственная программа является высоко результативной и эффективной.
Больше 1, выше среднего	Больше 1 выше средней	Меньше 1 (снижение рисков)	Государственная программа является высоко результативной и эффективной. Положительные результаты достигнуты, в том числе, за счет улучшения внешних условий реализации программы.
Больше 1, выше среднего	Меньше 1, ниже средней	Больше 1 (рост рисков)	Целевые значения показателей государственной программы недостаточно амбициозны; реализация мероприятий государственной программы не полностью влияет на достижение целей.
Больше 1, выше среднего	Меньше 1, ниже средней	Меньше 1 (снижение рисков)	Благодаря улучшению внешних условий ожидаемые результаты реализации программы достигнуты при большем уровне бюджетной эффективности.
Меньше 1, ниже среднего	Больше 1, выше средней	Больше 1 (рост рисков)	Несмотря на рост эффективности реализации государственной программы, рост рисков ее реализации обуславливает недостаточный уровень результативности ее реализации.
Меньше 1, ниже среднего	Больше 1, выше средней	Меньше 1 (снижение рисков)	Мероприятия государственной программы не влияют на достижение конечных результатов. Даже при эффективной реализации мероприятий в условиях снижения рисков результаты не достигнуты. Целесообразно скорректировать государственную программу
Меньше 1, ниже среднего	Меньше 1, ниже средней	Больше 1 (рост рисков)	Низкая результативность реализации программы обусловлена неполной реализацией мероприятий и ростом рисков. Необходима адаптация (корректировка) программы с учетом новых условий ее реализации.
Меньше 1, ниже среднего	Меньше 1, ниже средней	Меньше 1 (снижение рисков)	Несмотря на улучшение условий реализации программы, ее эффективность и результативность низкая. Целесообразно рассмотреть вопрос о прекращении реализации программы либо ее переработке.

Внедрение предлагаемых подходов к оценке результативности и эффективности реализации государственных программ будет способствовать повышению качества их реализации и, как следствие, достижению их конечных целей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложенные методические рекомендации по формированию государственных программ субъектов РФ и по оценке результативности государственных программ субъектов РФ разработаны с учетом передовой региональной и федеральной практики использования программно-целевых методов в государственном управлении.

Внедрение данных рекомендаций будет являться основой для постепенной унификации практик в сфере программно-целевого управления, создаст условия для повышения эффективности межведомственного взаимодействия при достижении конечных общественно значимых результатов реализации государственной политики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Оценка качества управления региональными финансами за 2014 год. Минфин России.
http://www.minfin.ru/ru/performace/regions/monitoring_results/monitoring_finance/
(опубликовано 24.08.2015; дата обращения 10.10.2015);
- 2 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378);
- 3 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 325-10 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Внешнеполитическая деятельность"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2170);
- 4 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть IV), ст. 2174);
- 5 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2168);
- 6 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы» (Собрание законодательства РФ, 28.04.2014, N 17, ст. 2060);
- 7 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 300 «О государственной программе Российской Федерации "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2149);
- 8 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2159);
- 9 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2163);
- 10 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012 - 2020 годы» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2171);
- 11 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 299 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Противодействие незаконному обороту наркотиков"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2148);

- 12 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения"» (Собрание законодательства РФ, 28.04.2014, N 17, ст. 2057);
- 13 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие физической культуры и спорта» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2151);
- 14 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2164);
- 15 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы» (Собрание законодательства РФ, 28.04.2014, N 17, ст. 2058);
- 16 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть IV), ст. 2173);
- 17 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2160);
- 18 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2155);
- 19 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие транспортной системы"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2165);
- 20 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Региональная политика и федеративные отношения"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2153);
- 21 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 315 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2161);
- 22 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Содействие занятости населения"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2147);
- 23 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"» (Собрание законодательства РФ, 28.04.2014, N 17, ст. 2059);
- 24 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальна-

- экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2154);
- 25 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2166);
- 26 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2156);
- 27 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление федеральным имуществом"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2172);
- 28 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2162);
- 29 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Энергоэффективность и развитие энергетики"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть III), ст. 2167);
- 30 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Юстиция"» (Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2158);
- 31 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 N 1456-р «Об утверждении перечня субвенций, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2015 - 2018 годы» («Собрание законодательства РФ», 26.08.2013, N 34, ст. 4481);
- 32 Постановление Правительства Республики Карелия от 03.03.2014 № 49-П;
- 33 Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ. – М.: Дело, 2014;
- 34 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» («Собрание законодательства РФ», 07.05.2012, N 19, ст. 2338);
- 35 Южаков В.Н, Добролюбова Е. И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель?// Экономическая политика. – 2014. – №5. – С. 191-207;
- 36 Постановление Правительства Хабаровского края от 19.12.2014 № 495-пр (с изменениями и дополнениями).