DOI: 10.22394/2304-3369-2020-5-16-27 ВАК: 08.00.05

АДАПТАЦИЯ МЕТОДОЛОГИИ МОНИТОРИНГА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ К РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Д.В. Трошин[1][a]

[a]Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:
Национальные проекты и государственные программы рассмотрены как объекты мониторинга для оценки качества их выполнения. Они являются составной частью объекта мониторинга экономической безопасности, поэтому для обеспечения целостности методологии, преемственности, возможности использовать общее информационное поле целесообразно создавать методологию мониторинга реализации проектов и программ на основе методологии мониторинга экономической безопасности, разработанной для использования в рамках Федеральной системы управления рисками. Национальные проекты и программы реализуются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Для их реализации на муниципальном уровне требуется выполнение ряда условий по ресурсному обеспечению, решению юридических задач, землеотвода и др. Анализ выполнения всех условий также должен быть предметом мониторинга. Кроме того, на целевые показатели могут влиять не только мероприятия, предусмотренные в проектах и программах. Для объективного анализа необходимо учитывать широкий круг условий и факторов. Использование только целевых показателей недостаточно, поскольку в значительной степени подход к их разработке при формировании проектов и программ – формальный, и они лишь частично и косвенно отражают объективные результаты изменения ситуации в том или ином социально-экономической аспекте. Для более полного мониторинга необходимо использовать факторные модели, балансовые модели, а также другие, в том числе на муниципальном и региональном уровнях, с дальнейшей интеграцией на федеральном уровне мониторинга. В целях эффективной реализации мониторинга необходимо на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления формировать аналитические структуры, системы сбора и обработки информации, обеспечить кадровую подготовку.

БЛАГОДАРНОСТИ: Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экономическая безопасность, проект, программа, мониторинг, целевой показатель, факторное моделирование, стратегическое планирование.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Трошин Д.В. (2020). Адаптация методологии мониторинга экономической безопасности России к реализации национальных проектов и государственных программ // Вопросы управления. № 5. С. 16–27.

Введение

Результаты реализации национальных проектов и программ в процессе стратегического управления развитием социально-экономической сферы являются объектом наблюдения, оценки и анализа для обеспечения обратной связи в процессе управления их выполнения. Эти результаты носят социально-экономическое содержание и влияют на состояние экономической безопасности. Выполнение документов стратегического планирования, а также различных государственных проектов и программ является одним из объектов мониторинга экономической безопасности, предусмотренного в качестве одной из ключевых задач Федеральной системы управления риска-

[1]AuthorID РИНЦ: 669030, ORCID: 0000-0001-8549-6372

© Трошин Д.В., 2020

ми (ФСУР) [1]. В связи с этим для мониторинга выполнения проектов и программ целесообразно адаптировать методологию мониторинга экономической безопасности, что позволит обеспечить методологическую и терминологическую преемственность. Методология мониторинга экономической безопасности была разработана в ходе предыдущих исследований [2–4]. Она предполагает выявление всех факторов ущерба для национальной экономики и проведение комплексного анализа их актуального и перспективного влияния на состояние экономической безопасности в рамках функционирования ФСУР.

Основы методологии мониторинга экономической безопасности

В рамках указанной выше методологии мониторинга экономической безопасности была разработана интерпретация витального подхода к исследованию и управлению организационными системами для проблематики экономической безопасности, отразившаяся в онтологии проблематики безопасности в целом и экономической безопасности в частности. Методология экономической безопасности включает в свой состав следующие системно взаимосвязанные элементы:

– онтология проблематики экономической безопасности, в т. ч. понятийная база [5];

– концептуальное описание экономики, как социально-культурного объекта [6];

– концептуальная модель институциональной системы мониторинга рисков и угроз экономической безопасности РФ, включая модель предметной сферы мониторинга экономической безопасности на федеральном уровне;

– классификация и типология факторов ущерба в интересах мониторинга экономической безопасности;

– концептуальная модель источников возникновения рисков и угроз на федеральном уровне;

– комплекс основных механизмов мониторинга экономической безопасности России;

– комплекс моделей и методик анализа экономической безопасности, включая модель оценки состояния экономической безопасности России, методику анализа конкретных ситуаций рисков и угроз экономической безопасности с помощью факторных моделей, комплекс многофакторных моделей оценки рисков реализации угроз экономической безопасности, реализованный в цифровой технологии [7, 8];

– комплекс моделей подготовки решений по нейтрализации угроз;

– методика организации мероприятий по нейтрализации источников рисков и угроз экономической безопасности;

– подход к созданию информационной модели мониторинга [9];

– методика сбора первичной информации для актуализации базы данных и знаний по угрозам и рисками в рамках осуществления мониторинга [10].

В методологии использован полимодельный подход к разработке методического обеспечения. Предложенные механизмы мониторинга учитывают необходимость комплексного учета и анализа информации. Через всю методологию за счет витального подхода проходит положение, что безопасность – состояние полного удовлетворения интересов субъекта, когда вероятность значимого нарушения такого состояния пренебрежимо мала. В этом случае безопасность фактически является целью существования, а развитие – инструментом достижения этого состояния. В такой парадигме снято кажущееся, но укоренившееся в научной методологии и политической практике противоречие между безопасностью и развитием. Противоречие существует лишь между достижением различных уровней безопасности в различные временные моменты на оси времени от «сейчас» в будущее. Это позволяет выстраивать целенаправленный процесс управления развитием системы, включая планирование достижения желательного будущего (состояния безопасности) через наращивание потенциала обеспечения существования и его рациональное использование, при этом не отвлекаясь на согласование механизмов развития и обеспечения безопасности, искусственно монтируя в целеполагание преодоление критических важных (пороговых) значений некоторых показателей, практически значимая методология расчета которых так и не состоялась [11].

Выполнение (в т. ч. его прогноз) государственных программ, планов, заданий в сфере

экономики определено в качестве одного из предметов мониторинга. На уровне рассматриваемой в этой работе задачи мониторинга реализации государственных проектов и программ последние становятся объектом мониторинга, а его предметом – различные параметры их выполнения, а также причины и факторы невыполнения.

Адаптация методологии в данном случае предполагает уточнение, интерпретацию общих положений методологии конкретно к предмету и объекту мониторинга.

Национальные проекты и государственные программы как объекты мониторинга

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ, «государственная программа Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Государственные программы относятся к документам стратегического планирования. Категория «проект» как программный, плановый, руководящий документ в этом законе отсутствует. В то же время в нем в качестве документа стратегического планирования указаны «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации». В этом документе, подписанном 29 сентября 2018 г., на период до 2024 года для достижения национальных целей, поставленных в «майских указах» Президента РФ в 2018 году, приведен перечень подлежащих реализации национальных проектов: «Демография», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда», «Образование», «Производительность труда и поддержка занятости», «Экология», – и государственных программ: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие физической культуры и спорта», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Охрана окружающей среды» (на 2012–2020 гг.), «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Содействие занятости населения».

На основании анализа структур проектов и программ различного уровня можно сложить основу структуры документов планирования (в части, касающейся проектов и программ), являющихся руководством к действию для федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), подчиняющихся Правительству РФ, для реализации национальных целей (рис. 1).

В рамках настоящей работы объект исследования по уровням иерархии документов ограничен национальными проектами, федеральными проектами и государственными программами.

Строго говоря, нет сущностной разницы между государственными программами и национальными или федеральными проектами как видами документов стратегического планирования, содержащими различные целевые показатели, мероприятия и динамику финансирования. В пользу этого говорит не только содержательный анализ методического обеспечения их разработки, паспортов и конкретного содержания, но и формальный. Так, это подтверждает само название документа «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14.10.2019 № 12). В западных странах подобные документы традиционно именовались проектами, а в практике СССР и России – программами. Тем не менее, рассмотрим содержание и структуру видов документов, включенных в объект исследования.

Облик национального проекта отражен в его паспорте. Этот документ включает ряд разделов с точки зрения осуществления мониторинга.

1. Основные положения, где указаны куратор, руководитель и администратор национального проекта. Эти лица, с одной стороны, могут являться объектами воздействия угроз для реализации проекта, а с другой – уязвимо-



Рисунок 1 – Фрагмент онтологии документов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации национальных целей
Figure 1 – Fragment of the ontology of documents regulating the activities of federal executive authorities for the implementation of national goals

стями, если их квалификация и добросовестность (точнее отсутствие того и (или) другого) не позволяют выполнить проект на заданном уровне.

2. Цели и целевые показатели. По значениям целевых показателей можно судить о выполнении национального проекта.

3. Перечень федеральных проектов, реализация которых осуществляется для достижения цели соответствующего национального проекта.

4. Перечень конкретных задач каждого федерального проекта, которые должны быть выполнены. Результат выполнения этих задач является предметом мониторинга национального проекта.

5. Финансирование национального проекта из различных бюджетов. Выделение финансов и состояние бюджетов – предмет мониторинга.

В заключительном разделе паспорта обнаруживается указание на источник данных по выполнению задач и достижению целевых показателей, методика расчета значений целевых показателей, дополнительные целевые показатели и оценка обеспеченности целей и целевых показателей национального проекта в результате выполнения соответствующих федеральных проектов.

Паспорта федеральных проектов и государственных программ имеют аналогичные структуры: ответственные, сроки, показатели, мероприятия, финансирование по годам.

Под качеством выполнения национального проекта и программы понимается достижение в заданные сроки целевых показателей. Национальные проекты и государственные программы должны подвергаться предварительному аудиту для объективного анализа и оценки их полезности для общества, достижения состояния национальной, в частности экономической, безопасности, реализуемости, контролю выполнения как в процессе, так и по результату.

В настоящей работе объект мониторинга считается заданным, т. е. цели и задачи программ и проектов анализу не подвергаются, поэтому мониторинг ограничивается только наблюдением и анализом хода реализации проектов и программ и их результатов по сравнению с заданными в объекте мониторинга значениями целевых параметров.

Таким образом, объектом мониторинга проектов и программ являются следующие объекты и предметы.

1) Целевые и дополнительные показатели на предмет их выполнения.

2) Бюджеты-источники финансирования на предмет наполнения.

3) Бюджетные расходы на выполнение мероприятий на предмет соответствия объемов выделения запланированным.

4) Руководители, кураторы программ, проектов, мероприятий на предмет отнесения их профессиональной кондиции и деятельности к уязвимостям.

5) Источники информации для оценки показателей на предмет адекватности поставляемой ими информации о реализации проектов и программ.

6) Влияние мероприятий и показателей нижележащего уровня на показатели иерархически выше лежащего уровня на предмет выявления фактического влияния по результатам статистических и другим измерений.

Осуществление мониторинга национальных проектов и госпрограмм

Необходимо уточнить (адаптировать) некоторые основные понятия, которые используются в методологии мониторинга [3].

Мониторинг реализации национальных проектов и государственных программ – непрерывный, регламентированный процесс сбора, анализа и представления информации о факторах, способных снизить уровень качества или эффективности выполнения программ и проектов в заданные сроки. Очевидно, что на этапе мониторинга оценки возможного влияния факторов могут иметь вероятностный характер.

При этом в качестве источников информации могут служить как внутренние для проекта и программы источники, т. е. система управления проектом или программой и источники, указанные в паспорте проекта (программы), так и внешние, независимые, в частности Счетная Палата РФ, аналитические и консалтинговые центры.

Угроза безопасности реализации проекта (программы) – возможности, реализация которых приводит к недостижению значений целевых показателей проекта (программы).

Объектами угроз являются организационные структуры, силы и средства для реализации мероприятий, предусмотренных проектом (программой), а также иные факторы, влияющие на достижение значений целевых показателей, но не учтенные в паспорте национального проекта (программы) через запланированные мероприятия.

Реализация проектов (программ) «физически» осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и муниципальном. На федеральном уровне принимаются необходимые нормативные правовые акты, осуществляются информационные и массовые мероприятия всероссийского масштаба, создаются некоторые объекты. На региональном уровне проводятся аналогичные мероприятия регионального масштаба. Большая часть мероприятий проводится на муниципальном уровне, распределяясь по административно-территориальной муниципальной структуре системы управления обществом. При этом в муниципалитетах реализуются мероприятия независимо от источников их финансирования. Однако в любом случае от муниципалитетов требуется обеспечение объектов и мероприятий ресурсами, подключение к инфраструктуре энерго- и водоснабжения, водоотведения, землеотвод, организация дорожной сети, установление сервитутов и др.

Организация выполнения мероприятий в настоящее время сводится к следующему. Муниципальные власти готовят предложения по мероприятиям, относящимся к вопросам местного значения или совместного ведения, которые включаются в проекты (программы) в соответствии с имеющимися у них бюджетными возможностями и выделенными «сверху» субсидиями. Кроме того, в программы могут включаться мероприятия, не относящиеся к вопросам местного значения, но выполняемые за счет субвенций. Ответственность за выполнение таких мероприятий несут органы соответствующего местного самоуправления.

Предметом мониторинга на уровне Федерации, в первую очередь, является анализ равенства суммы показателей, в т. ч. финансирования, по субъектам Федерации значениям, заданным в национальном проекте (программе), точнее соответствующему документу более низкого уровня – федеральному проекту, государственной или федеральной целевой программе, входящей в рассматриваемый

национальный проект. Аналогично необходимо контролировать равенство суммы значений показателей по муниципалитетам значениям, заданным на региональном уровне.

Мониторинг выполнения конкретных мероприятий осуществляется по следующим позициям:

– включение финансирования мероприятия в бюджет соответствующего уровня;

– наличие технического и, если требуется, бизнес-проекта выполнения мероприятия; проект должен получить необходимые заключения на соответствие различным требованиям в зависимости от его физического содержания; в проекте должно быть учтено ресурсное обеспечение функционирования объекта, который создается в результате мероприятия, если это создание вещного объекта (предприятие, социальный объект, жилой дом и т. п.);

– заключение договоров с поставщиками, подрядчиками и субподрядчиками;

– квалификация исполнителей, подрядчиков, субподрядчиков;

– осуществление контроля исполнения мероприятия со стороны органов самоуправления и государственной власти;

– поступление субвенций, субсидий и других межбюджетных трансфертов для финансирования мероприятия;

– поступление внебюджетного финансирования для финансирования мероприятия;

– выполнение сроков реализации мероприятия;

– качество результатов выполнения мероприятия;

– увеличение расхода ресурсов, в т. ч. финансовых, по сравнению с запланированным;

– снижения входного финансового потока в бюджеты, из которых осуществляется финансирование мероприятия;

– внесение изменений в расходную часть бюджетов, которые приводят к сокращению финансирования мероприятия;

– изменение местных социально-экономических условий выполнения мероприятия: потеря поставщиков и субподрядчиков, локальное изменение цен, утечка трудовых ресурсов, изменение демографической ситуации;

– возникновение дефицита нефинансовых ресурсов для выполнения мероприятия;

– инфляция в экономике в целом или в секторе (секторах) экономики, в котором реализуется мероприятие;

– остановка осуществления мероприятия вследствие природных явлений и др. форс-мажорных обстоятельств.

Наблюдение (мониторинг) перечисленных элементов предмета мониторинга с точки зрения технологии мониторинга задача достаточно тривиальная.

Однако, для учета региональных и общенациональных экономических, социальных, научно-технологических факторов необходимо построение факторных моделей и реализация информационных технологий, описанных в методологии, представленной выше. В национальных проектах влияние различных проектов и программ более низкого иерархического уровня представлено механистически и линейно. На самом деле, как их взаимное влияние носит нелинейный характер, так и их влияние на конечный результат не столь явно. Кроме того, очевидно, что представленные в национальных проектах мероприятия не составляют полную группу факторов, которые могут влиять на целевой показатель нацпроекта.

Так, в заключительной части паспорта национального проекта «Демография» «Дополнительные и обосновывающие материалы» в разделе 3 на цель «Увеличение суммарного коэффициента рождаемости (до 1,7 детей на 1 женщину)» влияет лишь реализация федеральных проектов «Финансовая поддержка семей при рождении детей» и «Создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин с детьми, включая ликвидацию очереди в ясли для детей до трех лет». Даже включенные в этот национальный проект федеральные проекты «Спорт – норма жизни», «Укрепление общественного здоровья»[2]

[2]Строго говоря, спорт как норма жизни является одним из важнейших факторов, влияющих на укрепление общественного здоровья, и соответствующий проект не может рассматриваться как однопорядковый проект и цель с проектом по укреплению общественного здоровья, он должен входить в него. В целом, декомпозиция национальных проектов на составные части и задачи не выдерживает критики с точки зрения факторного анализа, классификации, анализа и построения иерархических систем, но эта проблема выходит за рамки настоящей статьи.

не учитываются. Однако, очевидно, что на деторождение влияют также актуальные социальные настроения и культурные традиции, жизненные установки (распространение гедонизма), субъективное ощущение безопасности, уверенность в завтрашнем дне, экология, доступность медицины, доступность системы дошкольного воспитания, общественное здоровье, крепость семьи, возможность семейного сотрудничества разных поколений, а отсюда и продолжительность жизни старшего поколения, его пенсионный возраст [7]. При стратегическом планировании можно допустить, что разработчики документа выделили, на их взгляд, приоритетные задачи, которые будут решать независимо от других факторов. Однако, неучтенные факторы независимо от разработчиков будут оказывать свое влияние, и в рассмотренном примере несомненно существенное влияние. Их игнорирование не позволит адекватно оценить влияние реализации мероприятий проекта на достижение цели. Мониторинг национального проекта будет предельно примитивизирован и не позволит адекватно представлять прогноз выполнения целевого показателя и выявлять причины отклонения от заданных значений. Оценки выполнения частных задач (федеральных проектов, госпрограмм и т. п.) могут не совпасть с оценкой целевого показателя соответствующего национального проекта.

Это ставит задачу разработки факторной модели, которая бы учитывала показатели и мероприятия, указанные в национальном проекте и составляющих его проектах и программах, но не сводилась бы к ним. Такая модель могла бы помочь в решении задачи выявления причин невыполнения (отставания от графика) реализации национального проекта даже при полной реализации намеченных мероприятий.

Кроме того, могут быть факторы, учет которых целесообразен как на местном уровне, так и на более высоких уровнях. Многие факторы при анализе на национальном уровне «складываются» (арифметически или в виде какой-либо нелинейной мультипликации) из факторов на нижележащих уровнях. Однако некоторые факторы не очевидны, трудно или не сразу различимы «внизу», как, например, вызовы и угрозы в научно-технической и технологической сферах, влияющие на реализацию национального проекта повышения производительности труда. Поэтому для каждого уровня иерархии: федерального, регионального, муниципального, – должна строиться факторная модель с учетом фрактальности структур факторов.

Серьезной проблемой выполнения национальных проектов является распространение формального подхода к формированию программы мероприятий и оценки их влияния на значения конечных целевых показателей. Так, например, идея оценки влияния обеспеченности целей и целевых показателей национального проекта федеральными проектами вообще не ясна. Упомянутая цель обеспечена на 120 %, а целевой показатель «Снижение смертности населения старше трудоспособного возраста» – всего на 55 %. Как эти проценты соотносятся с планируемой динамикой роста целевых показателей, следует ли последнюю корректировать в соответствии с ними?

В федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей» включены две задачи из области информационной политики. Поддержка семей информационной политикой в принципе правильна, правда, не ясно, как через информационный контент может повыситься финансовый уровень семей при рождении детей, тем более при формальном подходе. Так, в 2019 году должно было быть обеспечено не менее 2,5 млн просмотров телевизионных и радиопрограмм, телевизионных документальных фильмов, интернет-сайтов, направленных на сохранение семейных ценностей, поддержку материнства и детства, а также распространен тираж не менее 500 тыс. экземпляров периодических печатных изданий, реализовавших проекты, направленные на сохранение семейных ценностей, поддержку материнства и детства. Эти мероприятия, мизерные по своим абсолютным и относительным масштабам по сравнению с количеством семей (35–40 млн), не могут сыграть какую-то роль на фоне остального контента интернет-ресурсов и СМИ, прежде всего телевидения, изобилующего пошлостью, демонстрацией гедонизма, эгоизма, насилия, безответственных половых отношений и т. п.

Подобный формальный подход к планированию мероприятий и задач также затрудняет осмысленный мониторинг, направленный на подготовку решений, а не ограничивающийся констатацией значений заданного набора данных.

В перечне угроз при реализации национальных проектов необходимо отметить коррупцию и мошенничество при распределении муниципальных и государственных заказов, формальное или вообще фиктивное исполнение мероприятий, таких как организация обучения и консультаций; изучение чужого опыта; проведение экореабилитационных мероприятий; содержание, капитальный ремонт и строительство дорог, капитальных объектов и др.

В качестве источников информации о реализации мероприятий в системе муниципалитетов необходимо рассматривать следующие:

– доклады исполнительных органов местного самоуправления;

– отчеты и иные материалы органов внешнего контроля (контрольно-счетных палат) в муниципалитетах и субъектах Федерации;

– доклады исполнительных органов власти субъектов Федерации;

– обращения, запросы в различные инстанции депутатов представительных органов местного самоуправления и государственной власти в субъектах Федерации, поскольку в этих запросах и обращениях зачастую содержится информация, полезная для анализа качества выполнения программных и (или) проектных мероприятий;

– обращения граждан по причинам, указанным в предыдущем пункте;

– анализ местных социальных сетей и порталов взаимодействия с населением.

Кроме того, важным источником информации о качестве выполнения мероприятий и решении задач может быть изучение мнений пользователей, потребителей результатов выполнения мероприятий.

Сбор и анализ указанной информации требует обработку больших объемов информации, в т. ч. ее неструктурированных потоков, что предусмотрено в методологии мониторинга. Для этого на региональном уровне должны быть внедрены соответствующие информационные интеллектуальные системы, получить развитие региональные ситуационные центры [12].

Важным условием объективного сбора и обработки информации о качестве выполнения программ является независимость агентов, собирающих и анализирующих данные от органов исполнительной власти. Решение этой задачи возможно за счет развития системы органов внешнего контроля, однако в настоящее время их штатная численность, оснащенность явно недостаточна. Они реально способны, в тех случае, когда не коррумпированы, провести проверку не более 5–10 % объемов работ программных (проектных) мероприятий. Кроме того, в настоящее время эти органы работают исключительно с документальной информацией, предоставленной или добытой в ходе контрольных мероприятий. Планирование контрольных и аналитических мероприятий регламентировано. Вероятно, целесообразно при органах внешнего контроля создавать структуры аналитической обработки неструктурированных потоков информации для подготовки «информации к размышлению», выявления узких мест для планирования работы контрольно-счетных органов.

В методологии мониторинга рассмотрены и предлагаются следующие модели для анализа угроз, состояния и прогнозирования экономической безопасности:

– модель пороговых значений,

– имитационная факторная модель,

– модель общественно-экономической формации,

– мультиагентная модель,

– балансовая модель,

– нейронная модель.

Для решения задач мониторинга выполнения национальных проектов (программ) модель пороговых значений не применима, поскольку эта модель нужна для прогноза развития ситуации в социально-экономической сфере общества для оценки состояния экономической безопасности. Вероятно, ограниченное применение могут найти модели общественно-экономической формации, мультиагентная модель, нейронная модель, поскольку эти модели используются для описа-

ния достаточно сложных, трудноформализуемых процессов в обществе, а национальные проекты и госпрограммы призваны решать конкретные задачи, записанные в их паспортах. В то же время, как и имитационная факторная модель, они могут применяться для прогноза достижения целевых показателей, как альтернативный способ по сравнению с оценкой на основе выполнения частных мероприятий и решения частных задач проектов и программ. Соответственно они могут быть использованы и для объяснений недостижения (достижения) целевых показателей, т. е. для обратного вывода.

Наибольшее применение найдут, как было отмечено выше, модели имитационного факторного моделирования, а также балансовые модели.

Использование первых определяется тем, что они более универсальны, чем другие имитационные модели, их логика более прозрачна для массового применения на уровне аналитических структур и чиновников, они технологичны с точки зрения построения, изменения и сопряжения. Они могут строиться как открытые модели и обогащаться результатами применения других моделей. Применение имитационных факторных моделей целесообразно на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. При этом следует иметь ввиду, что в настоящее время и в ближайшие годы нельзя рассчитывать, что факторное моделирование для мониторинга как экономической безопасности в целом, так и для выполнения проектов и программ в частности будет достаточно квалифицировано осуществляться во всех муниципалитетах, вовлеченных в выполнение какого-либо национального проекта или программы. Причины здесь, в первую очередь, следующие:

– недостаток квалифицированных кадров;

– дотационность, скудность местных бюджетов;

– отсутствие культуры управления, подготовки и принятия решений на муниципальном уровне;

– забюрокраченность планирования различных показателей деятельности органов управления и, главное, отчетности о результатах деятельности.

К последнему можно добавить, что основная цель деятельности органов местного самоуправления – выполнение заданий по целевым показателям. Для их оценки, как правило, не требуется никакого моделирования. Некоторые показатели оцениваются экспертным путем или в результате полевых социологических исследований. Проконтролировать методическую дисциплину проведения таких исследований (оценок) и сам факт их проведения зачастую невозможно.

Тем не менее, факторное моделирование на низовом уровне, пусть даже фрагментарное с точки зрения охвата системы муниципальных образований, обобщаемое на более верхних уровнях вплоть до федерального, позволяет выявлять факторы, незаметные или незамеченные на федеральном, предоставляет информацию и гипотезы для более адекватного описания моделей взаимодействия факторов и их влияния на целевые показатели. Кроме того, локальные факторные модели позволяют выявлять «узкие места» в региональном и муниципальном разрезах для своевременного принятия точечных мер, конкретных управленческих решений. Для использования и систематизации как самих факторных моделей, так и результатов их применений они должны выполняться в соответствии с методологией мониторинга типовым образом, использовать один и тот же тезаурус, интерфейсы, информационные модели и модели интерпретации данных. В этом случае они могут служить не только источниками данных и информации для анализа ситуации на муниципальном уровне и ее обобщения для федерального уровня, но и встраиваться в информационные технологии ФСУР, использоваться как модели (возможно, с некоторой доработкой) в общефедеральной факторной модели.

Основной моделью для мониторинга выполнения национальных проектов и программ, по крайней мере, на современном этапе является балансовая модель.

При решении рассматриваемой задачи используется достаточно простая форма такой модели, поскольку в силу сложившегося механизма планирования выполнения проектов и программ балансировать приходится, главным образом, финансовые ресурсы. Дан-

ные по выполнению мероприятий снизу-вверх суммируются для вынесения оценок на уровне руководства проектом или программой. Однако это все не означает, что проблемы балансировки не возникают на уровне выполнения мероприятий, поскольку, как было отмечено выше, на муниципальном уровне, на уровне технической реализации мероприятий возникает необходимость учета имеющихся ресурсов. Неучет ресурсной обеспеченности на уровне программирования на федеральном уровне может служить одной из причин невыполнения проектов и программ. Обобщение информации снизу-вверх позволяет выявить эти проблемы на федеральном уровне. Необходимость ресурсного согласования и балансировки ставит задачу сопряжения балансовых и факторных моделей на региональном и федеральном уровнях.

Заключение

В статье рассмотрены основные положения методологии мониторинга выполнения национальных и государственных проектов и программ на основе методологии мониторинга экономической безопасности России, использующей витальный подход к исследованию организационных систем. Очевидно, что задачи адаптации методологии мониторинга экономической безопасности для мониторинга выполнения национальных проектов и программ требуют изучения этой методологии, ее онтологии проблематики экономической безопасности, принципов анализа и оценки, структуры методологии, предлагаемых моделей, условий и границ их применения, классификации и типизации факторов ущерба, концептуальных моделей факторов ущерба и т. д. Для этого необходимо решить следующие задачи в сфере повышения квалификации сотрудников органов управления и аналитических структур:

– разработать методические рекомендации в форме как учебного пособия, так и в форме регламентирующего документа;

– подготовить специалистов по продвижению методологии в специальных учебных центрах под эгидой и в составе ФСУР, а также в региональных и отраслевых ситуационных центрах;

– развернуть систему освоения методологии и ее распространения в форме учебных пособий и методических рекомендаций;

– создать систему сертификации сотрудников органов государственного управления и местного самоуправления по способности применять методологию мониторинга выполнения национальных проектов и государственных программ;

– организовать сетевые ресурсы для обмена опытом и взаимного консультирования заинтересованных лиц.

Следует отметить, что весь этот комплекс мероприятий возможен и целесообразен после того, как сама методология получит легитимацию на уровне уполномоченных органов государственного управления на федеральном уровне и будет внедряться в ФСУР, региональные и отраслевые ситуационные центры.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Старовойтов В.Г., Сильвестров С.Н., Селиванов А.И., Трошин Д.В. (2018). Методологические подходы к созданию и организации функционирования федеральной системы управления рисками // Управленческие науки. № 3. С. 64–73. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-3-64-73.

2. Селиванов А.И. (2017). Перспективы совершенствования методологической платформы мониторинга и обеспечения экономической безопасности России // Микроэкономика. № 5. С. 75–80.

3. Селиванов А.И., Старовойтов В.Г., Трошин Д.В. (2019). Мониторинг экономической безопасности России: полимодельный подход к методическому обеспечению : Монография. М. : Научные технологии. 294 с.

4. Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития : Монография / Под ред. М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова. М. : Когито-Центр, 2019. 454 с.

5. Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника : Монография / кол. авторов ; под ред. С.Н. Сильвестрова. М. : РУСАЙНС, 2017. 350 с.

6. Селиванов А.И. (2014). Основания принципиальной специфики научного и экспертно-

аналитического обеспечения стратегического управления // Материалы Первой всероссийской научно-практической конференции «Аналитика развития и безопасности страны: реалии и перспективы». М. : ООО «Агентство печати «Столица». С. 141–147.

7. Селиванов А.И., Старовойтов В.Г., Трошин Д.В. (2019). Социальные аспекты факторного моделирования в управлении экономической безопасностью (на примере сферы «Качество жизни») // Философия хозяйства. № 1. С. 64–81.

8. Трошин Д.В. (2019). Комплекс многофакторных моделей оценки рисков и угроз экономической безопасности, реализованный в цифровой технологии // Вопросы управления. № 2 (38). С. 38–44.

9. Старовойтов В.Г., Кузнецов Н.В., Селиванов А.И., Котова Н.Е. (2019). Информационное обеспечение процесса мониторинга экономической безопасности на федеральном уровне // Теория и практика общественного развития. № 11 (141). С. 71–77.

10. Старовойтов В.Г. (2019). Методика сбора первичной информации для актуализации базы данных и знаний по угрозам и рискам в интересах Федеральной системы управления экономическими рисками Российской Федерации // Безопасность бизнеса. № 3. С. 3–9.

11. Локосов В.В. (2015). Применение метода предельно критических (пороговых) показателей при оценке социально-экономической безопасности // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы / Материалы III Международной научно-практической конференции. Нижегородский государственный технический университет им. Р. Е. Алексеева. С. 55–65.

12. Семенова А.В., Корсунская М.В. (2010). Контент-анализ СМИ: проблемы и опыт применения / Под ред. В.А. Мансурова. М. : Институт социологии РАН. 324 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Трошин Дмитрий Владимирович – кандидат технических наук; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Россия, Москва, Ленинградский пр-кт, 49); giopup2@yandex.ru.

ADAPTATION OF THE METHODOLOGY FOR MONITORING RUSSIA'S ECONOMIC SECURITY TO THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS AND STATE-RUN PROGRAMS

D.V. Troshin[3 a]

[a]Financial University under the Government of the Russian Federation

ABSTRACT:

National projects and state-run programs are considered as objects of monitoring to assess the quality of their implementation. They are an integral part of the object of economic security monitoring, so to ensure the integrity of the methodology, continuity, and the ability to use a common information field, it is advisable to create a methodology for monitoring the implementation of projects and programs based on the methodology for monitoring economic security developed for use within the Federal risk management system. National projects and programs are implemented at the Federal, regional, and municipal levels. Their implementation at the municipal level requires the fulfillment of a number of conditions for resource provision, solving legal problems, land allocation, etc. The analysis of the fulfillment of all conditions should also be monitored. In addition, targets can be influenced not only by the activities provided for in projects and programs. For an objective analysis, a wide range of conditions and factors must be taken into account. Using only target indicators is not enough, since to a large extent the approach to their development in the

[3]RSCI AuthorID: 669030, ORCID: 0000-0001-8549-6372

formation of projects and programs is formal, and they only partially and indirectly reflect the objective results of changes in the situation in a particular socio-economic aspect. For more complete monitoring, it is necessary to use factorial models, balance models, and others, including at the municipal and regional levels, with further integration to the Federal level of monitoring. In order to effectively implement monitoring, it is necessary to develop analytical structures, systems for collecting and processing information, and provide personnel training at all levels of public administration and local self-government.

FUNDING: The article is based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

KEYWORDS: economic security, project, program, monitoring, targeted indicator, factorial model building, strategic planning.

FOR CITATION: Troshin D.V. (2020). Adaptation of the methodology for monitoring Russia's economic security to the implementation of national projects and state-run programs, *Management Issues*, no. 5, pp. 16–27.

REFERENCES

1. Starovoitov V.G., Silvestrov S.N., Selivanov A.I., Troshin D.V. (2018). Methodological approaches to the creation and organization of the functioning of the federal risk management system, *Administrative sciences*, no. 3, pp. 64–73. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-3-64-73.

2. Selivanov A.I. (2017). Prospects for improving the methodological platform for monitoring and ensuring the economic security of Russia, *Microeconomics*, no. 5, pp. 75–80.

3. Selivanov A.I., Starovoitov V.G., Troshin D.V. (2019). Monitoring the economic security of Russia: a polymodel approach to methodological support. Moscow, Scientific technologies, 294 p.

4. Eskindarov M.A. (ed.), Silvestrov S.N. (ed.) (2019). Formation of institutions for regulating risks of strategic development. Moscow, Kogito-Centr, 454 p.

5. Silvestrov S.N. (ed.) (2017). Economic security of Russia: methodology, strategic management, systems engineering. Moscow, RUSAYNS, 350 p.

6. Selivanov A.I. (2014). Foundations of the fundamental specificity of scientific and expert-analytical support of strategic management. Proceedings of the First All-Russian Scientific and Practical Conference "Analytics of the country's development and security: realities and prospects." Moscow, Stolitsa Press Agency, pp. 141–147.

7. Selivanov A.I., Starovoitov V.G., Troshin D.V. (2019). Social aspects of factor modeling in the management of economic security (on the example of the sphere "Quality of life"), *Philosophy of economy*, no. 1, pp. 64–81.

8. Troshin D.V. (2019). Complex of multiple-factor models of risks and threats assessment of economic security implemented in digital technology, *Management Issues*, no. 2 (38), pp. 38–44.

9. Starovoitov V.G., Kuznetsov N.V., Selivanov A.I., Kotova N.E. (2019). Information support of the process of monitoring economic security at the federal level, *Theory and practice of social development*, no. 11 (141), pp. 71–77.

10. Starovoitov V.G. (2019). Methodology for collecting primary information for updating the database and knowledge on threats and risks in the interests of the Federal system of economic risk management of the Russian Federation, *Business Security*, no. 3, pp. 3–9.

11. Lokosov V.V. (2015). Application of the method of extremely critical (threshold) indicators in assessing socio-economic security. Proceedings of the III International scientific-practical conference "Economic security of Russia: problems and prospects". Nizhny Novgorod State Technical University, pp. 55–65.

12. Semenova A.V., Korsunskaya M.V. (2010). Media Content Analysis: Problems and Experience of Application. Moscow, Institute of Sociology of RAS, 324 p.

AUTHORS' INFORMATION:

Dmitriy V. Troshin – Ph.D. of Engineering Sciences; Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky Av., Moscow, 125993, Russia); giopup2@yandex.ru.