

# Взаимосвязь программного и проектного управления



**Елена Сергеевна ДУБРОВИНА,**  
заместитель начальника департамента экономики  
администрации Томской области



**Евгения Анатольевна БУГАЕВА,**  
председатель комитета стратегического  
планирования и программно-целевого  
управления департамента экономики  
администрации Томской области

Несмотря на то что срок исполнения положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определен до 1 января 2019 года, большинство регионов и муниципалитетов в той или иной степени уже реализовали его положения. Интересный опыт накоплен в Томской области.

**С**егодня программный бюджет формирует большинство субъектов РФ. В меньшей степени это делают муниципалитеты. В Томской области все двадцать муниципальных образований региона разрабатывают свои программы, проводят их оценку, но полностью на программный бюджет перешли не все.

Спустя несколько лет после начала реализации программ, на первый план работы с данным инструментом выходит мониторинг, качественная и всесторонняя оценка госпрограмм, и, конечно же, полное их встраивание в бюджетный процесс. Кроме того, сегодня на федеральном уровне заданы новые тренды, а именно определено 11 направлений стратегического развития страны, которые ставят перед нами задачу активного внедрения в деятельность органов власти проектных принципов управления.

## Ключевые правила в работе с госпрограммами

**Первое правило:** чтобы стратегическое планирование было эффективным, оно должно быть увязано с бюджетным планированием. В противном случае планы не подкрепляются финансовыми решениями. Когда наш регион приступил к актуализации своей стратегии и формированию перечня государственных программ, мы разложили дей-

ствующие стратегию и бюджет на составные части. Так удалось выявить пробелы в системе целеполагания стратегии и наметить проектный перечень госпрограмм.

Нами также было установлено правило — задача стратегии может реализовываться за счет как одной, так и нескольких государственных программ. При этом одна государственная программа не может работать на достижение нескольких задач стратегии. Таким образом, на сегодняшний день в регионе разработано 25 государственных программ, обеспечивающих достижение целей и задач стратегии, что составляет почти 98% областного бюджета.

**Второе правило:** формирование трехуровневой структуры госпрограммы (рисунок). Принципы выделения каждого из элементов программы определены в региональных нормативных правовых актах. За каждым уровнем госпрограммы закрепляется конкретный исполнитель. В целом за результат всей госпрограммы несет ответственность один исполнитель — орган исполнительной власти. Также для каждого элемента госпрограммы устанавливаются свои показатели.

Такая жесткая иерархия целеполагания позволяет исключить фактор «разделения ответственности» за достижение задач стратегии и самой программы, повысить

эффективность проведения мониторинга государственной программы, а также выявить ее неэффективные элементы.

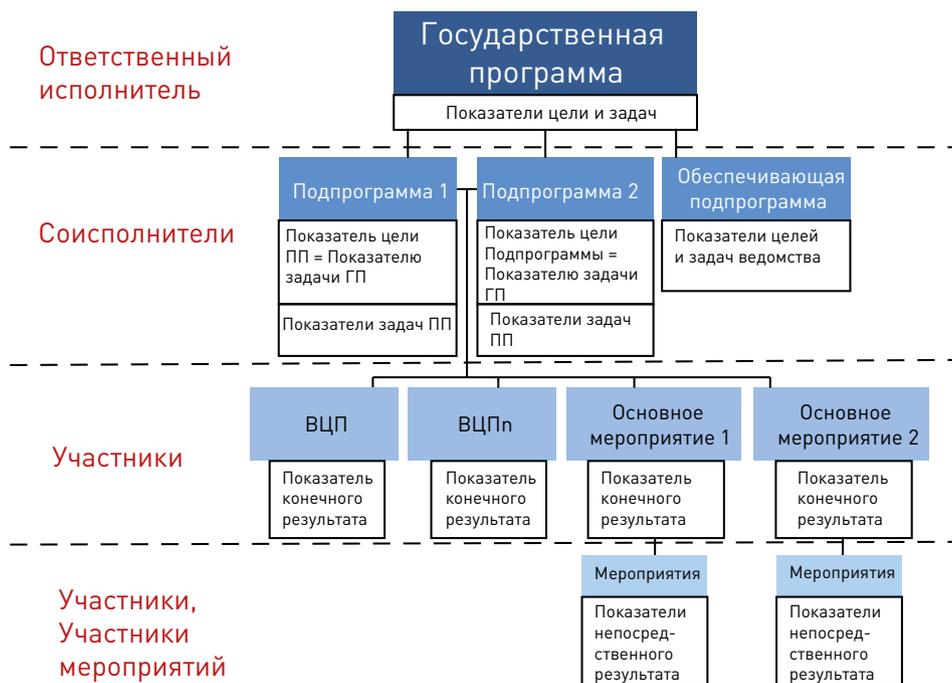
**Третье правило:** *проведение регулярного мониторинга госпрограммы* — залог успешной ее реализации и достижения поставленных целей и задач. В Томской области мониторинг госпрограмм проводится ежеквартально и приурочен к отчету об исполнении областного бюджета. При этом все участники госпрограммы в зоне своей ответственности обеспечивают достоверность фактических данных, представляемых в рамках проводимого мониторинга.

Задача квартального мониторинга — оценить ход исполнения мероприятий госпрограммы, освоение средств, выявить возможные риски реализации запланированных мероприятий и предложить меры по их нейтрализации. В ходе квартального мониторинга не анализируются отдельные мероприятия ведомственных целевых программ, а также показатели целей и задач государственной программы.

Задачи годового мониторинга существенно шире. На этом этапе важно понять, какие мероприятия удалось выполнить, сколько средств израсходовано на выполнение программы и какие результаты достигнуты. В рамках мониторинга итогов года анализируются причины, повлиявшие на ход реализации программы, а также на достижение ее показателей. При этом оценка результативности, то есть степень достижения запланированных показателей, осуществляется для каждого элемента госпрограммы.

Для целевых показателей, значения которых не достигнуты в отчетном периоде, дополнительно проводится углубленный анализ, а также указываются меры по достижению показателей в последующие периоды. В составе годового мониторинга также представляются сведения о достижении значений показателей государ-

Рисунок. Структура государственных программ Томской области



ственной программы в сравнении с прошлым годом с указанием причин — как положительных, так и отрицательных, повлиявших на изменение показателей.

Мониторинг проводится с использованием автоматизированной информационной системы «БИС-СБОР». Ежеквартально на момент проведения мониторинга в информационную базу автоматически загружаются плановые значения по госпрограмме. Задача участников программы наполнить базу фактическими значениями.

Наш следующий шаг — проведение мониторинга госпрограмм через контрольные события по мероприятиям программ. Уже начиная с 2018 года по каждой госпрограмме будет формироваться детальный план-график ее реализации. Данное нововведение направлено на раннее предупреждение отклонений хода реализации государственной программы от запланированных параметров, исходя из утвержденного плана-графика.

**Четвертое правило,** которым мы руководствуемся, закреплено в Бюджетном кодексе РФ — *ежегодное проведение оценки эффективности государственных программ.*

Все та же трехуровневая структура государственных программ позволяет нам проводить оценку эффективности каждого отдельного элемента программы. Оценка проводится снизу вверх — от каждого мероприятия до результативности госпрограммы в целом по принципу матрешки. В нашем регионе оценка эффективности государственных программ осуществляется автоматически, также с использованием информационной системы «БИС-СБОР».

Критерии оценки эффективности единые для всех государственных программ Томской области. По программе оцениваются:

- достижение запланированных показателей цели и задач госпрограммы, ее подпрограмм, основных мероприятий и ведомственных целевых программ, и даже отдельных мероприятий;
- объем средств, израсходованных на реализацию госпрограммы и ее элементов;
- качество управления государственной программой.

При проведении оценки эффективности за основу берутся плановые объемы финансирования и плановые показатели из перво-

начальной версии госпрограммы за отчетный период. Это та версия госпрограммы, которая привязана к первоначальной редакции закона о бюджете в начале отчетного года.

Помимо оценки эффективности реализации госпрограммы и ее элементов оценивается качество управления программой. В рамках этого анализируются следующие критерии:

- объем привлеченных средств из федерального бюджета и вне-

бюджетных источников на один рубль областного бюджета;

- процент освоения средств областного бюджета. В условиях ограниченного бюджета это один из важных элементов оценки.

Вместе с тем второй год подряд в нашем регионе проводится углубленный экспертный анализ реализации всех госпрограмм, даже тех, которые получили высокоэффективную и эффективную степень оценки. Данный анализ эксперты осуществляют вручную, он помогает выявить причины низкого рейтинга отдельных элементов госпрограмм, которые в целом не оказывают существенного влияния на итоговую оценку, но являются индикаторами неэффективной работы отдельных элементов программы.

По итогам проведенного анализа, можно выделить основные причины снижения рейтинга мероприятий:

- увеличение сроков реализации мероприятий или неверное планирование сроков их исполнения;
- увеличение объема финансирования мероприятий в течение года. При этом у нас не решена методологическая задача: каким образом разделить критерий роста затрат на негативный и положительный.
- недостижение целей госпрограммы при полном ее финансировании;
- низкий вклад реализации мероприятий в достижение показателей госпрограммы;
- не востребованность мероприятий в течение года.

### Проектные принципы управления — задачи на будущее

Для перехода на проектно-ориентированную систему управления в Томской области:

- создан Совет при губернаторе Томской области по стратегическому развитию и приоритетным проектам;

- определены заместители губернатора, ответственные за организацию работы по реализации на территории Томской области приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации;

- создан региональный проектный офис;

- разработано положение об организации проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти области;

- определено пять пилотных приоритетных проектов (программ):

- 1) «Обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Российской Федерации»;
- 2) «Создание современной образовательной среды для школьников»;
- 3) «Формирование комфортной городской среды»;
- 4) «Безопасные и качественные дороги»;
- 5) «Комплексное развитие моногорода “ЗАТО Северск”».

Кроме этого, мы скорректировали методологию формирования госпрограмм с учетом реализации приоритетных проектов (программ). Так, если Томская область участвует в реализации приоритетных проектов (программ) по основным направлениям стратегического развития РФ, в состав государственной программы включаются подпрограммы или основные мероприятия, а в некоторых случаях и мероприятия, направленные на реализацию указанных приоритетных проектов (программ). Показатели и контрольные события в госпрограмме должны быть взаимосвязаны с показателями и контрольными событиями, установленными в паспортах приоритетных проектов (программ).

Мы, безусловно, будем следить за опытом регионов и Федерации по внедрению проектных принципов управления в деятельность органов власти и корректировать свои шаги в этом направлении.

### Автоматизация программного-целевого и проектного управления



АИС «БИС-СБОР» - программный продукт компании «Р.О.С.Т.У.», позволяющий автоматизировать полный цикл процессов программно – целевого и проектного управления: планирование, согласование, утверждение, мониторинг и оценка эффективности государственных (муниципальных) программ, государственных (муниципальных) заданий, ПФХД, бюджетных смет и приоритетных проектов.

Линейка модулей программного продукта позволяет обеспечить комплексность стратегического управления, достичь четкой взаимосвязи данных процессов, начиная с постановки целей, мероприятий программ и до их выполнения, контроля и отчетности, в т.ч. с помощью автоматизации механизмов проектной деятельности.

Работа в системе реализована на принципах однократного ввода информации. Применяемые технологии удаленного подключения позволяют организовывать процессы согласования документов в режиме реального времени, в т.ч. с применением квалифицированной электронной подписью.

Помимо этого, АИС «БИС-СБОР» обладает мощным механизмом свода и всестороннего анализа информации, а также ее визуализации. Это позволило автоматизировать довольно сложные и масштабные расчеты оценки эффективности реализации государственных программ Томской области, утвержденной постановлением Администрации Томской области от 05.05.2015 № 151а.

Модуль проектного управления - мощный инструмент повышения эффективности достижения целей и задач территорий, обеспечивающий реализацию государственных (муниципальных) программ на проектных принципах.