

§ ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Кульба В. В., Шульц В. Л., Шелков А. Б., Чернов И. В. ————— ■

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

***Аннотация.** Работа посвящена рассмотрению комплекса проблем повышения эффективности программно-целевого управления социально-экономическими системами. Приведены результаты анализа основных особенностей методологии программно-целевого планирования и управления. Выделены основные преимущества рассматриваемого подхода к управлению социально-экономическими системами. Рассмотрены основные цели и задачи, а также принципы организации мониторинга реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Изложены методы снижения уровня избыточности информации в системах мониторинга на основе использования модифицированной схемы И.— М. Марти. Приведены основные направления повышения эффективности систем рассматриваемого класса. Решение задач управления и контроля реализации целевых программ предложено проводить с использованием сценарного подхода. Сценарное исследование позволяет оценивать интегральную результативность программно-целевого управления, важнейшим показателем эффективности которого является достигнутый социально-экономический эффект. Приведены научно-методические рекомендации по совершенствованию механизмов контроля реализации социально-экономических целевых программ. Оценку качества контроля предложено осуществлять на основе значений показателей производственной и финансово-экономической эффективности, результативности выборки объектов контроля, а также уровня его интенсивности. Предложенная модель выборки объектов контроля (исполнителей ФЦП) базируется на построении системы планов проверок в заданных временных рамках, включающей: опорный и пролонгированный годовой опорный план, а также оперативные планы, в основе процедур разработки которых лежит оперативно поступающая информация о производственно-экономической деятельности исполнителей в ходе реализации целевой программы.*

***Ключевые слова:** планирование, управление, целевая программа, эффективность, сценарный анализ, имитационная модель, прогноз, мониторинг, контроль, проверка.*

Введение

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ определены долговременные системные вызовы национальной экономике, отражающие как мировые тенденции, так и внутренние барьеры, препятствующие ее эффективному развитию, важнейшими из которых являются следующие:

- усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы управления национальными экономиками, поддержки инноваций и развития человеческого потенциала;
- ожидаемая новая волна технологических изменений, усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и снижающая влияние многих традиционных факторов роста;
- возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития;
- исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития, базирующейся на форсированном наращивании топливного и сырьевого экспорта, выпуске товаров для внутреннего потребления за счет дозагрузки производственных мощностей в условиях заниженного обменного курса рубля, низкой стоимости производственных факторов — рабочей силы, топлива, электроэнергии.

Основные внутренние ограничения роста реального сектора экономики в настоящее время обусловлены, прежде всего, недостаточным

развитием финансовой, транспортной и энергетической инфраструктуры, дефицитом квалифицированных инженерных и рабочих кадров. Сохранение сложившихся тенденций, как отмечается в упомянутой выше Концепции, может привести к резкому замедлению темпов экономического роста.

Действие структурных ограничений усиливается нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем, важнейшими из которых являются:

- высокий уровень социального неравенства и региональной дифференциации;
- высокие риски ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе в связи с наличием коррупции, излишними административными барьерами, недостаточным уровнем защиты прав собственности, непрозрачностью системы земельных отношений, низкой корпоративной культурой;
- слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления;
- низкий уровень конкуренции на ряде рынков, не создающий для предприятий стимулов к повышению производительности труда; недостаточный уровень развития национальной инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса.

В данной ситуации ключевой задачей социально-экономического развития Российской Федерации становится переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на базе повышения эффективности государственного управления экономикой и социальной сферами, в том числе за счет проведения административной реформы, совершенствования методов бюджетирования, перехода от «планирования ресурсов» к «планированию

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р. - <http://docs.cntd.ru/document/902130343>

результатов»¹. Предлагаемый подход предполагает прежде всего, повышение приоритета стратегических долгосрочных и тактических среднесрочных целей, расширения горизонта планирования и, соответственно, разработку и широкое внедрение эффективных методов программно-целевого управления.

1. Анализ технологии программно-целевого управления

Программно-целевой подход базируется на генеральной идее современного этапа управления социально-экономическими системами: для повышения эффективности их функционирования необходимо согласованное по целям, объектам и ресурсам управление, так как несогласованность целевых устремлений и действий — главный источник снижения эффективности управления, и, как следствие, неизбежных потерь.

Основными особенностями методологии программно-целевого планирования и управления являются следующие^{2 3 4}.

1. Программно-целевое управление представляет собой специальный метод государственного управления процессами социально-экономического, инновационно-технологического, энергоэкологического и территориального развития страны. Данный

метод управления предназначен для применения в первую очередь на критически важных направлениях развития социально-экономической системы, либо в тех ее сегментах, где механизмы рыночного саморегулирования не обеспечивают эффективного решения возникающих проблем, выявляются нежелательные тенденции развития СЭС, преодоление которых без прямого участия государства затруднительно, возникает угроза кризисных проявлений.

2. По своему назначению методы программно-целевого управления не охватывают всю социально-экономическую систему, а лишь обеспечивают развитие выделенных ее сегментов в четко обозначенном направлении.

3. Программно-целевое управление базируется на перераспределении ресурсов и их концентрации на стратегически важных направлениях развития страны, что приводит к повышению эффективности их использования.

4. Программно-целевое управление позволяет сочетать интересы государства и экономических субъектов различных форм собственности, что обеспечивает возможность при решении вопросов финансирования целевых программ опираться не только на финансовые средства бюджетов различных уровней, но и привлекать инвестиции из других источников.

5. Рассматриваемая методология обеспечивает возможность решения сложных комплексных проблем развития СЭС за счет структуризации и взаимоувязки составляющих элементов, а также организации заинтересованного партнерства государства, бизнеса, науки, образования и гражданского общества.

6. Для решения поставленных задач методология программно-целевого управления позволяет создавать принципиально новые структуры управления, носящие ярко выра-

¹ О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации. Доклад Минэкономразвития России от 12 декабря 2003 г. - <http://fcp.economy.gov.ru/npd/zasedanie11.htm>.

² Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ. / Под ред. д.т.н., проф. Кульбы В.В. и д.т.н. Ковалевского С.С. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.

³ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное прогнозирование. - М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2009.

⁴ Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. - М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2009.

женный межотраслевой и межрегиональный характер и обеспечивающие координацию деятельности значительного количества исполнителей программных мероприятий, направленных на достижение единой цели.

Важнейшей отличительной чертой программно-целевых методов является определение системы ключевых целей или планируемых результатов, формирование на этой основе взаимосвязанного множества задач по достижению требуемых результатов, а также измерение качества результатов по этапам достижения поставленных целей.

Комплексный анализ и прогнозирование тенденций развития социально-экономической системы предполагает ее изучение с учетом всех внутренних и внешних связей, а также частей системы более низкого иерархического уровня и, в том числе, предполагает рассмотрение конечных результатов в управлении развитием СЭС как в целом, так и по отдельным приоритетным направлениям. Укрупненная схема процесса анализа проблем устойчивого развития СЭС иллюстрируется рис. 1.

Достаточно важным этапом в программно-целевом управлении является оценка потребностей в ресурсах для реализации поставленных целей с учетом их приоритетности и имеющихся ограничений. Данная задача может решаться с применением широко известных подходов и методов, базирующихся на использовании аппарата ресурсно-целевых матриц, представляющих собой расчетные таблицы, позволяющие сопоставлять цели, ключевые программные показатели и выделенные ресурсы. Одновременно с этим осуществляется определение источников финансирования, классификация которых приведена на рис. 2¹.

Результатом перечисленных выше этапов является определение перечня целевых про-

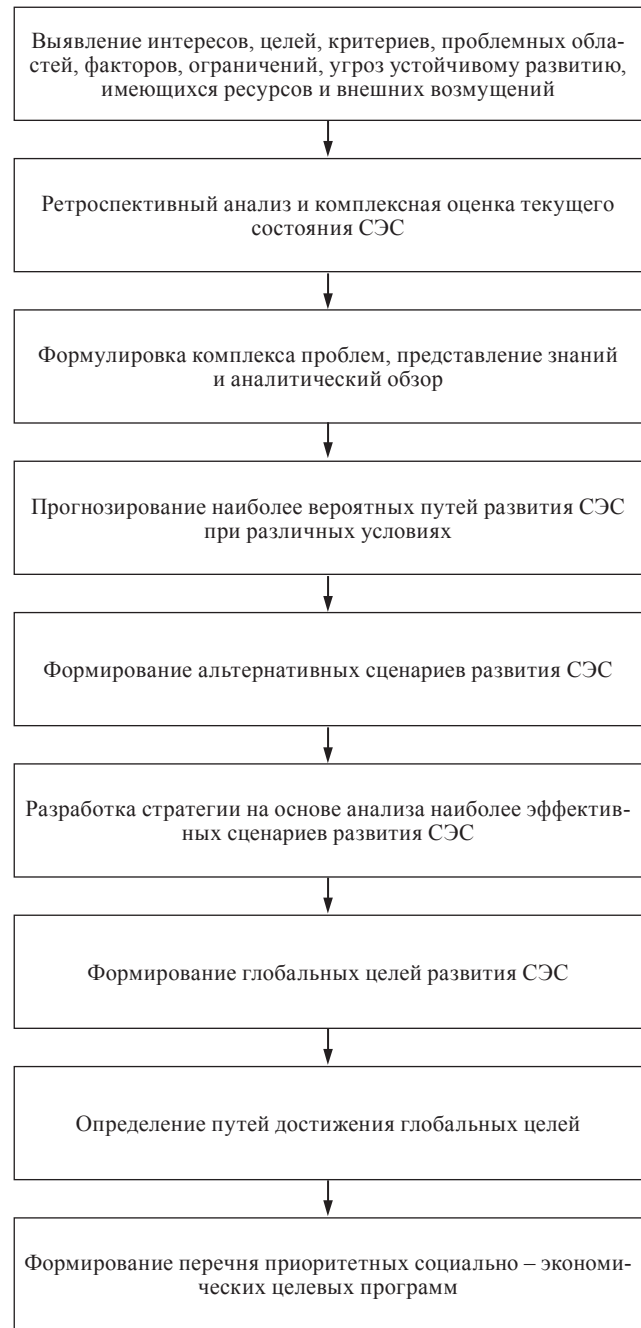
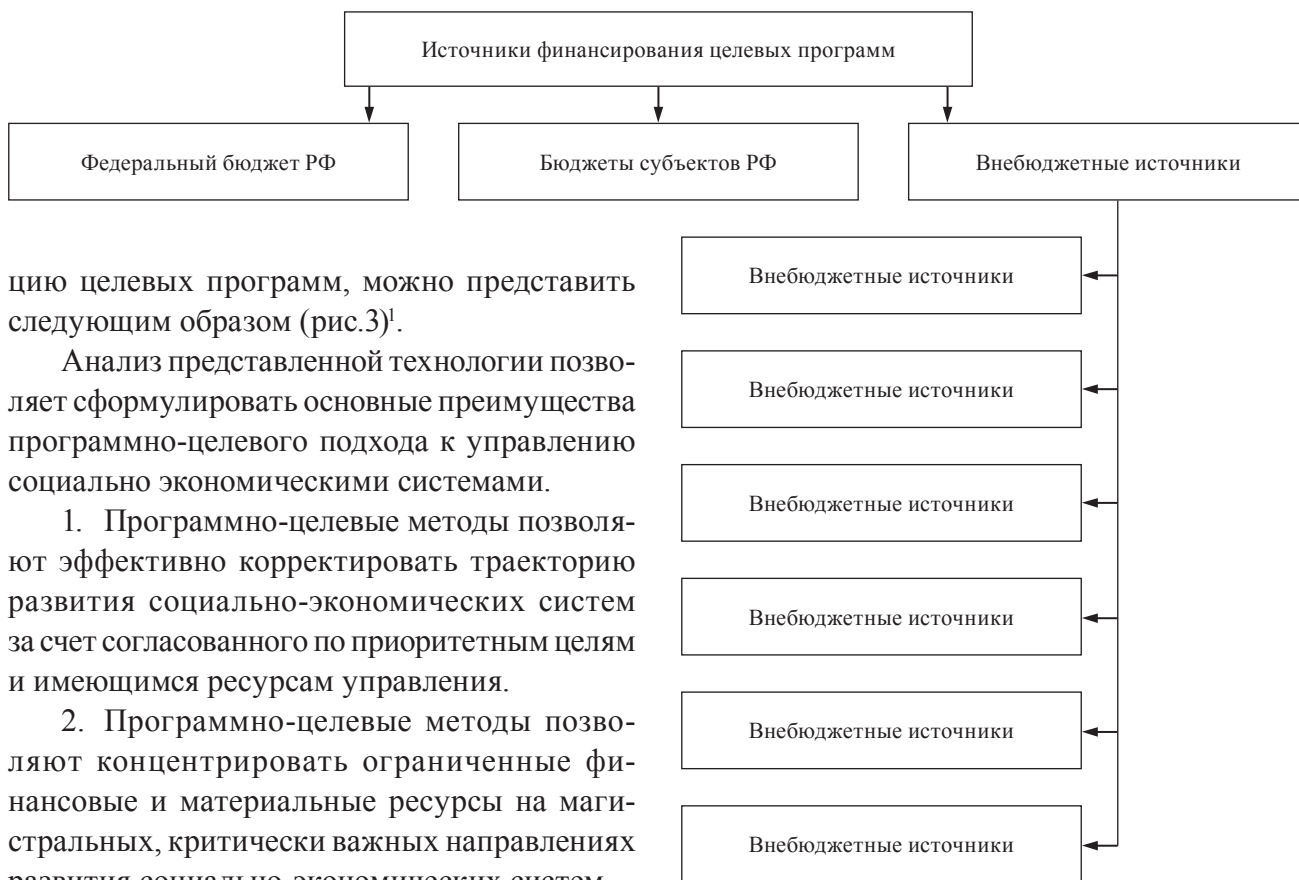


Рис. 1. Укрупненная схема анализа развития СЭС

грамм, подлежащих разработке. Далее формируются задания на разработку программ, совокупность процедур которой регламентируется действующим законодательством и иными нормативными актами. В целом основные технологические этапы программно-целевого управления, включая разработку и реализа-

¹ Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. - М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2009.



цию целевых программ, можно представить следующим образом (рис.3)¹.

Анализ представленной технологии позволяет сформулировать основные преимущества программно-целевого подхода к управлению социально экономическими системами.

1. Программно-целевые методы позволяют эффективно корректировать траекторию развития социально-экономических систем за счет согласованного по приоритетным целям и имеющимся ресурсам управления.

2. Программно-целевые методы позволяют концентрировать ограниченные финансовые и материальные ресурсы на магистральных, критически важных направлениях развития социально-экономических систем.

3. Программно-целевой подход позволяет осуществлять проекты высокого уровня сложности, реализация которых в силу своих особенностей принципиально невозможна автономными действиями отраслевых и региональных органов власти, а также экономических субъектов различных форм собственности.

4. Программно-целевые методы обеспечивают возможность реализации одновременно нескольких типов интеграции ресурсов для достижения поставленных целей, среди которых важнейшими являются следующие:

- функциональная интеграция, обеспечивающая возможность объединения усилий отраслевых органов управления, а также предприятий и организаций, принадлежа-

Рис. 2. Источники финансирования целевых программ

щих различным отраслям экономики или имеющим различные формы собственности;

- пространственная интеграция, позволяющая эффективно концентрировать усилия территориальных органов управления и экономических субъектов, принадлежащих к различным регионам или формам собственности;
- временная интеграция, позволяющая обеспечивать четкую последовательность и взаимосвязь процессов реализации различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

5. Технологии программно-целевого управления позволяют существенно повысить обоснованность и качество принимаемых стратегических и тактических управленческих решений.

¹ Модели и методы анализа и синтеза сценариев развития социально-экономических систем: в 2-х кн. / под ред. В.Л. Шульца и В.В. Кульбы. – М.: Наука, 2012.

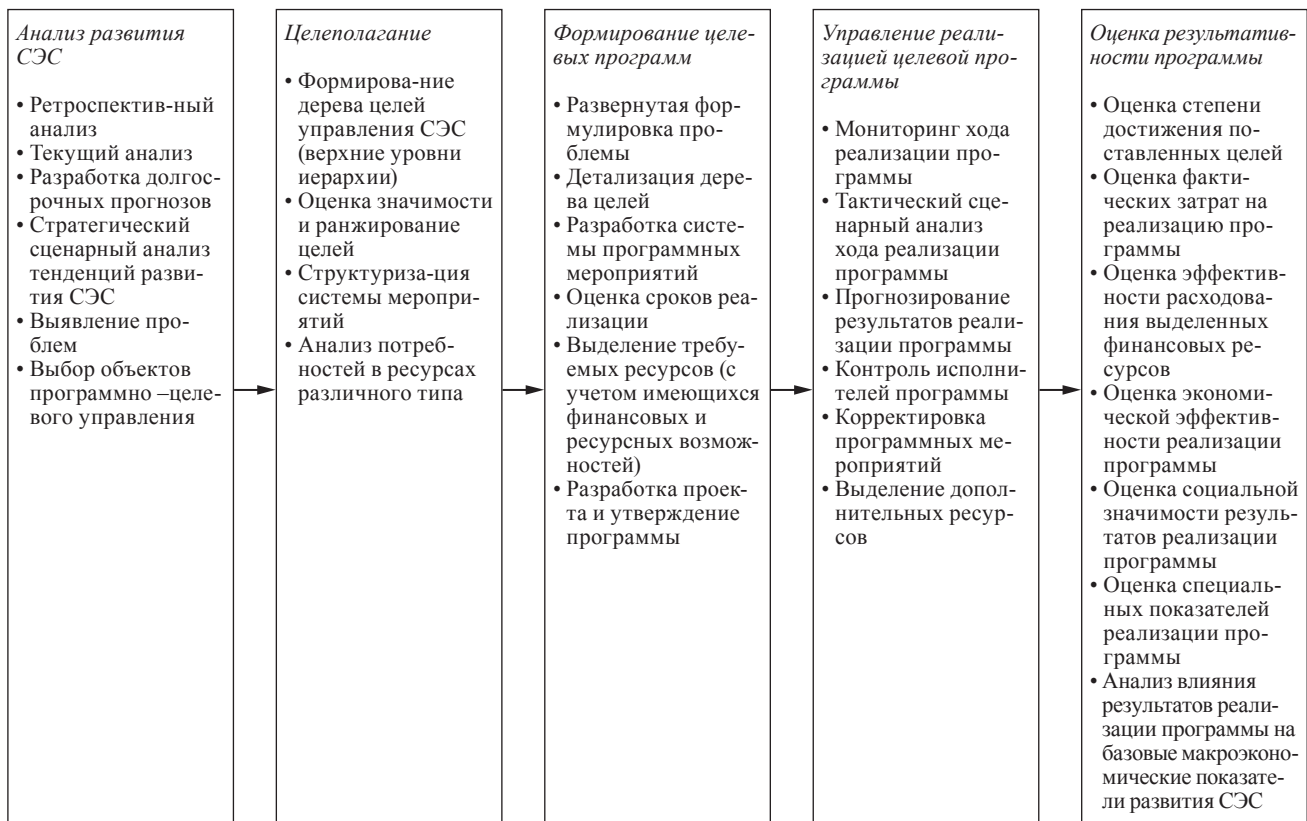


Рис.3. Технология программно-целевого управления

6. Программно-целевой подход обеспечивает возможность оперативной и эффективной корректировки содержания и состава программных мероприятий в соответствии с изменением внешних и внутренних условий реализации целевых программ, способствуя, таким образом, повышению гибкости государственной социально-экономической политики.

7. Программно-целевые методы, ориентируясь на четко выраженные конечные результаты в виде набора программных показателей, определяемых исходя из целевых нормативов, позволяют обеспечить эффективный контроль за ходом реализации как отдельных программных мероприятий, так и целевой программы в целом.

8. Распределение в рамках целевых программ бюджетных средств и иных видов ресурсов не по традиционным видам затрат, а по конкретным задачам, программным ме-

роприятиям и исполнителям принципиально позволяет непрерывно и в полном объеме контролировать эффективность их использования.

9. Программно-целевой подход позволяет существенно повысить степень прозрачности государственных заказов и закупок в рамках реализации программных мероприятий, а также обеспечить эффективный контроль за эффективностью расходования на эти цели средств бюджетов различных уровней.

10. По сравнению с другими методами государственного управления программно-целевой подход является наиболее открытым и обеспечивает гласный порядок формирования и финансирования программ, а также анализа хода их реализации.

Федеральная целевая программа (ФЦП) является одним из наиболее эффективных инструментов программно-целевого управления

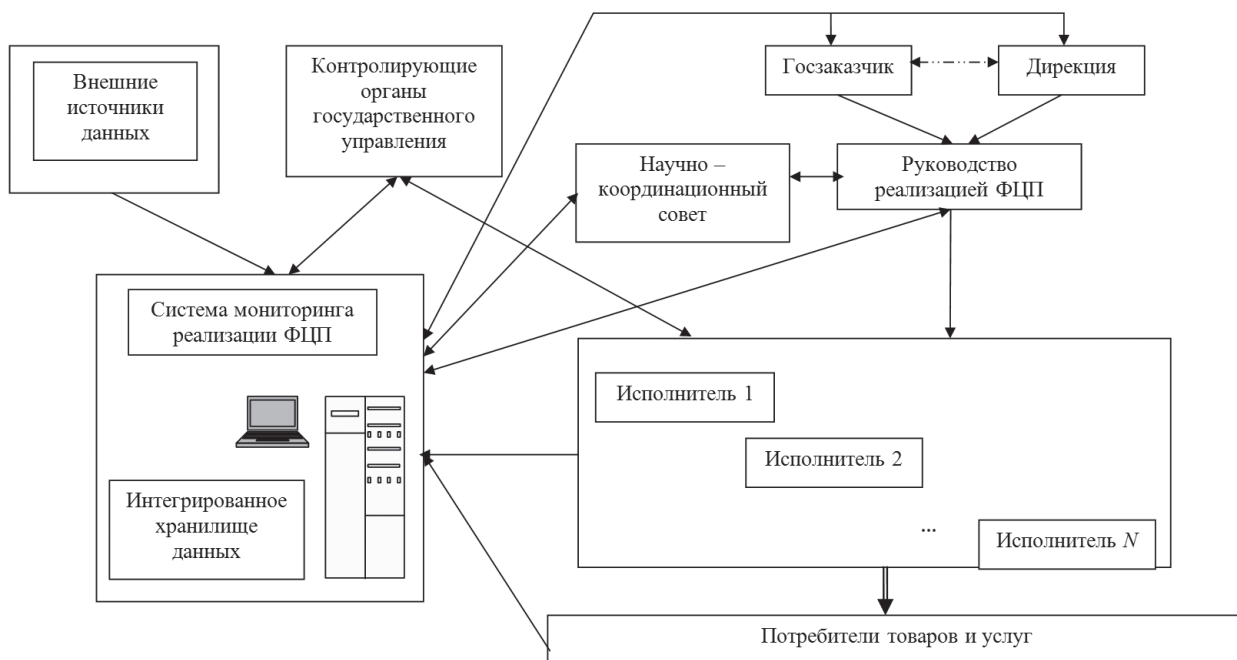


Рис. 4. Структура информационных потоков

и представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих решение приоритетных социальных, экономических, культурных, экологических и других проблем социально-экономического развития России, развитие отраслей и производственных комплексов, субъектов федерации и их административно-территориальных единиц.

Текущее управление реализацией целевой программы осуществляется государственным заказчиком или дирекцией программы, которая может быть создана в установленном действующим законодательством порядке. Реализация ФЦП осуществляется на основе государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку продукции для государственных нужд, заключаемых государственным заказчиком программы с исполнителями программных мероприятий, отобранными в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Структура информационных потоков системы управления и контроля реализации целевых программ приведена на рис. 4.

2. Мониторинг и информационная поддержка процессов управления и контроля реализации целевых программ

В широком смысле мониторинг представляет собой оперативную информационно-аналитическую систему наблюдений за динамикой изменения показателей результативности реализации ФЦП на основе оценки качественных индикаторов и количественных показателей — макроэкономических, финансовых, социальных, демографических, внешнеэкономических, экологических, технологических и других. Основными целями мониторинга реализации ФЦП являются:

- обеспечение органов исполнительной и законодательной власти на федеральном и региональном уровнях необходимой и своевременной информацией, обеспечивающей возможность выработки эффективных стратегических, тактических и оперативных управленческих решений при реализации программных мероприятий ФЦП;



Рис.5. Структура ключевых показателей эффективности

- предоставление объективной фактической информации о целях и успехах в реализации ФЦП средствами массовой информации (информационная поддержка);
- сбор информации для проведения исследовательских работ с целью построения долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов выполнения ФЦП.

С целью повышения эффективности управления и снижения уровня избыточности информации, а также концентрации внимания лиц, принимающих решения (ЛПР), на наиболее важных направлениях развития объектов управления, целесообразно выделять подмножество ключевых с точки зрения поставленных целей и решаемых задач, а также реализуемых функций, показателей и индикаторов (иногда их называют

целевыми)¹. Под ключевым показателем понимается параметр, определяющий качество решения оперативных, тактических и стратегических задач, имеющих ключевое (а в некоторых случаях критическое) значение для успешного достижения поставленных целей.

В силу изложенного выше, главной задачей системы ключевых показателей и индикаторов должна являться максимально точная трансформация системы целей и стратегии управления в подготовку и принятие эффективных решений. Показатели должны фокусировать внимание ЛПР, экспертов и специалистов

¹ Эккерсон У. Панели индикаторов как инструмент управления. Ключевые показатели эффективности, мониторинг деятельности, оценка результатов. - М.: Изд-во Альпина Бизнес Букс, 2007.

на приоритетных, прежде всего с точки зрения поставленных целей задачах и процессах. Структура и назначение ключевых показателей иллюстрируется рис. 5. Ключевые показатели должны, прежде всего, позволять количественно оценивать, насколько эффективно осуществляется оперативное, тактическое или стратегическое планирование и управление, критически важное для получения как стратегических, так и тактических (оперативных) результатов в процессе реализации ФЦП. Можно выделить два основных типа ключевых показателей эффективности: опережающие и запаздывающие.

Опережающие показатели принципиально позволяют количественно оценить действия субъекта управления, существенно влияющие на будущие результаты работы, тогда как *запаздывающие показатели*, например, большинство финансовых показателей, оцениваемых на основе данных статистической отчетности, позволяют измерить лишь результаты прошлой деятельности.

Некоторые показатели нельзя определенно отнести к категории опережающих или запаздывающих, однако они также играют важную роль. В большинстве случаев эти показатели определяют текущее состояние объектов управления и реализуемых в них процессов.

Применительно к социально-экономическим системам можно выделить три вида мониторинга в зависимости от его целей^{1 2}.

- Информационный — сбор, структуризация, накопление и передача (распространение) текущей информации (не предусматривает специально организованного изучения).

¹ Боровкова Т.И., Морев И.А. Мониторинг развития системы образования. Часть 1. Теоретические аспекты: Учебное пособие. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2004.

² Ковалевский С.С., Кульба В.В. Создание систем мониторинга реализации федеральных целевых программ. – М.: Синтег, 2006.

- Базовый (фоновый) — выявление новых проблем до того, как они идентифицированы системой управления. За объектом мониторинга организуется достаточно постоянное слежение с помощью периодического измерения индикаторов, которые достаточно полно и достоверно его характеризуют.
- Проблемный — выяснение закономерностей, процессов, источников уязвимости, рисков, т.е. актуальных с точки зрения целей системы управления и реализуемых функций проблем.

Основными особенностями системы мониторинга реализации ФЦП являются:

- использование при их создании программно — целевого подхода, поскольку основным их назначением является информационная поддержка процессов управления и контроля реализации конкретных целевых программ;
- отчетливо выраженный межотраслевой и межрегиональный характер их функционирования;

Поскольку система мониторинга является главным «поставщиком» информации для управления и контроля эффективности выполнения целевых программ, она должна опираться на эффективную аналитическую стратегию, включающую поиск и определение источников информации, методы и механизмы сбора, регистрации, хранения и передачи данных в систему управления и т.п., сущность которой можно проиллюстрировать с помощью модифицированной схемы И.— М. Марти³. На рис.6 изображен фрагмент схемы, использованной в процессе проектирования системы мониторинга финансовой отчетности предприятий — изготовителей технических средств

³ The Art and Science of Business Intelligence Analysis. Advances in Applied Business Strategy Series, Supplement 2, 1996. - JAI Press, Greenwich, Conn., USA. pp. 121-131.

Доступность					Стоимость (сравнительная шкала)
ПД	1. Фактическая себестоимость производства ТСР и ПОИ и услуг	4. Прогноз развития отечественного рынка ТСР и ПОИ	7. Прогрессивные технологии производства ТСР и ПОИ	10. Сведения о поставщиках комплектующих для ТСР и ПОИ	Недопустимая
ОД	2. Фактические данные о качестве ТСР и ПОИ	5. Состояние международного рынка ТСР и ПОИ.	8. Технические регламенты, международные и отечественные стандарты по ТСР и ПОИ	11. Архивы балансов изготовителей за предыдущие годы.	Высокая
Д	3. Обеспеченность инвалидов ТСР и ПОИ Потребность в ТСР и ПОИ	6. Фактическое выполнение предприятиями контрактов на поставку ТСР и ПОИ	9. Удовлетворенность инвалидов обеспечением ТСР и ПОИ	12. Посыльные листы №088/у (направления в Бюро медико-социальной экспертизы)	Средняя
Ценность:	Н	П	ОП	БП	Низкая

Рис.6. Модифицированная схема И.-М.Марти

реабилитации и протезно-ортопедических изделий (ТСР и ПОИ) в рамках реализации Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы»¹. Здесь информационное поле мониторинга разделено на ряд секторов, имеющих определенную смысловую нагрузку в зависимости от ценности и доступности данных. Приняты следующие обозначения базовых свойств информации: Н — необходимая; П — полезная; ОП — ограниченно полезная; БП — бесполезная; Д — доступная; ОД — ограниченно доступная; ПД — потенциально доступная. В процессе анализа к выделенным секторам «привязываются» дополнительные показатели, такие как стоимость сбора, обработки, передачи данных и т. п., достоверность, своевременность информации и др.

Информационное поле разделено вертикальной линией, разделяющей информацию на бесполезную и полезную с точки зрения целей управления и качества принимаемых решений (сектора 1–9 и 10–12, соответственно).

Горизонтальная линия подразделяет информацию на доступную, в том числе уже присутствующую в системе управления (сектора 3, 6, 9, 12) и потенциально либо ограниченно доступную. Зона, выделенная двойной линией (сектора 2, 5, 8, 3, 6, 9), отображает информацию, которая будет получена в процессе реализации функций управления и контроля реализации ФЦП.

Как показывает практика, часть поступающей в систему мониторинга информации является только на первый взгляд бесполезной (сектора 7–9), однако, в ряде случаев, возникает объективная необходимость предоставления максимально детальных данных по, казалось бы, второстепенным вопросам. Как видно из диаграммы 6, по существующим и отлаженным каналам и технологиям сбора, подготовки и обработки данных, в систему мониторинга без дополнительных усилий будет поступать только ограниченная часть действительно необходимой информации (сектора 3, 6 и 9). Для получения необходимой информации из секторов 1–2, 4–5, 7–8 требуется преодоление ограничений имеющихся информационных ресурсов (прежде всего юридических и ресурсно-технологических). Кроме того, необходимо учитывать факт, что при разработке системы мониторинга не всегда берется в расчет ин-

¹ Чернов И.В., Шелков М.А., Гладков М.Ю. Мониторинг и оперативное управление реализацией приоритетных национальных проектов и целевых программ. // Труды XVI Международной конференции «Проблемы управления безопасностью сложных систем». - М.: ИПУ РАН, 2008.

формация, реально существующая во внешних источниках, о которой в силу ведомственной ее принадлежности не всегда известно разработчикам. В силу этого в секторах 1–9 могут появляться «слепые пятна» информационного поля.

Использование модифицированной схемы И.—М. Марти в процессе проектирования систем автоматизации мониторинга реализации ФЦП (как минимум на этапе диагностического анализа) позволяет сформулировать и объективно обосновать ряд направлений повышения эффективности системы.

- Во-первых, следует стремиться сократить «слепые пятна» в секторах 1–9, т.е. фактически расширить представление о факторах, подлежащих учету в процессе управления реализацией ФЦП;
- Во-вторых, необходимы анализ, обоснование ценности и эффективности механизмов организации сбора информации секторов 1–2, 4–5, 7–8.
- В-третьих, необходимо обеспечить повышение эффективности мониторинга за счет сокращения затрат на сбор, подготовку и передачу бесполезных данных (сектора 10–12) и направления высвобождающихся ресурсов на решение действительно актуальных с точки зрения целей управления задач.

Анализ информационного поля в процессе проектирования или модернизации систем мониторинга должен быть ориентирован на определение необходимой, достаточной, достоверной, своевременной и ценной информации, предназначенной для решения заданного множества задач. Это позволит определить, какого рода и в каких объемах исходные данные необходимо собирать и какие аналитические методы их обработки использовать для достижения желаемых результатов. В целом система мониторинга реализации целевых программ должна быть, прежде всего, нацелена

на повышение эффективности принимаемых управленческих решений.

Мониторинг ФЦП должен проводиться на различных уровнях: локальном (муниципальном), региональном, отраслевом и федеральном.

В соответствии с целями и приведенными определениями мониторинг ФЦП должен осуществляться в трех основных направлениях:

- наблюдение и прогноз возникновения источников уязвимости, потенциально способных привести к возникновению угроз реализации ФЦП;
- наблюдение за рисками и воздействием реальных угроз успешной реализации конкретных ФЦП;
- прогнозирование и оценка возможных ущербов (убытков), выработка и контроль реализации мероприятий по снижению тяжести нанесенного ущерба.

Таким образом, основной задачей мониторинга реализации ФЦП является расчет текущих значений индикаторов ее состояния, прогноз их изменения и анализ отклонений от допустимых значений. Функциональная структура системы контроля эффективности выполнения целевых программ представлена на рис. 7. Практическое внедрение систем рассматриваемого класса, а также современных информационных технологий мониторинга реализации целевых программ должно позволить:

- повысить эффективность информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации целевых программ различного уровня и назначения;
- обеспечить эффективность управления реализацией целевых программ за счет повышения оперативности и качества принимаемых управленческих решений по реализации отдельных мероприятий;
- повысить эффективность деятельности органов государственной власти и органов

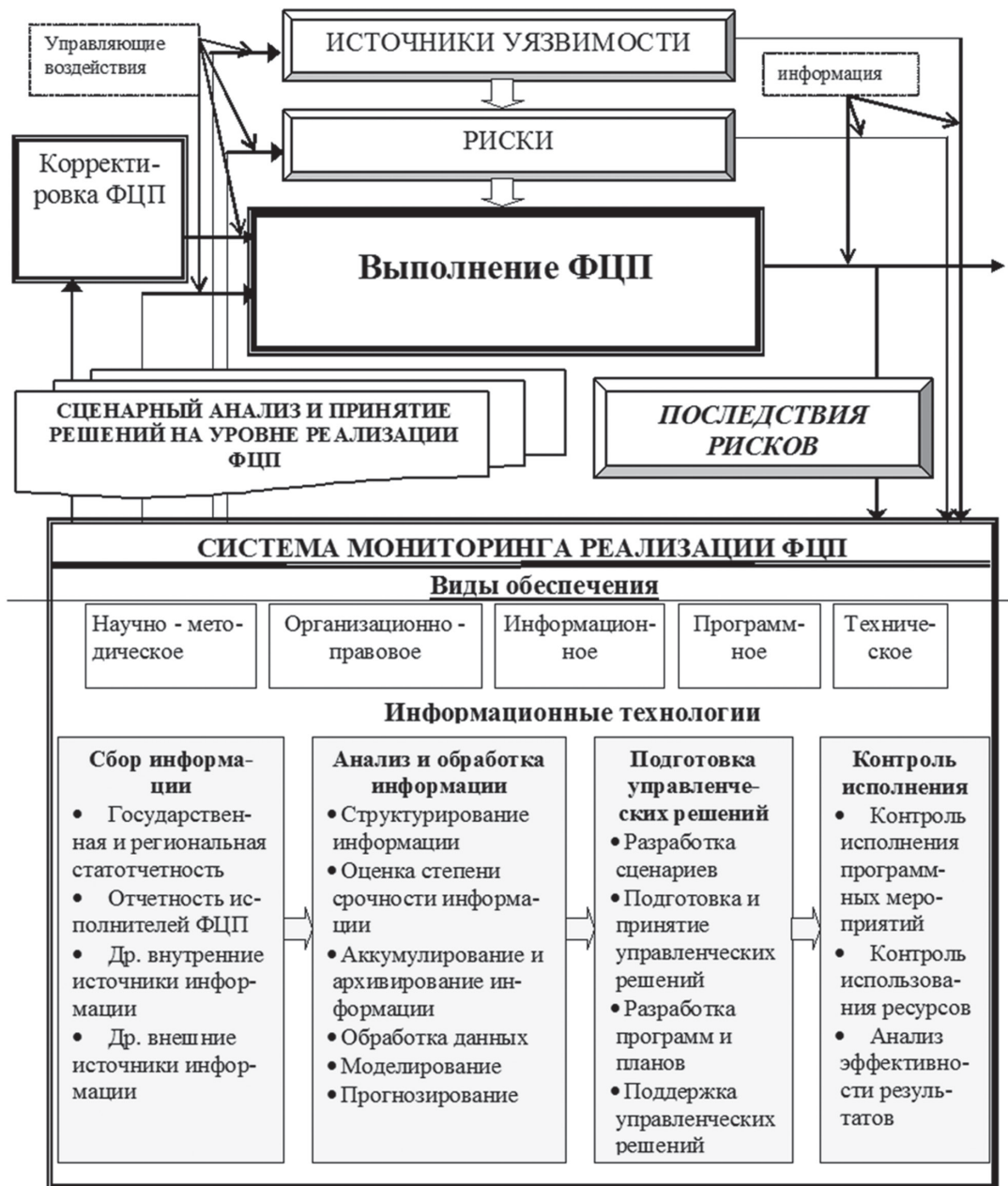


Рис. 7. Функциональная структура системы контроля

местного самоуправления, снизить уровень финансовых злоупотреблений и коррупции при реализации целевых программ;

- повысить эффективность расходования бюджетных средств при реализации и целевых программ;
- снизить трудозатраты на выполняемые операции по сбору, обработке, поиску и представлению данных о реализации

целевых программ, а также подготовку сводной отчетной документации.

3. Оценка эффективности программно-целевых методов управления

Основной задачей, решение которой осуществляется в процессе управления реализа-

цией целевых программ, является максимизация эффективности достигаемых результатов.

В организационном управлении различают два основных типа критериев эффективности¹. Критерий эффективности первого типа отражает степень достижения поставленной цели. Поскольку цель задается набором значений выходных параметров, то она может быть отображена точкой в n — мерном пространстве состояний и выходов. В соответствии с этим критерий эффективности первого типа оценивает «расстояние» между достигнутым результатом или текущим положением системы (соответствующей точки в пространстве) и точкой цели. Критерий эффективности второго типа позволяет оценивать и сравнивать между собой различные траектории движения системы к поставленной цели.

В соответствии с данными типами критериев эффективность и результативность реализации социально-экономических целевых программ федерального уровня можно оценивать в широком и узком смысле.

Результативность программы в широком смысле представляет собой прежде всего макроэкономическую оценку интегрального социально-экономического эффекта в результате проведенного предусмотренного ФЦП комплекса программных мероприятий.

Результативность реализации программы в узком смысле представляет собой оценку уровня эффективности реализации отдельных программных мероприятий и использования предусмотренных ФЦП финансовых и иных ресурсов для достижения заданного множества целей.

¹ Информационное обеспечение систем организационного управления (теоретические основы). В 3-х частях. Часть I. Методологические основы организационного управления. / Под ред. Е.А. Микрина и В.В. Кульбы. - М.: Изд - во физ. - мат. лит., 2011.

3.1. Методы сценарного анализа результативности целевых программ

Оценка макроэкономической эффективности реализации целевой программы базируется на результатах анализа состояния и прогнозирования развития социально-экономической системы. При этом интегральная результативность программно-целевого управления представляет собой, прежде всего комплексную оценку достигнутого социально-экономического эффекта.

Социально-экономическая система как объект управления относится к классу так называемых крупномасштабных систем (КМС). По своей сути КМС — класс сложных (больших) систем, характеризующихся комплексным взаимодействием ее элементов, рассредоточенных на значительной территории, требующих для развития существенных затрат ресурсов и времени.

Основными особенностями КМС являются:

- необратимый характер развития, то есть интегральные характеристики, определяющие «выходной» продукт системы в целом, как правило, не убывают в процессе развития (в то же время отдельные элементы системы могут развиваться различным образом);
- размытость границ (в процессе развития состав элементов системы и характер их взаимосвязей между собой и с внешней средой существенно изменяется);
- тесная взаимосвязь с другими крупномасштабными системами и с окружающей средой;
- комплексный характер управления;
- инерционность и устойчивость: отклонения в параметрах функционирования отдельных элементов и их взаимосвязь мало влияют на функционирование системы в целом;

- значительные затраты ресурсов и времени на проектирование и развитие.

К особенностям управления КМС также относят:

- многоаспектность в реализации обратных связей;
- большую инерционность объектов управления на высшем уровне;
- значительную разницу во времени, необходимым для отклика высшего и низшего уровней;
- трудности сбора достоверной информации о возмущающих факторах и состоянии объектов управления, задержку поступления информации в управляющий орган;
- разнообразие и стохастический характер связей в системе;
- большое разнообразие и несогласованность деятельности реально существующих структур управления на различных уровнях.

Для построения математической модели КМС, моделирования траекторий ее развития и принятия решений о путях и способах их реализации необходимо адекватное математическое описание элементов этой системы, воздействующих на нее факторов, а также связей и взаимовлияний между ними. Однако перечисленные особенности КМС приводят к тому, что разработка полномасштабных и точных математических моделей для систем рассматриваемого класса не всегда возможна в силу сложности и неопределенности поведения элементов (подсистем) СЭС. В данной ситуации одним из наиболее эффективных подходов к решению проблем управления и контроля хода реализации ФЦП является сценарное исследование, формализованное в терминах развития ситуации в исследуемой системе.

В настоящее время *сценарии* являются одним из методов представления информации о возможных изменениях социально-

экономических систем и выработки эффективных управленческих решений. Понятие сценария достаточно широко используется при анализе стратегических управленческих решений в социально-экономической сфере. Сценарий можно рассматривать как инструмент формального анализа альтернативных вариантов развития ситуации в СЭС при заданных целевых и критериальных установках в условиях неопределенности, когда в рамках существующих временных ограничений невозможно непосредственно сформировать конкретный и детальный план проведения мероприятий по реализации программно-целевого управления (достижению множества поставленных целей).

При этом разграничиваются сценарии управления и сценарии поведения объекта. Первый формируется в зависимости от цели управления и правила выбора управляющих воздействий, в то время как второй ориентирован на цели исследования объекта управления и описывает ситуации, в которых этот объект может находиться. Основные различия заключаются в присутствии в сценарии управления субъекта (оперирующей стороны), не только преследующего определенную цель, но и активно ее реализующего. Таким образом, в общем случае процесс программно-целевого управления базируется на некотором наборе сценариев, из которого один выбирается для реализации поставленной задачи.

В содержательном плане сценарием поведения объекта является модель изменения обстановки, связанной с возникновением и развитием той или иной ситуации и определяемой в дискретном временном пространстве с заданным временным шагом. Сценарий разрабатывается и исследуется при наличии проблем, нерешенность которых является препятствием для стабильного и бескризисного развития социально-экономической системы.

Сценарии развития СЭС генерируют и анализируют в трех основных аспектах¹:

- прогноз развития ситуации в отсутствии управляющих воздействий, т.е. ситуация развивается сама по себе;
- прогноз развития ситуации с выбранным комплексом управляющих воздействий (прямая задача — разработка сценария прямого управления);
- разработка комплекса мероприятий для достижения необходимого изменения текущей ситуации на основе синтеза сценария с заданными свойствами, т.е. достижение поставленных целей в процессе развития СЭС (обратная задача — разработка аттрактивного сценария).

В широком смысле задача формирования оптимального сценария заключается в поиске временной последовательности допустимых экспертно-значимых событий.

Как уже отмечалось выше, высокая динамичность и слабая предсказуемость как возможных путей развития кризисных процессов в мировой экономической системе, так и неизбежных последствий их реализации, а также жесткие временные и ресурсные ограничения требуют учета фактора неопределенности при подготовке и реализации стратегических и тактических управленческих решений с использованием для этой цели сценарного подхода. Под неопределенностью понимается ситуация, когда частично или полностью отсутствует информация о структуре и возможных состояниях СЭС и (или) внешней среды. Построение же сценариев преследует две цели в отношении неопределенности: во-первых, максимально возможное в рамках данного подхода ее снижение; во-вторых, описание не устраненной части

неопределенности с помощью ряда сценарных вариантов. Тем самым закладывается основа для последующего уменьшения уровня неопределенности развития СЭС применительно к процессам планирования и управления.

Указанная неопределенность может быть снята на основе заранее накопленной информации о различных вариантах развития ситуации в СЭС и/или на основе полученной новой информации с помощью соответствующих исследований, анализа данных мониторинга и т.п.

Можно выделить три основных категории неопределенности:

1) *Внешняя неопределенность* включает совокупность неопределенных факторов, находящихся в очень слабой степени под контролем лиц, принимающих решения (ЛПР). К таким фактам относятся: внутренние параметры крупномасштабных социально-экономических систем и факторы внешней среды; макроэкономические, финансовые, внешнеполитические, социальные, экономические, ресурсные, демографические, экологические и иные факторы, не находящиеся в ведении рассматриваемого ЛПР.

2) *Внутренняя неопределенность* представляет собой совокупность тех факторов, которые не контролируются оперирующей стороной полностью, но на которые ЛПР может оказывать вполне определенное влияние. К таким факторам могут относиться: внутренняя социально-политическая и социально-экономическая обстановка в управляемой системе; наличие, готовность и пригодность имеющихся у оперирующей стороны сил, средств, ресурсов, необходимых для целенаправленного развития системы; эффективность системы управления; квалификация и моральное состояние кадров и специалистов; вторичные факторы риска и их причинно-следственные взаимосвязи; степень упадка или развития элементов системы и т.д.

3) *Структурная неопределенность* — это степень «достоверности» или адекватности ис-

¹ Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В. Методы сценарного анализа угроз эффективному функционированию систем организационного управления. // Тренды и управление/Nota Bene. – 2013, №1.

пользуемой в процессе подготовки и принятия стратегических и тактических управленческих решений модели поведения объекта. При этом основным фактором структурной неопределенности является неполная фиксация модели, которая условно считается полной на заданном горизонте ее анализа.

Могут быть рассмотрены другие виды и источники неопределенности. В некоторых практических случаях выделяют объективную неопределенность протекания процессов во времени; влияющие на процесс принятия решений субъективные факторы; неполноту учитываемой информации; неопределенность воздействия внешней среды на систему; неоднозначность выбора критериев принятия решений.

Неопределенность возникает в процессе исследования системы и управления ею. Набор конкретных методов построения сценариев определяется в конечном счете теми видами неопределенности, которые в рассматриваемой предметной области характерны, прежде всего для процессов управления развитием социально-экономических систем.

Проведенный анализ различных математических моделей применительно к моделированию развития СЭС и генерации возможных сценариев их развития показал, что для этих целей удобно использовать аппарат функциональных знаковых графов. Основными преимуществами рассматриваемого аппарата является возможность работы с данными и индикаторами реализации ФЦП как качественного, так и количественного типа; возможность построения эффективных с вычислительной точки зрения алгоритмов анализа; относительно низкая чувствительность к полноте и точности исходных данных; возможность несложной программно-системной реализации. Аппарат имеет широкие выразительные возможности, что позволяет эффективно использовать его для моделирования сложных динамических процессов, анализ

которых обеспечивает возможность повышения эффективности информационной поддержки управленческих решений при реализации целевых программ различного уровня.

В настоящее время накоплен значительный практический опыт решения задач оценки эффективности и результативности реализации социально-экономических целевых программ на основе методологии сценарного исследования СЭС^{1 2 3 4}.

Дальнейшее развитие методологии сценарного анализа и макроэкономического моделирования в перспективе позволит перейти к выделению и оценке наиболее важных показателей и индикаторов развития (как отдельных, так и интегральных) различных сфер социально-экономической системы, а также проводить анализ эффективности и оценку результативности реализации конкретных управленческих решений по оптимизации развития отраслей экономики и регионов России.

3.2. Методы документального контроля процессов реализации целевых программ

Важнейшими показателями результативности федеральных социально-экономических це-

¹ Кульба В.В., Чернов И.В., Шелков М.А. Сценарный анализ эффективности программно – целевых методов управления социально–экономическими системами. // Вестник РГГУ, 2009, № 18.

² Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В. Управление региональным социально – экономическим развитием на базе сценарного подхода. // Национальная безопасность/Nota Bene, 2010, №5/6.

³ Чернов И.В., Шелков М.А. Анализ эффективности программно – целевых методов управления развитием электроэнергетического комплекса. // Материалы Второй международной конференции «Управление развитием крупномасштабных систем MLSД'2008». - М.: ИПУ РАН, 2008.

⁴ Буланов В.Б., Дашкова О.А., Шулигина О.А., Кононов Д.А., Чернов И.В. Сценарный анализ развития Амурской области. / Научное издание. – М.: ИПУ РАН, 2009.

левых программ (ФЦП) является документальная оценка уровня эффективности реализации программных мероприятий и использования предусмотренных ФЦП финансовых и иных видов ресурсов для достижения заданного множества целей. Контроль результативности реализации программы базируется на проведении регулярных плановых контрольных (камеральных) и выездных документальных проверок экономических субъектов — исполнителей ФЦП. Данная форма контроля дает важную оперативную и детальную аналитическую информацию о реальных событиях и процессах реализации целевых программ, что обеспечивает возможность повышения качества управления. Основное внимание в процессе контроля должно обращаться на соблюдение сроков, объемов и качества реализации программных мероприятий, целевое и эффективное использование финансовых ресурсов и т.п.

Под *проверкой* понимается единичное контрольное действие или исследование на определенном участке деятельности проверяемого субъекта. При этом контроль может осуществляться на уровне подпрограмм, отдельных программных мероприятий, полученных конечных или промежуточных результатов, а также непосредственных исполнителей ФЦП (соисполнителей). В соответствии с этим под объектами контрольных (камеральных) и выездных проверок понимаются экономические субъекты (исполнители ФЦП).

Контроль результативности выполнения ФЦП может осуществляться в форме¹ 2:

- ревизии (система обязательных контрольных действий по проверке законности,

целесообразности и эффективности совершенных в пределах проверяемого периода хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц);

- обследования (оперативное выявление реального положения дел по фиксированному кругу вопросов в целях определения уровня целесообразности детальной их проработки и необходимости проведения детальной проверки);
- анализа (системное и пофакторное исследование отдельных вопросов деятельности экономического субъекта);
- документального контроля (проверка финансовой отчетности и документации);
- контроля исполнения (объективная и систематическая проверка фактических данных для оценки качества работы экономического субъекта, полноты исполнения возложенных на него функций в рамках ФЦП).

Контрольная проверка (в налоговом контроле проверки данного типа называют камеральными, в финансовом контроле — экспертными) проводится соответствующим контролирующим органом без выезда по месту нахождения проверяемого объекта на основе поступивших в соответствии с действующим законодательством отчетных документов о выполнении исполнителями ФЦП программных мероприятий, данных мониторинга реализации ФЦП, а также информации из внешних источников.

Выездная проверка предполагает выполнение контрольных функций непосредственно на проверяемом объекте по месту его нахождения. В зависимости от полноты охвата материала выделяют сплошные проверки (проверяются все исходные документы объекта без пропусков и предположений о наличии нарушений) и частичные или выборочные (проверяется только определенная часть документов).

¹ Бернштейн Л.А. Анализ финансовой отчетности: теория, практика, интерпретация. /Пер. с англ. Под ред. И.И.Елисеева. – М.: Финансы и статистика, 1996.

² Минин Б.А. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств. - М.: Экономика. 2008.

В зависимости от объема проверяемых вопросов проверки могут быть: комплексными (проверка экономического субъекта по всем вопросам его финансово — хозяйственной деятельности за определенный период); выборочными (проверка отдельных сторон деятельности экономического субъекта); тематическими или целевыми (проверка определенного вида деятельности экономического субъекта).

Каждый из перечисленных видов проверок обладает различными временными характеристиками, а также требует различного объема финансовых и иных видов ресурсов. При этом возникает задача анализа и оценки результативности контроля (повышения обоснованности назначения проверок и эффективности использования выделенных ресурсов) с точки зрения достижения поставленных ФЦП целей.

Оценка качества контроля должна осуществляться на основе значений показателей финансово — экономической эффективности, результативности выборки объектов контроля (количество и объем выявленных фактов нарушений), а также уровня его интенсивности (процентное соотношение проверенных исполнителей ФЦП к общему массиву, частота выполнения процедур контроля, временные периоды, охваченные проверкой и т. п.)¹.

Эффективность и результативность реализации механизмов планирования процедур контроля реализации программы целесообразно оценивать с использованием следующих групп показателей, которые позволяют оценивать результаты проверок, проведенных у выбранных исполнителей ФЦП в плановом периоде с различных позиций:

- Группа показателей *экономической эффективности* обеспечивает оценку результатов проведенных проверок на основе комплекса характеристик финансовых потоков, направленных на реализацию целей и задач ФЦП, а также уровень эффективности использования ресурсов контролирующих органов.
- *Показатели результативности* выборки представляют собой группу количественных показателей, характеризующих результативность реализованной на этапе планирования выборки исполнителей для проведения проверок с точки зрения количества выявленных фактов нарушений (например, финансовых) и масштабности указанных нарушений.
- Группа показателей, оценивающих *степень соблюдения регламента*, характеризует уровень интенсивности контроля (процентное соотношение проверенных исполнителей к общему массиву, частота выполнения процедур контроля, временные периоды, охваченные проверкой).

Общие (интегральные) результаты проверки предлагается оценивать с помощью векторной суммы указанных групп показателей². Длина и направление результирующего вектора обусловлены выбираемым фокусом контролирующей функции (экономическим, дисциплинарным или профилактическим), что определяет доминанту тех или иных групп показателей и целенаправленный отбор исполнителей для проведения проверок в заданном периоде. С другой стороны, размер (и в определенной мере состав) выборки должен быть обусловлен имеющимися ресурсными ограни-

¹ Шелков М.А. Организация документального контроля исполнителей федеральных целевых программ. // Сборник докладов Международной научной конференции «Проблемы регионального и муниципального управления». — М.: РГГУ, 2011.

² Краснова С.А., Шелков М.А. Методы планирования и организации контроля реализации целевых программ. // Труды XV Международной конференции «Проблемы управления безопасностью сложных систем». — М.: ИПУ РАН, 2007.

чениями (измеряемыми, например, в человеко-днях) на трудовые ресурсы контролирующих органов, а также допустимой нагрузкой на объекты контроля (исполнителей ФЦП).

Предлагаемая модель выборки объектов контроля базируется на построении системы планов проверок в заданных временных рамках, включающей: опорный план проверок, формируемый один раз в начале планового периода и охватывающий несколько лет, пролонгированный годовой опорный план, составляемый по итогам каждого отчетного периода, а также оперативные планы, в основе процедур разработки которых лежит оперативно поступающая информация о производственно-экономической деятельности исполнителей в ходе реализации программы.

Разработана система типовых схем проведения проверок различной интенсивности (сплошной, методический, дисциплинарный и случайный контроль), согласующихся с установленной периодичностью предоставления отчетности по выполнению программных мероприятий ФЦП. Данные схемы присваиваются исполнителям по результатам комплексного анализа имеющейся отчетной и иной информации об их хозяйственно-экономической деятельности и данных о результатах предыдущих проверок с учетом ограничений на имеющиеся ресурсы и допустимую нагрузку на объекты контроля. Разработаны алгоритмы присвоения исполнителям указанных схем, а также формирования портфеля проверок¹.

Портфель проверок (рис. 8) содержит два отделения: контрольные и выездные проверки, соответственно, в которые размещаются списки исполнителей ФЦП, предварительно ранжированные по признаку обязательности

Списки исполнителей ФЦП для формирования выборки на проведение документальных проверок в рабочем цикле T_{ip} в т.ч.	
контрольных	выездных
Список К1	Список В1
Список К2	Список В2
Список К3	Список В3
Список К4	Список В4

Рис.8. Структура портфеля проверок.

проведения проверки. В список 1 включаются исполнители ФЦП, которые должны быть обязательно полностью проверены; в список 2 — исполнители, у которых желательно провести проверку, они выбираются специальным методом выделения наиболее значимых с точки зрения поставленных целей объектов АВС²; в список 3 — исполнители, которые по возможности должны быть проверены, и в 4-й список исполнители выбираются случайным образом.

Для ранжирования объектов контроля по приоритетам срочности проведения документальных проверок разработана система классификации и кодирования исполнителей целевых программ. Составной код исполнителей программы включает три модуля, отражающих общие характеристики исполнителя ФЦП, результаты контрольных и выездных проверок прошлых периодов и показатели интенсивности контроля соответственно (табл. 1).

Код позиции может быть простым (цифры 0, 1, 2 или 3) и составным, отражающим динамику изменения показателей с добавлением литер (Б, М, Р — соответственно «больше», «меньше», «равно»). Код позиции, равный 0, означает отсутствие информации об исполнителе по текущему критерию. Обобщенная трактовка составных кодов иллюстрируется таблицей 2. На основе разработанной системы классификации и кодирования исполнителей ФЦП, а также с использованием предложенных

¹ Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ. / Под ред. д.т.н., проф. Кульбы В.В. и д.т.н. Ковалевского С.С. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.

² Модели и методы теории логистики. / Под ред. Лукинского В.С. – СПб.: Изд-во Питер, 2003.

Таблица 1. Система классификации и кодирования исполнителей целевых программ.

Первый модуль — общие показатели	
I	Объем финансирования
II	Уровень освоения финансовых ресурсов
III	Уровень соблюдения объемов и плановых сроков выполнения работ
IV	Уровень выполнения нормативных требований целевого использования выделенных средств
V	Соблюдение сроков сдачи отчетности
Второй модуль — результаты проверок	
VI	Результативность проверок
VII	Результат последней контрольной проверки
VIII	Результат последней выездной проверки, охватывающий один год
IX	Результат последней выездной проверки, охватывающей три года
X	Результативность выездной проверки, охватывающей три года
Третий модуль — интенсивность контроля	
XI	Частота проведения контрольных проверок
XII	Частота проведения выездных проверок
XIII	Охват проверками временного периода

типовых схем контроля различной интенсивности разработаны эвристические алгоритмы построения планов проведения проверок и позиционирования исполнителей ФЦП по портфелям, позволяющие автоматизировать процедуры организации контроля.

Предложенная методология позволяет сегментировать исполнителей ФЦП по следующим критериям:

- частота проведения проверок и динамика ее изменения;
- уровень охвата проверками по времени и динамика его изменения;
- оценка уровня соблюдения установленных правил использования предусмотренных ФЦП финансовых и иных видов ресурсов;
- оценка регулярности предоставления исполнителями отчетности по расходованию финансовых ресурсов и ходу выполнения предусмотренных ФЦП мероприятий, а также динамики их изменения;

Таблица 2.

Интерпретация составных кодов.

Цифра кода (последний результат)	Литера кода (тенденция)		
	М положительная	Р нет динамики	Б отрицательная
1 позитив	1М — позитив растет (самые лучшие)	1Р — стабильный позитив	1Б — позитив с отрицательной тенденцией
2 стандарт	2М — промежуточная ситуация с положительной тенденцией	2Р — стабильная промежуточная ситуация	2Б — промежуточная ситуация с отрицательной тенденцией
3 негатив	3М — негатив с положительной тенденцией	3Р — стабильный негатив	3Б — негатив растет (самые худшие)

- общий и удельный размер использованных на реализацию целей и задач ФЦП финансовых ресурсов и динамика их изменения.

В целом процедура организации и планирования процессов контроля исполнителей ФЦП включает следующие этапы:

1. предварительная сегментация исполнителей ФЦП;
2. расчет индивидуальных классификационных кодов;
3. присвоение исполнителям ФЦП плановых схем контроля;
4. ранжирование исполнителей;
5. позиционирование исполнителей по портфелям проверок.

Реализация результатов разработок позволяет:

- упорядочить и повысить обоснованность процедур проверок исполнителей целевых программ;

- повысить эффективность использования ресурсов, направляемых на документальные выездные проверки;
- повысить результативность проводимых проверок (максимизировать размер доли проверенного объема финансовых ресурсов в общем объеме финансирования в рамках ФЦП);
- ужесточить контроль за расходованием финансовых средств, направляемых на реализацию целей и задач ФЦП.

Заключение

Проведенный анализ сущности и методологии программно-целевого подхода к управлению развитием социально-экономических систем показывает, что он является достаточно эффективным инструментом государственного регулирования, особенно в условиях экономической нестабильности. Принципиальным преимуществом рассматриваемого подхода является возможность эффективно корректировать траекторию развития социально-экономических систем за счет согласованного по приоритетным целям и имеющимся ресурсам управления, а также использования функциональной (межотраслевой), пространственной и временной концентрации ресурсов на магистральных, критически важных направлениях развития СЭС.

Предложенная методология решения задачи управления и контроля реализации целевых программ базируется на использовании сценарного подхода, основным преимуществом которого является возможность прогнозирования поведения моделируемых объектов (социально-экономических систем или их структурных составляющих) путем формирования сценариев их развития в соответствии с заданными целями и критериями эффективности. Комплексный многосторонний анализ сценариев развития позволяет оценивать

эффективность и согласованность множества распределенных во времени и пространстве управленческих решений при выборе и реализации комплексных целевых программ развития СЭС.

Разработанная методология организации контроля эффективности и результативности выполнения программных мероприятий основана на механизмах планирования и оперативного управления проведением регулярных контрольных (камеральных) и выездных проверок исполнителей ФЦП. Эффективность реализации механизмов и процедур контроля необходимо оценивать с использованием показателей, отражающих результаты проверок, проведенных у выбранных исполнителей ФЦП с позиций экономической эффективности, результативности и интенсивности контроля. Задача обоснования и выборки исполнителей ФЦП для проведения выездных документальных проверок основана на построении системы планов и обеспечивает формирование портфеля проверок на заданный период времени с установлением приоритетов срочности при ограничениях на имеющиеся ресурсы.

Разработана методология организации контроля эффективности и результативности выполнения программных мероприятий на основе контрольных и выездных проверок исполнителей ФЦП. Поставлена и решена задача обоснования и выбора групп исполнителей ФЦП для проведения документальных проверок, основанная на построении системы планов и обеспечивающая формирование портфеля проверок на заданный период времени с установлением приоритетов срочности при ограничениях на имеющиеся ресурсы. Для ранжирования исполнителей и обоснования необходимости (целесообразности) проведения проверок разработана система их классификации и кодирования. Разработаны алгоритмы формирования индивидуальных классификационных кодов исполнителей ФЦП, а также

определения на их основе объектов контроля и построения долгосрочных и текущих планов проведения проверок.

Предложенный методологический подход, модели и методы информационной поддержки принятия решений на основе сценарного анализа предназначены для использования в процессе управления реализацией целевых программ различного уровня. Использование разработанных моделей и методов позволяет существенно повысить качество и оперативность принимаемых управленческих решений в процессе реализации целевых программ

за счет повышения эффективности их информационной поддержки, а также обеспечивает возможность опережающей аналитической оценки их согласованности и результативности.

Разработанная методология организации и планирования процедур контроля исполнителей целевых программ позволяет повысить эффективность использования финансовых средств и иных видов ресурсов, направляемых на реализацию целей и задач ФЦП, а также упорядочить и обеспечить обоснованность процедур проверок.

Библиография

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р.— <http://docs.cntd.ru/document/902130343>.
2. О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации. Доклад Минэкономразвития России от 12 декабря 2003 г.— <http://fcr.economy.gov.ru/npd/zasedaniel1.htm>.
3. Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ. / Под ред. д.т.н., проф. Кульбы В.В и д.т.н. Ковалевского С.С.— М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
4. Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное прогнозирование.— М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2009.
5. Кочкаров Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка.— М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2009.
6. Модели и методы анализа и синтеза сценариев развития социально-экономических систем: в 2-х кн. / под ред. В.Л. Шульца и В.В. Кульбы.— М.: Наука, 2012.
7. Эккерсон У. Панели индикаторов как инструмент управления. Ключевые показатели эффективности, мониторинг деятельности, оценка результатов.— М.: Изд-во Альпина Бизнес Букс, 2007.
8. Боровкова Т. И., Морев И. А. Мониторинг развития системы образования. Часть 1. Теоретические аспекты: Учебное пособие.— Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2004.
9. Ковалевский С. С., Кульба В. В. Создание систем мониторинга реализации федеральных целевых программ.— М.: Синтег, 2006.
10. Чернов И. В., Шелков М. А., Гладков М. Ю. Мониторинг и оперативное управление реализацией приоритетных национальных проектов и целевых программ. // Труды XVI Международной конференции «Проблемы управления безопасностью сложных систем».— М.: ИПУ РАН, 2008.
11. Информационное обеспечение систем организационного управления (теоре-

- тические основы). В 3-х частях. Часть 1. Методологические основы организационного управления. / Под ред. Е. А. Микрина и В. В. Кульбы.— М.: Изд-во физ.— мат. лит., 2011.
12. Шульц В. Л., Кульба В. В., Шелков А. Б., Чернов И. В. Методы сценарного анализа угроз эффективному функционированию систем организационного управления. // Тренды и управление/Nota Bene.— 2013, № 1.
 13. Кульба В. В., Чернов И. В., Шелков М. А. Сценарный анализ эффективности программно-целевых методов управления социально-экономическими системами. // Вестник РГГУ, 2009, № 18.
 14. Шульц В. Л., Кульба В. В., Шелков А. Б., Чернов И. В. Управление региональным социально-экономическим развитием на базе сценарного подхода. // Национальная безопасность/Nota Bene, 2010, № 5/6.
 15. Чернов И. В., Шелков М. А. Анализ эффективности программно-целевых методов управления развитием электроэнергетического комплекса. // Материалы Второй международной конференции «Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2008».— М.: ИПУ РАН, 2008.
 16. Буланов В. Б., Дашкова О. А., Шулигина О. А., Кононов Д. А., Чернов И. В. Сценарный анализ развития Амурской области. / Научное издание.— М.: ИПУ РАН, 2009.
 17. Бернстайн Л. А. Анализ финансовой отчетности: теория, практика, интерпретация / Пер. с англ. Под ред. И. И. Елисеева.— М.: Финансы и статистика, 1996.
 18. Минин Б. А. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств.— М.: Экономика. 2008.
 19. Шелков М. А. Организация документального контроля исполнителей федеральных целевых программ. // Сборник докладов Международной научной конференции «Проблемы регионального и муниципального управления».— М.: РГГУ, 2011.
 20. Краснова С. А., Шелков М. А. Методы планирования и организации контроля реализации целевых программ. // Труды XV Международной конференции «Проблемы управления безопасностью сложных систем».— М.: ИПУ РАН, 2007.
 21. Модели и методы теории логистики. / Под ред. Лукинского В. С.— Спб.: Изд-во Питер, 2003
 22. Мартынов А. В. Современное право и публичное управление: проблемы методологии и соотношения // NB: Экономика, тренды и управление.— 2013.— 4.— С. 1–15. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html
 23. Кабанов П. А. Антикоррупционный мониторинг в муниципальном образовании: правовое регулирование, организация и проведение // NB: Административное право и практика администрирования.— 2013.— 6.— С. 44–53. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9016.html
 24. Кульба В. В., Шульц В. Л., Шелков А. Б., Чернов И. В., Кононов Д. А., Сомов Д. С. Управление безопасностью и живучестью объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта на основе индикаторного подхода // NB: Экономика, тренды и управление.— 2013.— 2.— С. 1–107. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_5111.html
 25. Бабин Б. В. Программное регулирование в современном международном праве: теоретические проблемы и практический опыт // NB: Международное право.— 2012.— 1.— С. 36–75. DOI: 10.7256/2306–

9899.2012.1.373. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_373.html

26. Стукалов А. В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации // *Вестник Административного права и практики администрирования*.— 2012.— 1.— С. 24–83. DOI: 10.7256/2306–9945.2012.1.479. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html

References (transliterated)

1. Kontsepsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda. Utverzhdena Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 goda N 1662-r.— <http://docs.cntd.ru/document/902130343>.
2. O sovershenstvovanii metodologii razrabotki federal'nykh tselevykh programm i povyshenii effektivnosti ikh realizatsii. Doklad Minekonomrazvitiya Rossii ot 12 dekabrya 2003 g.— <http://fcp.economy.gov.ru/npd/zasedaniel1.htm>.
3. Upravlenie i kontrol» realizatsii sotsial'no-ekonomicheskikh tselevykh programm». / Pod red. d.t.n., prof. Kul'by V.V i d.t.n. Kovalevskogo S. S.— М.: Knizhnyi dom «LIBROKOM», 2009.
4. Kuzyk B. N., Kushlin V. I., Yakovets Yu.V. Prognozirovanie, strategicheskoe planirovanie i natsional'noe prognozirovanie.— М.: ZAO Izdatel'stvo «Ekonomika», 2009.
5. Kochkarov R. A. Tselevye programmy: instrumental'naya podderzhka.— М.: ZAO Izdatel'stvo «Ekonomika», 2009.
6. Modeli i metody analiza i sinteza stsensariiev razvitiya sotsial'no-ekonomicheskikh sistem: v 2-kh kn. / pod red. V.L. Shul'tsa i V. V. Kul'by.— М.: Nauka, 2012.
7. Ekkerson U. Paneli indikatorov kak instrument upravleniya. Klyuchevye pokazateli effektivnosti, monitoring deyatel'nosti, otsenka rezul'tatov.— М.: Izd-vo Al'pina Biznes Buks, 2007.
8. Borovkova T. I., Morev I. A. Monitoring razvitiya sistemy obrazovaniya. Chast» 1. Teoreticheskie aspekty: Uchebnoe posobie.— Vladivostok: Izd-vo Dal'nevostochnogo universiteta, 2004.
9. Kovalevskii S. S., Kul'ba V. V. Sozdanie sistem monitoringa realizatsii federal'nykh tselevykh programm.— М.: Sinteg, 2006.
10. Chernov I. V., Shelkov M. A., Gladkov M. Yu. Monitoring i operativnoe upravlenie realizatsiei prioritetnykh natsional'nykh proektov i tselevykh programm. // Trudy XVI Mezhdunarodnoi konferentsii «Problemy upravleniya bezopasnost'yu slozhnykh sistem».— М.: IPU RAN, 2008.
11. Informatsionnoe obespechenie sistem organizatsionnogo upravleniya (teoreticheskie osnovy). V 3-kh chastyakh. Chast» 1. Metodologicheskie osnovy organizatsionnogo upravleniya. / Pod red. E. A. Mikrina i V. V. Kul'by.— М.: Izd-vo fiz.— mat. lit., 2011.
12. Shul'ts V.L., Kul'ba V.V., Shelkov A. B., Chernov I. V. Metody stsensarnogo analiza ugroz effektivnomu funktsionirovaniyu sistem organizatsionnogo upravleniya. // Trendy i upravlenie/Nota Bene.— 2013, № 1.
13. Kul'ba V. V., Chernov I. V., Shelkov M. A. Stsenarnyi analiz effektivnosti programmno-tselevykh metodov upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami. // Vestnik RGGU, 2009, № 18.
14. Shul'ts V.L., Kul'ba V.V., Shelkov A. B., Chernov I. V. Upravlenie regional'nym sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem na baze stsensarnogo podkhoda. // Natsional'naya bezopasnost'/Nota Bene, 2010, № 5/6.
15. Chernov I. V., Shelkov M. A. Analiz effektivnosti programmno-tselevykh metodov upravleniya razvitiem elektroenergeticheskogo kompleksa. // Materialy Vtoroi mezhdunarodnoi konferentsii

- «Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2008».— М.: IPU RAN, 2008.
16. Bulanov V.B., Dashkova O.A., Shuligina O.A., Kononov D.A., Chernov I.V. Stsenarnyi analiz razvitiya Amurskoi oblasti. / Nauchnoe izdanie.— М.: IPU RAN, 2009.
 17. Bernstein L.A. Analiz finansovoi otchetnosti: teoriya, praktika, interpretatsiya /Per. s angl. Pod red. I.I. Eliseeva.— М.: Finansy i statistika, 1996.
 18. Minin B.A. Audit effektivnosti proektov, programm, izobretenii i otkrytii. Novometriya, kvalimetriya i sertifikatsiya produktsii i proizvodstv.— М.: Ekonomika. 2008.
 19. Shelkov M.A. Organizatsiya dokumental'nogo kontrolya ispolnitelei federal'nykh tselevykh programm. // Sbornik dokladov Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii «Problemy regional'nogo i munitsipal'nogo upravleniya».— М.: RGGU, 2011.
 20. Krasnova S.A., Shelkov M.A. Metody planirovaniya i organizatsii kontrolya realizatsii tselevykh programm. // Trudy XV Mezhdunarodnoi konferentsii «Problemy upravleniya bezopasnost'yu slozhnykh sistem».— М.: IPU RAN, 2007.
 21. Modeli i metody teorii logistiki. / Pod red. Lukinskogo V.S.— Spb.: Izd-vo Piter, 2003
 22. Martynov A.V. Sovremennoe pravo i publichnoe upravlenie: problemy metodologii i sootnosheniya // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie.— 2013.— 4.— С. 1–15. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html
 23. Kabanov P.A. Antikorrupcionnyi monitoring v munitsipal'nom obrazovanii: pravovoe regulirovanie, organizatsiya i provedenie // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya.— 2013.— 6.— С. 44–53. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9016.html
 24. Kul'ba V.V., Shul'ts V.L., Shelkov A.B., Chernov I.V., Kononov D.A., Somov D.S. Upravlenie bezopasnost'yu i zhivuchest'yu ob'ektov infrastruktury zheleznodorozhnogo transporta na osnove indikatornogo podkhoda // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie.— 2013.— 2.— С. 1–107. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_5111.html
 25. Babin B.V. Programmnoe regulirovanie v sovremennom mezhdunarodnom prave: teoreticheskie problemy i prakticheskii opyt // NB: Mezhdunarodnoe pravo.— 2012.— 1.— С. 36–75. DOI: 10.7256/2306–9899.2012.1.373. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_373.html
 26. Stukalov A.V. Pravovye aspekty polnomochii organov mestnogo samoupravleniya v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva i osobennosti ikh realizatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya.— 2012.— 1.— С. 24–83. DOI: 10.7256/2306–9945.2012.1.479. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html