

Научная статья

УДК 346.51:338.26

DOI 10.35266/2949-3455-2023-4-13

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

Валентина Викторовна Руденко

Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук,

Екатеринбург, Россия

emikh.valentina@gmail.com

Аннотация. В статье проанализировано текущее правовое регулирование мониторинга в системе стратегического планирования и дана его оценка. Методологическая стратегия статьи заключается в синтезе общенаучных методов и специальных частноправовых методов. Выявлены признаки институционализации мониторинга в системе стратегического планирования и названы факторы, затрудняющие институционализацию мониторинга в системе стратегического планирования. Сделан вывод о необходимости переориентации законодательного подхода к мониторингу. Мониторинг должен быть действенным инструментом стратегического планирования и способом повышения доверия общества государству. Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования мониторинга в системе стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, мониторинг, правовой мониторинг, участники стратегического планирования, доверие общества государству

Для цитирования: Руденко В. В. Институционализация мониторинга в системе стратегического планирования в России // Вестник Сургутского государственного университета. 2023. Т. 11, № 4. С. 122–128. DOI 10.35266/2949-3455-2023-4-13.

Original article

INSTITUTIONALIZATION OF MONITORING IN RUSSIA'S STRATEGIC PLANNING SYSTEM

Valentina V. Rudenko

Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,

Yekaterinburg, Russia

emikh.valentina@gmail.com

Abstract. The article analyzes and evaluates the current legal regulation of monitoring in the strategic planning system. The methodological strategy of the article is a synthesis of general scientific methods and special private law methods. The author identifies institutionalization signs of the monitoring in the strategic planning system and lists the factors that impede such institutionalization. It is concluded that a shift in the legislative approach to monitoring is necessary. Monitoring should be an effective tool for strategic planning and increasing public trust in government. The author proposes ways to improve the legal regulation of monitoring in the strategic planning system.

Keywords: strategic planning, monitoring, legal monitoring, participants of strategic planning, public trust in government

For citation: Rudenko V. V. Institutionalization of monitoring in Russia's strategic planning system. *Surgut State University Journal*. 2023;11(4):122–128. DOI 10.35266/2949-3455-2023-4-13.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях формирования в Российской Федерации системы стратегического планирования по индикативной модели мониторинг и контроль реализации стратегических документов, являясь составной частью системы стратегического планирования, приобретает все большее значение. Именно мониторинг и контроль позволяют проверить, соответствуют ли достигнутые результаты изначально поставленным целям, нужны ли корректировки (подробно о различиях индикативной и директивной моделей, их достоинствах и недостатках, зарубежном опыте использования можно узнать в статье А. С. Емельянова «Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования» [1]). Вместе с тем их эффективность зависит от значительного количества факторов, в том числе сбалансированности и релевантности используемых систем показателей, корреляции показателей поставленным целям, системности проведения, а также от степени институционализации. Текущее правовое регулирование мониторинга в системе стратегического планирования основано на принятом в 2014 г. Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании, Закон) [2]. С этого момента накоплен достаточно обширный опыт правового регулирования мониторинга и контроля в системе стратегического планирования на всех уровнях организации публичной власти и опыт правоприменения, которые нуждаются в осмыслении с целью дальнейшего совершенствования мониторинга в системе стратегического планирования.

В рамках настоящей статьи поставлены следующие исследовательские задачи: выявить основные элементы мониторинга документов стратегического планирования; проанализировать степень институционализации мониторинга в системе стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях организации публичной власти; выработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования мониторинга в системе стратегического плани-

рования. В научной литературе отсутствует системное исследование институционализации мониторинга в системе стратегического планирования в современных условиях, несмотря на достаточно детальную разработку вопросов правового мониторинга в юриспруденции [3–5]. Настоящая статья направлена на восполнение обозначенного пробела.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Объектом исследования являются общественные отношения между участниками стратегического планирования, складывающиеся в процессе оценки хода и итогов реализации документов стратегического планирования. В качестве материалов избраны нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы мониторинга в системе стратегического планирования, научная литература по вопросам мониторинга в системе стратегического планирования, правового мониторинга, мониторинга правоприменения. Использовано сочетание как общенаучных методов познания (метода системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному, восхождения от единичного к общему, метода синтеза, сравнительного метода, типологического метода), так и специальных правовых, частнонаучных исследовательских методов (метода сравнительного правоведения, метода теоретико-правового моделирования, формально-юридического метода и метода правовой герменевтики).

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В Законе о стратегическом планировании мониторингу отведено значительное количество норм – порядка 20, выделена отдельная глава «Мониторинг и контроль документов стратегического планирования», где дается определение понятию мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, заложены основы разгра-

ничения компетенции органов публичной власти по вопросам определения порядка осуществления мониторинга и его непосредственного осуществления, определены цели и задачи мониторинга, установлен перечень документов, в которых отражаются результаты мониторинга, заложена основа информационного обеспечения мониторинга на базе федеральной информационной системы стратегического планирования, т. е. заложены основные черты правовой модели мониторинга в системе стратегического планирования. Федеральная информационная система стратегического планирования создана, в том числе, в целях мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования [2]. Законодатель не ограничивается лишь мониторингом реализации документов стратегического планирования, но детально регулирует только этот аспект мониторинга в системе стратегического планирования.

В содержащейся в статье 3 анализируемого Закона дефиниции понятия «мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования» делается акцент на оценке процесса и итогов реализации данных документов, а также на оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ [2]. Казалось бы, законодатель ограничивает роль мониторинга в системе стратегического планирования оценкой реализации документов стратегического планирования, но в этом же законе упоминается понятие мониторинга состояния национальной безопасности наряду с понятием реализации Стратегии национальной безопасности. Более того, одной из основных задач мониторинга реализации документов стратегического планирования в статье 40 Закона

указывается оценка уровня социально-экономического развития, субъектов, муниципальных образований и состояния национальной безопасности РФ [2]. Очевидно, что понятия мониторинга реализации актов и мониторинга состояния определенной сферы отношений по своему содержанию отличны, т. к. первое предполагает мониторинг правоприменения, а второе – мониторинг общественных отношений, не обязательно урегулированных правом. Более того, мониторинг значим и на этапе подготовки документов стратегического планирования. Законодатель не отграничивает понятия мониторинга и контроля, что характерно в целом для законодательства в сфере стратегического планирования. В статьях 40 и 41 Закона о стратегическом планировании определены задачи мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, но отграничить их на основе данного регулирования не представляется возможным. В свою очередь представляется, что мониторинг является технологией контроля, инструментом для получения информации, необходимой для контроля. Мониторинг сориентирован на получение информации, а контроль – на отслеживание достижения запланированных показателей и результатов [6, с. 30].

Анализ Закона о стратегическом планировании показывает, что для законодателя мониторинг выступает в качестве канала получения информации о процессе и итогах реализации документов стратегического планирования, но нельзя недооценивать общесоциальное значение мониторинга как способа обеспечения доверия общества государству [1, с. 69]. Положительной оценки заслуживает то, что в законодательной дефиниции задаются такие критерии оценки, как соблюдение принципов стратегического планирования и реализация участниками стратегического планирования принадлежащих им полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

Порядок осуществления мониторинга, его формы, способы и методы в законе о страте-

гическом планировании не установлены. Нормы закона содержат отсылки к уполномоченному органу, к компетенции которого отнесено регулирование порядка осуществления конкретного документа стратегического планирования. На федеральном уровне данные вопросы устанавливаются актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, на региональном уровне – законодательством субъекта РФ, на муниципальном уровне – муниципальными актами. Достаточно детально разработаны правила осуществления мониторинга следующих документов стратегического планирования: стратегии научно-технологического развития РФ, государственных программ в рамках системы управления государственными программами, стратегии пространственного развития РФ, стратегии социально-экономического развития РФ, стратегий социально-экономического развития макро-регионов, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации. Методическое обеспечение мониторинга осуществляется в том числе актами министерств и ведомств (например, [7]). На федеральном уровне остаются неразработанными механизм мониторинга стратегии национальной безопасности, вопросы мониторинга реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам. На региональном и муниципальном уровне порядку осуществления мониторинга в системе стратегического планирования и методике его проведения уделяется незначительное внимание.

Компетенция по вопросам мониторинга распределена между участниками стратегического планирования согласно принципу организационно-функционального единства стратегического планирования. Например, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации разрабатываются и корректируются Министерством экономического развития Российской Федерации, утверждаются Председателем Правительства Российской Федерации. Монито-

ринг и контроль реализации основных направлений осуществляются этим же министерством, результаты мониторинга отражаются в ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности [8]. Ответственные исполнители государственных программ составляют отчеты по результатам мониторинга согласно пункту 63 постановления Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [9]. Использование указанного принципа при распределении компетенции может негативно сказываться на эффективности мониторинга, поскольку действенность контрольных и мониторинговых мероприятий, как правило, выше, когда контролируемый субъект находится вне системы, которую он контролирует.

Анализ федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления мониторинга в системе стратегического планирования, позволил выявить следующие проблемы правового регулирования и правоприменения: отсутствие или недостаточность регламентации методики и процедур мониторинга, отсутствие или недостаточная степень корреляции показателей мониторинга с показателями документов стратегического планирования, низкая степень эффективности используемых систем показателей мониторинга, отсутствие механизмов, обеспечивающих открытость осуществления мониторинга в системе стратегического планирования, проблема обеспечения непрерывности мониторинга на всех этапах государственного управления, проблема корреляции целей государственной политики, отраженных в документах стратегического планирования, и показателей, используемых для мониторинга реализации документов стратегического планирования, отсутствие необходимых механизмов координации участников стратегического планирования по вопросам осуществления мониторинга и корректировки документов стратегического планирования по итогам мониторинга. Текущее регулирование мониторинга в системе стратегического

планирования сориентировано в большей степени на оценку реализации документов стратегического планирования, но мониторинг имеет гораздо большие горизонты – он может быть направлен на оценку состояния определенной сферы общественных отношений и быть источником информации для изменения регулирующего воздействия документов стратегического воздействия, а также источником информации при непосредственном составлении документов стратегического планирования. В этом качестве мониторинг выступает в качестве инструмента повышения эффективности права и государственного управления [10, с. 18–19].

Таким образом, можно выделить следующие признаки институционализации мониторинга в системе стратегического планирования:

1. Объектом мониторинга становится не просто реализация документов стратегического планирования, а оценка уровня социально-экономического развития и состояния национальной безопасности РФ, т. е. мониторинг имеет свой самостоятельный объект.

2. Мониторингу посвящен значительный массив норм, содержащихся в актах по вопросам стратегического планирования, издаваемых органами публичной власти всех уровней.

3. Данный массив норм регламентирует специфическую деятельность участников стратегического планирования по оценке реализации документов стратегического планирования, т. е. имеется направленность на регулирование однородных общественных отношений.

4. Имеются нормативные правовые акты, объектом регулирования которых выступает мониторинг реализации отдельных документов стратегического планирования.

5. В отношении мониторинга в системе стратегического планирования законом закреплены основные элементы правовой модели мониторинга: субъект, объект, процедуры, средства, приемы осуществления мониторинга, формы представления результатов мониторинга.

Очевидно, что становление мониторинга в системе стратегического планирования в качестве самостоятельного правового института затруднительно в виду его связанности

с собственно стратегическим планированием. Более того, процесс институционализации мониторинга в системе стратегического планирования затруднен по объективным причинам. Каждый документ стратегического планирования имеет свою специфику, поэтому унификация показателей и порядка осуществления мониторинга невозможна. Мониторинг имеет сквозной характер, в виду чего процедуры его осуществления должны быть встроены в систему стратегического планирования на всех его этапах. Документы стратегического планирования имеют межведомственный характер, что увеличивает количество субъектов, деятельность которых должна быть оценена в ходе мониторинговых мероприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследователи подчеркивают ненадлежащий уровень институционального выражения мониторинга [11]. Степень эффективности мониторинга непосредственно связана со степенью его институционализации, что в конечном счете влияет на эффективность непосредственно стратегического планирования. Именно институционализация позволяет расширить горизонты применения мониторинга, способствует трансформации мониторинга из формальной деятельности по сбору информации в действенный инструмент стратегического планирования и способ повышения доверия общества государству.

Институционализация мониторинга в системе стратегического планирования требует объединения усилий специалистов в разных областях: экономике, государственном и муниципальном управлении, праве. Оправданным представляется изменение законодательного подхода к мониторингу в системе стратегического планирования, что требует корректировки целей и задач мониторинга, их более четкое отграничение от целей и задач контроля в системе стратегического планирования. В качестве объекта мониторинга можно рассматривать состояние определенной сферы общественных отношений, на которую воздействует конкретный документ стратегического планирования. Требуется

восполнение пробелов по регламентации способов, методов, приемов и порядка осуществления мониторинга конкретных документов стратегического планирования. В базовой части порядок осуществления мониторинга и мониторинговых мероприятий может быть унифицирован на уровне Закона о стратегическом планировании. Особое внимание на законодательном уровне необходимо уделить вопросам разграничения компетенции между органами публичной власти по осуществлению мониторинга и координации деятельности участников стратегического планирования как в процессе проведения мониторинговых

мероприятий, так и в процессе использования результатов мониторинга для совершенствования стратегического планирования. Функция обеспечения доверия общества государству может быть реализована посредством установления прозрачности процедур мониторинга, привлечения общественности к осуществлению мониторинга в системе стратегического планирования, созданию действенных механизмов обеспечения открытого доступа к документам, содержащим результаты мониторинга в системе стратегического планирования.

Список источников

1. Емельянов А. С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 8. С. 61–75. DOI 10.12737/jrl.2021.099.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М. : Юрлитинформ, 2011. 208 с.
4. Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38.
5. Горохов Д. Б., Радченко В. И., Черногор Н. Н. и др. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : моногр. / под ред. Н. Н. Черногора. М. : Международный юридический институт, 2010. 232 с.
6. Сургуладзе В. Ш. Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации // Власть. 2016. Т. 24, № 8. С. 29–38.
7. Об утверждении методических рекомендаций по мониторингу государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития России от 21.04.2022 № 218. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789. Доступ из СПС «Гарант».
9. О системе управления государственными программами Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786. Доступ из СПС «Гарант».
10. Залоило М. В. Мониторинг законодательства о противодействии коррупции / под ред. Д. А. Пашенцева. М. : Проспект, 2023. 112 с.

References

1. Emelyanov A. S. Monitoring and control in the strategic planning mechanism. *Journal of Russian Law*. 2021;25(8):61–75. DOI 10.12737/jrl.2021.099. (In Russian).
2. Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
3. Arzamasov Yu. G., Nakonechnyi Ya. E. Kontseptsiia monitoringa normativnykh pravovykh aktov. Moscow: Iurlitinform; 2011. 208 p. (In Russian).
4. Gorokhov D. B., Spektor E. I., Glazkova M. E. Legal monitoring: Concept and organization. *Journal of Russian Law*. 2007;(5):25–38. (In Russian).
5. Gorokhov D. B., Radchenko V. I., Chernogor N. N. et al. Pravovoi monitoring: aktualnye problemy teorii i praktiki. Monograph. Chernogor N. N., editor. Moscow: International Law Institute; 2010. 232 p. (In Russian).
6. Surguladze V. Sh. Monitoring and control problems of realization of the state strategic planning documents of the Russian Federation. *Vlast*. 2016;24(8):29–38. (In Russian).
7. Order of the Ministry of Economic Development of Russia of April 21, 2022 No. 218 “On Approval of Methodical Guidelines for Monitoring State Programs of the Russian Federation”. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
8. Decree of the Government of the Russian Federation of August 4, 2015 No. 789 “On Approval of the Rules for the Development, Adjustment, Monitoring and Control of Implementing the Main Activities of the Government of the Russian Federation”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
9. Decree of the Government of the Russian Federation of May 26, 2021 No. 786 “On the System for Managing the State Programs of the Russian Federation”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).

11. Кузнецов Н. В., Побываев С. А. Мониторинг разработки и реализации документов стратегического планирования: ключевые аспекты // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 5. С. 56–61. DOI 10.24158/per.2020.5.9.
10. Zaloilo M. V. Monitoring of legislation of counter-action corruption. Scientific and practical guide. Pashentsev D. A., editor. Moscow: Prospekt; 2023. 112 p. (In Russian).
11. Kuznetsov N. V., Pobuyev S. A. Monitoring the development and implementation of strategic planning documents: Key aspects. *Society: Politics, Economics, Law*. 2020;(5):56–61. DOI 10.24158/per.2020.5.9. (In Russian).

Информация об авторе

В. В. Руденко – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

V. V. Rudenko – Candidate of Sciences (Law), Docent.