

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.97.40.033

**Традиционные и современные принципы,
подходы, методы и инструменты формирования
системы мониторинга и контроля реализации
федеральных проектов**

Забайкин Юрий Васильевич

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры производственного и финансового менеджмента,
Российский государственный геологоразведочный университет им. Серго Орджоникидзе,
117997, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: 79264154444@yandex.com

Лунькин Дмитрий Александрович

Кандидат экономической наук,
кафедра философии и права,
Российский государственный геологоразведочный университет им. Серго Орджоникидзе,
117997, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: lunkinda@mgri.ru

Аннотация

Одним из основных недостатков менеджмента федеральных программ в России было отсутствие четкой иерархии прогнозных и программных документов общегосударственного и регионального значения, неопределенность статуса стратегий развития как вида программных документов в нормативно-правовом поле, что ставило, в частности на региональном уровне, под сомнение обязательность их разработки или/и выполнения утвержденных стратегий. Согласно профильному закону, проект программ должен содержать расчет ожидаемых результатов (экономических, социальных, экологических и др) выполнения программы и ее эффективности, однако методика определения и измерения достижения этих показателей не описана. Усилиями Министерства экономики в 2016 году была предпринята попытка решить проблему нехватки четкой иерархии программных и прогнозных документов, а также системы их мониторинга и оценки. Поэтому Концепция совершенствования системы прогнозных и программных документов по вопросам социально-экономического развития России определяет и «сортирует» программные документы, которые могут разрабатывать в России на государственном и региональном уровнях, на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

Для цитирования в научных исследованиях

Забайкин Ю.В., Лунькин Д.А. Традиционные и современные принципы, подходы, методы и инструменты формирования системы мониторинга и контроля реализации федеральных проектов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 6В. С. 300-306. DOI: 10.34670/AR.2022.97.40.033

Ключевые слова

Федеральный проект, мониторинг, контроль, реализация.

Введение

Для определения тенденций развития правовой базы мониторинга и оценки программ следует проанализировать новации, предлагаемые Проектом порядка разработки и выполнения федеральных целевых программ, разработанных Министерством экономики России, где речь идет о следующем:

- обязательность внесения в проект программы раздела «оценка ожидаемых результатов выполнения программы, в частности экономических, социальных, экологических, и определение ее эффективности». Указанная оценка должна содержать перечень количественных показателей, которые будут достигнуты в результате выполнения программы по сравнению с показателями, зафиксированными официальной статистикой ближайшего отчетного года;
- необходимость подготовки ежегодных (промежуточных) отчетов о выполнении программы государственным заказчиком, предоставляющим Правительству РФ. Эти отчеты должны содержать данные о выполнении мероприятий и задач, определенных программой за отчетный период; оценку эффективности выполнения программы; предложения по дальнейшему ее выполнению;
- конечный отчет должен содержать заключение об окончательных результатах выполнения программ на основе оценки результативности и эффективности выполнения ее мероприятий и задач.

Кроме того, Министерство экономики России разработало проекты соглашений по региональному развитию и порядок их подготовки, заключения и выполнения. Эти документы определяют процедуру мониторинга выполнения совместных мероприятий органов власти разного уровня и оценки эффективности реализации соглашения.

Среди процедур, связанных с реализацией утвержденной региональной стратегии, важные процедуры по определению критериев и внедрение мониторинга реализации стратегии, ее периодической корректировки с определением на очередной среднесрочный период первоочередных задач регионального развития.

Возможность для региональных органов власти – органами местного самоуправления и советов – пользоваться методическими рекомендациями Министерства экономики РФ, а также утверждение в 2018 – 2022 годах постановлениями президента и правительства общефедеральных стратегий социально-экономического развития стали толчком для разработки в течение последних лет региональных стратегий развития.

Основное содержание

Сейчас в России решениями органов местного самоуправления или распоряжениями председателей областных администраций утверждено 17 региональных стратегий развития.

Анализ текстов региональных стратегий развития дает основания для обобщения различных подходов в Федеральных Округах России по мониторингу и оценке реализации стратегий и подчиненных ей программ.

В стратегических документах некоторых округов вообще нет раздела, который рассматривал бы институциональные вопросы мониторинга и оценки реализации программных документов, или же информация о системе осуществления мониторинга слишком ограничена.

Вся вышеприведенная информация дает основания для выводов, что, в частности, в странах ЕС, стратегии/программы регионального развития, реализуемые на уровне регионов, по содержанию и структуре согласованные с приоритетами государственной политики.

Например, в Польше со вступлением в Европейский Союз на региональном уровне начали вводить требования относительно цикла формирования и реализации правительственных программ, которые определяются принципами использования структурных фондов ЕС, в том числе и внедрения системы мониторинга программ вплоть до уровня мониторинга реализации проектов и мероприятий; формирование в составе руководящих органов стратегий/программ структурных единиц, ответственных за мониторинг их реализации.

Для оценки программ начали использовать элементы внешнего оценивания, привлекая внешних экспертов или же формируя на определенное время *ad hoc* структуры. Мониторинг программных документов осуществляется по показателям достижения целей. В бюджете стратегий/программ определяют значительные средства для ресурсного обеспечения мониторинга и оценки их реализации.

В России процесс формирования целостного подхода к мониторингу и оценке региональных стратегий развития только начался, что объясняется необязательностью разработки региональных стратегий развития; формальным подходом к разработке содержания большинства принятых региональных стратегий развития; недостаточным уровнем управленческих навыков в сфере стратегического планирования; неразработанностью нормативно-правовой базы мониторинга и оценки программ регионального развития; браком качественного образца мониторинга и оценки программ на национальном уровне.

В России нет сложившейся сети независимых агентств или экспертов, которых можно было бы привлекать к внешнему оцениванию программ и стратегий регионального развития.

В то же время есть прецеденты оценки деятельности, а также программ, утвержденных органами власти, которые реализовывали отечественные неправительственные организации, отдельные внешние эксперты. Такие инновации осуществлялись в основном при поддержке международных организаций, проектов международной технической помощи. Больше о деятельности независимых институтов речь пойдет в следующих разделах отчета.

Как известно, большинство данных показателей, которых подбирают как индикаторы реализации программ, для мониторинга предоставляет государственная система статистики.

На протяжении последних двух лет в России начался процесс реформирования этой системы. Много новшеств было внедрено в рамках международного проекта «Развитие системы государственной статистики для мониторинга социально-экономических преобразований», в частности относительно внедрения европейских стандартов.

Подразделения Росстат на выполнение соответствующих нормативно-правовых актов реализуют такие комплексные работы, как «Мониторинг показателей социально-экономического положения регионов России для органов власти и управления», «Мониторинг результатов деятельности Правительства РФ», «Расчет региональных индексов человеческого развития».

Однако в России все равно остается много проблем в функционировании системы статистики, которые уменьшают способность управленческих структур осуществлять мониторинг реализации программных документов и завершающую их оценку:

- большинство показателей региональной статистики не позволяют проследить влияние деятельности органов власти, реализации программ на тенденции социально-экономического развития территорий, что связано прежде всего с нехваткой разработанных показателей эффективности осуществления расходов, оперативной статистической информации относительно изменений объемов обязательств и т. п.;
- ограниченность статистической информации о многих факторов социально-экономической ситуации;
- недостаточная репрезентативность выборочных исследований;
- неустоявшаяся система показателей, демонстрирующих тенденции развития региона. Из-за политических причин нет единой политики развития и модификации системы региональных показателей;
- все еще не аккумулированные базы данных и мета-данные региональной статистики;
- нет комплексного программного обеспечения для проведения мониторинга регионального развития, реализации региональных программ.

Возможно, ситуация будет частично урегулирована после реализации стратегии развития государственной статистики на период до 2008 года, согласно которой одним из приоритетных задач является формирование базы данных о социально-экономическом развитии регионов.

Организационная культура – это система формальных и неформальных правил и норм деятельности, обычаев и традиций, индивидуальных и групповых интересов, особенностей поведения персонала, стиля руководства, уровня взаимного сотрудничества, совместимости работников между собой и организацией.

Как демонстрируют исследования отечественных специалистов по вопросам государственного управления, органам власти в России присущ ряд специфических характеристик. Прежде всего эти структуры действуют сугубо как административные организации, то есть цели их сотрудников не связаны с целями органа власти.

Основой функционирования органов власти есть четкий административный распорядок, иерархическая структура ответственности, неукоснительное выполнение должностных инструкций и действие принципа единоличного руководства. Административный стиль управления преобладает в отношениях руководителей и подчиненных, в то же время первые в основном четко следуют всем указаниям и распоряжениям, поступающим «сверху».

Такие черты организационной культуры органов власти не слишком благоприятные для внедрения современных подходов к организации мониторинга и оценки реализации программ и стратегий, в частности регионального развития, поскольку работники органов власти должны иметь мотивацию относительно получения объективной информации о выполнении программ, стратегий, разработку которых они координировали и за успешное выполнение которых несут ответственность.

Также персонал должен быть заинтересован в уточнении целей и задач, переориентации программы на достижение реалистичных результатов. Программы, а тем более – стратегии развития, требуют привлечения представителей различных общественных секторов в их

разработку и внедрение, а такая прозрачность и культура партнерства пока не присущая большинству правительственных структур.

Заключение

Итак, можно сделать выводы, что в России пока нет четкой институциональной системы мониторинга и оценки результатов правительственной деятельности, в частности реализации программных документов. Имеющиеся полномочия различных управленческих структур на национальном уровне направлены на контроль за осуществлением мероприятий; аудит финансовых показателей управленческой деятельности органов власти; мониторинг социально-экономического развития территории страны.

Библиография

1. Счетная палата заявила о невозможности мониторинга реализации нацпроектов в течение года. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6996738/amp>
2. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Модели и механизмы развития непрерывного профессионального образования». Москва : РАНХиГС, 2018. 478 с.
3. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Анализ развития системы дополнительного профессионального образования в Российской Федерации». Москва : РАНХиГС, 2019. 346 с.
4. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации : официальный сайт. Раздел «Статистика». URL: <https://minobrnauki.gov.ru/ru/activity/stat/highed/>
5. Росстат: официальный сайт. Раздел «Государство, общественные организации». URL: <https://www.gks.ru/folder/13721>
6. Зайцева Н.В., Май И.В., Клейн С.В., Горяев Д.В. Методические подходы к выбору точек и программ наблюдения за качеством атмосферного воздуха в рамках социально-гигиенического мониторинга для задач федерального проекта «Чистый воздух». Анализ риска здоровью. 2019; (3): 4-17. <https://doi.org/10.21668/health.risk/2019.3.01>
7. Окс Е.И., Парамонова Е.С., Бачина А.В., Брагина О.Н., Глебова Л.А., Стребкова Е.Д. и соавт. Выбор приоритетных загрязняющих веществ атмосферного воздуха г. Новокузнецка для контроля в рамках реализации федерального проекта «Чистый воздух». В кн.: Попова А.Ю., Зайцева Н.В., ред. Фундаментальные и прикладные аспекты анализа риска здоровью населения: Материалы всероссийской научно-практической интернет-конференции молодых учёных и специалистов Роспо-требнадзора с международным участием. Пермь; 2019: 24-9.
8. Самарина В.П. Управление экономическими системами в условиях изменяющейся внешней среды / В.П. Самарина, Е.В. Субботина // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). - 2016. - № 11. - С. 135-142.
9. Баранов С.В., Самарина В.П. Системная динамика информационно-коммуникационного пространства и социально-экономическое развитие североарктических территорий: отображение проблемы в научных исследованиях // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2. С. 331.
10. Мухин К.Ю. Agile-трансформация: миф или революционный управленческий инструментарий? // Научное обозрение: теория и практика. 2017. № 11. - С. 33-48.
11. Ригби Д., Сазерленд Д., Такеучи Х. Новый рецепт инноваций: модель agile. Как освоить модель, которая меняет саму суть управления // Harvard Business Review- Россия. Август, 2016. -С.39-42.
12. Сергеева, С.А. Обучение цифровым навыкам работников контрактных служб в условиях цифровой трансформации закупочной деятельности / Сергеева С.А., Кулаженкова Ю.В. // Инновации и инвестиции. 2019. No 11.
13. Аржанухин С.В., Макович Г.В. 2018. Управление проектами в муниципальных образованиях : Монография. М.: Издательский дом Академии Естествознания. 136 с.
14. Горб В.Г. 2018. Методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (22). С. 5-11. URL: <http://municipality.expert/issue/2018/01/01>.
15. Качанова Е.А., Чевтаева Н.Г., Каменская Н.В. (2019). Факторы успеха реализации инициативных проектов в деятельности федеральных (муниципальных) учреждений социальной сферы// Вопросы управления. № 5(60). URL: <http://journal-management.com/issue/2019/05/02>

Traditional and modern principles, approaches, methods and tools for the formation of a monitoring and control system for the implementation of federal projects

Yurii V. Zabaikin

PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of production and financial management,
Sergo Ordzhonikidze Russian State University for Geological Prospecting,
117997, 23, Miklukho-Maklaya str., Moiscow, Russian Federation;
e-mail: 79264154444@yandex.com

Dmitrii A. Lun'kin

PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of Philosophy and Law,
Sergo Ordzhonikidze Russian State University for Geological Prospecting,
117997, 23, Miklukho-Maklaya str., Moiscow, Russian Federation;
e-mail: lunkinda@mgri.ru

Abstract

One of the main shortcomings of the management of federal programs in Russia was the lack of a clear hierarchy of forecast and program documents of national and regional significance, the uncertainty of the status of development strategies as a type of program documents in the regulatory and legal field, which called into question, in particular at the regional level, the obligation of their development or/and implementation of approved strategies. According to the relevant law, the draft programs must contain a calculation of the expected results (economic, social, environmental, etc.) of the program and its effectiveness, but the methodology for determining and measuring the achievement of these indicators is not described. Through the efforts of the Ministry of Economy in 2016, an attempt was made to solve the problem of the lack of a clear hierarchy of program and forecast documents, as well as a system for monitoring and evaluating them. Therefore, the Concept of improving the system of forecast and program documents on issues of socio-economic development of Russia defines and "sorts" program documents that can be developed in Russia at the state and regional levels, for long-term, medium-term and short-term.

For citation

Zabaikin Yu.V., Lun'kin D.A. (2022) Traditsionnye i sovremennye printsipy, podkhody, metody i instrumenty formirovaniya sistemy monitoringa i kontrolya realizatsii federal'nykh proektov [Traditional and modern principles, approaches, methods and tools for the formation of a monitoring and control system for the implementation of federal projects]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (6B), pp. 300-306. DOI: 10.34670/AR.2022.97.40.033

Keywords

Federal project, monitoring, control, implementation.

References

1. The Accounting Chamber announced the impossibility of monitoring the implementation of national projects during the year. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6996738/amp>
2. Report on research work on the topic "Models and mechanisms for the development of continuing professional education". Moscow : RANEPА, 2018. 478 p.
3. Report on the research work on the topic "Analysis of the development of the system of additional vocational education in the Russian Federation". Moscow : RANEPА, 2019. 346 p.
4. Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation : official website. Section "Statistics". URL: <https://minobrnauki.gov.ru/ru/activity/stat/highed/>
5. Rosstat: official website. Section "State, public organizations". URL: <https://www.gks.ru/folder/13721>
6. Zaitseva N.V., May I.V., Klein S.V., Goryaev D.V. Methodological approaches to the selection of points and programs for monitoring the quality of atmospheric air in the framework of social and hygienic monitoring for the tasks of the federal project "Clean Air". Health risk analysis. 2019; (3): 4-17. <https://doi.org/10.21668/health.risk/2019.3.01>
7. Oks E.I., Paramonova E.S., Bachina A.V., Bragina O.N., Glebova L.A., Strebkova E.D. et al. Selection of priority pollutants of the atmospheric air of Novokuznetsk for control within the framework of the implementation of the federal project "Clean Air". In the book: Popova A.Yu., Zaitseva N.V., ed. Fundamental and applied aspects of public health risk analysis: Materials of the All-Russian scientific and practical Internet conference of young scientists and specialists of Rospo-Trebnadzor with international participation. Perm; 2019: 24-9.
8. Samarina V.P. Management of economic systems in a changing external environment / V.P. Samarina, E.V. Subbotina // Mining Information and Analytical Bulletin (scientific and technical journal). - 2016. - No. 11. - pp. 135-142.
9. Baranov S.V., Samarina V.P. System dynamics of the information and communication space and socio-economic development of the North Arctic territories: mapping the problem in scientific research // Modern problems of science and education. 2015. No. 2. p. 331.
10. Mukhin K.Yu. Agile transformation: myth or revolutionary management tools? // Scientific Review: theory and practice. 2017. No. 11. - pp. 33-48.
11. Rigby D., Sutherland D., Takeuchi H. A new recipe for innovation: the agile model. How to master a Model that changes the very essence of Management // Harvard Business Review- Russia. August, 2016. -p.39-42.
12. Sergeeva S.A., Kulazhenkova Yu.V. Teaching digital skills to contract service workers in the conditions of digital transformation of procurement activities / Sergeeva S.A., Kulazhenkova Yu.V. // Innovations and investments. 2019. No 11.
13. Arzhanukhin S.V., Makovich G.V. 2018. Project management in municipalities: Monograph. Moscow: Publishing House of the Academy of Natural Sciences. 136 p .
14. Gorb V.G. 2018. Methodological aspects of the development of the strategy of socio-economic development of the municipality // Municipality: economics and management. No. 1 (22). pp. 5-11. URL: <http://municipality.expert/issue/2018/01/01> .
15. Kachanova E.A., Chevtayeva N.G., Kamenskaya N.V. (2019). Success factors for the implementation of initiative projects in the activities of federal (municipal) social institutions// Management issues. No. 5(60). URL: <http://journal-management.com/issue/2019/05/02>