

Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации: мониторинг и контроль реализации

Шпакова Раиса Николаевна

Кандидат географических наук, доцент, Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Москва, РФ.

E-mail: production2003@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [1931-4127](#)

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](#)

Городецкий Дмитрий Игоревич

Доктор экономических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Москва, РФ.

E-mail: gorod1949@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [6704-0340](#)

ORCID ID: [0000-0002-3052-1371](#)

Аннотация

Предметом рассмотрения настоящей статьи являются проблемы организации мониторинга и контроля реализации региональных стратегий социально-экономического развития в Российской Федерации. Фактическое состояние организации мониторинга и контроля определялось по материалам 83 региональных стратегий. Установлено, что слабое нормативное и методическое регулирование снижает потенциал контрольных мероприятий при совершенствовании процессов стратегического управления. Начать реорганизацию системы мониторинга и контроля реализации стратегий предложено с уточнения понятий мониторинга и контроля с последующим разделением и конкретизацией их задач. В основу дифференциации положено представление о мониторинге как о сборе, систематизации необходимой для контроля информации и ее наиболее простой первичной обработке, а о контроле как о глубоком анализе полученной информации с конечной целью повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования. Обосновывается предложение передать функции мониторинга и контроля реализации стратегий контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации по следующим основаниям: независимый по отношению к исполнительным органам власти статус контрольно-счетных органов является фактором, обеспечивающим повышение уровня объективности контроля; контрольно-счетные органы наделены широким набором контрольных полномочий, причем не только в бюджетно-финансовой сфере, но и в ряде иных разделов государственного управления, что подразумевает достаточный уровень компетентности в рассматриваемой сфере; Счетная палата Российской Федерации имеет опыт аудита национальных проектов. При этом содержание и результаты соответствующих экспертно-аналитических мероприятий полностью соответствуют задачам мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, поставленным в законодательстве. С учетом этого Счетная палата Российской Федерации может осуществлять методическое руководство при осуществлении мониторинга и контроля стратегий региональными контрольно-счетными органами.

Ключевые слова

Стратегия социально-экономического развития, региональная стратегия, мониторинг реализации стратегии, контроль реализации стратегии, контрольно-счетные органы.

Socio-Economic Development Strategies of the Russian Federation Regions: Implementation Monitoring and Control

Raisa N. Shpakova

DSc (Geographical sciences), Associate Professor, MGIMO University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: production2003@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](#)

Dmitriy I. Gorodetskiy

DSc (Economics), Professor, MGIMO University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: gorod1949@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-3052-1371](#)

Abstract

The subject of this article is the problems of organization of implementation monitoring and control of regional strategies of socio-economic development in the Russian Federation. The actual state of the monitoring and control organization was determined based on the materials of 83 regional strategies. It is established that weak regulatory and methodological regulation reduces the potential of control measures in improving strategic management processes. It is proposed to begin the reorganization of the monitoring and control system for the implementation of strategies by clarifying the concepts of monitoring and control, followed by separation and specification of their tasks. The differentiation is based on the idea of monitoring as the collection, systematization of information necessary for control and its simplest primary processing, and control as a deep analysis of the information received with the ultimate goal of improving the efficiency of the strategic planning system. The proposal is substantiated to transfer the functions of monitoring and controlling the implementation of strategies to the control and accounting bodies of the subjects of the Russian Federation, and at the federal level to the Accounts Chamber of the Russian Federation on the following grounds: the independent status of the control and accounting bodies in relation to the executive authorities is a factor that ensures an increase in the level of objectivity of control; control and accounting bodies are endowed with a wide range

of control powers, not only in the budgetary and financial sphere, but also in a number of other sections of public administration, which implies a sufficient level of competence in this area; The Accounts Chamber of the Russian Federation has experience in auditing national projects. At the same time, the content and results of the relevant expert-analytical activities fully correspond to the tasks of monitoring and controlling the implementation of strategic planning documents set out in the legislation. With this in mind, the Accounts Chamber of the Russian Federation can provide methodological guidance in the monitoring and control of strategies by regional control and accounting bodies.

Keywords

Socio-economic development strategy, regional strategy, strategy implementation monitoring, strategy implementation control, control and accounting state bodies.

Введение

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон)¹ определил, что одной из задач стратегического планирования является организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. С момента принятия данного Федерального закона в научных публикациях отмечалось недостаточное нормативное и методическое регулирование процессов мониторинга и контроля.

В частности, высказывалось мнение о том, что применение большого числа разноуровневых показателей существенно затрудняет мониторинг и контроль [Сургуладзе 2016]. Кроме того, признавалось, что чрезмерное количество показателей, отсутствие единого методического подхода их определения усложняют контроль за реализацией документов стратегического планирования и нарушают принцип прозрачности стратегического планирования [Plotnikov et al. 2015]. Отмечалось также широкое применение показателей с недостаточным уровнем формализации, что затрудняло измеримость результатов запланированных мероприятий, отслеживание эффективности документов стратегического планирования и сравнение их между собой [Кузнецов, Побываев 2020, 59].

Политический характер государственных стратегических планов автоматически выводит их в область принятия государственных решений на основе консенсуса и сотрудничества с гражданским обществом [Bryson et al. 2010], а признание мнений и позиций заинтересованных сторон считается одной из главных целей стратегического планирования [Berry 2007]. Данный принцип находит свое выражение в действующем законодательстве только применительно к процессу обсуждения проектов документов стратегического планирования. В то же время результаты их реализации являются «внутренним делом» только органов исполнительной власти. Обсуждение результатов не предусмотрено. Отсутствие общественного, вневедомственного контроля хода и результатов реализации документов стратегического планирования признается в качестве серьезного недостатка системы стратегического планирования [Добкин 2021, 173–174].

Кроме того, отмечается отсутствие оперативной актуализации документов стратегического планирования [Смирнова 2020]. Данная проблема является прямым следствием не вполне отработанных механизмов мониторинга и контроля. Этой же причиной обуславливается недостаточная гибкость документов стратегического планирования, то есть отсутствие обновления стратегии как в плане корректировки направления движения, так и в плане смены механизмов управления в условиях растущей неопределенности внешней среды [Klimenko, Kalgin 2018].

Принятые в развитие Федерального закона нормативные акты методического характера практически не затрагивали указанных проблем и мало способствовали решению поставленных перед мониторингом и контролем задач.

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 24.04.2023).

В научных публикациях имели место предложения по решению некоторых из указанных выше проблем. В частности, рассматривалась методика по оценке результативности документов стратегического планирования на примере анализа достижений национальных целей развития Российской Федерации [Липина и др. 2019].

Среди попыток разработки подходов к реформированию системы мониторинга и контроля можно отметить разработку методологических подходов к организации мониторинга стратегии применительно к стратегиям социально-экономического развития макрорегионов [Безлепкин, Булдакова 2017].

Согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации², среди мер, которые должны быть предприняты в развитие системы стратегического управления, значится формирование порядка мониторинга достижения целей и задач проектов на основе существенного упрощения регламентных процедур, документооборота и отчетности.

Таким образом, как в научных исследованиях, так и в нормативных документах признается наличие проблем в практике мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования и необходимость совершенствования регулятивных и методических подходов к их осуществлению. В связи с этим тема настоящей статьи представляется достаточно актуальной, а попытка выработки указанных подходов по отношению к отдельным проблемам является целью, поставленной авторами в этой статье. В частности, авторы сосредоточились на уточнении законодательных формулировок мониторинга и контроля и, как следствие, круга задач, которые должны решаться в рамках этих этапов стратегического планирования. Кроме того, сделана попытка обосновать передачу контрольных полномочий региональным контрольно-счетным органам.

Материалы и методы

К настоящему времени процесс обновления региональных стратегий, активизировавшийся начиная с 2018 года, почти завершен. Из рассмотренных 83 стратегий субъектов Российской Федерации большинство приняты (или скорректированы, актуализированы) в последние 6 лет: в период 2018–2020 гг. — 24 стратегии, в период 2021–2023 гг. — 51 стратегия, остальные 17 стратегий приняты ранее 2018 года.

Горизонт планирования в стратегиях различен: в 7 стратегиях его предел приходится на 2025–2026 гг., в 47 стратегиях — на 2030–2032 гг., в 28 стратегиях — на 2035–2040 гг., в 1 стратегии предельный срок планирования не определен, но ключевые показатели рассчитаны до 2030–2031 гг. (Стратегия Калининградской области³).

В соответствии с целями настоящей статьи анализу подвергались разделы стратегий, посвященные мониторингу и контролю. При наличии в стратегиях ссылок на региональные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации стратегического планирования, включая и организацию мониторинга и контроля, анализу подлежали и данные документы.

Предметом анализа явились также официальные методические рекомендации по мониторингу и контролю.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554168464> (дата обращения: 21.03.2023).

³ Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/469728648> (дата обращения: 21.03.2023).

Методом сравнительного анализа определялось соответствие сформулированных положений об организации мониторинга и контроля требованиям Федерального закона, методическим рекомендациям федеральных органов власти.

При решении концептуальных задач применялись методы формально-логического анализа, такие как методы конструирования понятий (в частности, при формулировании определений мониторинга и контроля реализации стратегий, предлагаемых для применения в действующем законодательстве), анализа и обобщения (при рассмотрении организации процессов мониторинга и контроля в массиве действующих региональных стратегий субъектов Российской Федерации). При анализе нормативных правовых актов применялся формально-юридический метод, позволивший переформатировать содержание задач мониторинга и контроля, обосновать наличие достаточных компетенций контрольно-счетных органов.

Организация мониторинга и контроля реализации региональных стратегий

В дальнейшем изложении для экономии объема под словосочетанием «мониторинг и контроль» понимается мониторинг и контроль реализации стратегических документов вообще или реализации региональных стратегий в частности.

Положения о порядке мониторинга и контроля, чаще всего выделенные в специальный раздел стратегии, содержатся в 59 стратегиях из 83 рассмотренных. В 15 стратегиях имеются ссылки на региональные нормативные акты, регулирующие процедуры мониторинга и контроля стратегий.

В 9 стратегиях предусмотрены меры по совершенствованию процедур мониторинга и контроля. В частности, речь идет о таких направлениях, как расширение перечня задач (по сравнению с перечнем задач, указанных в Федеральном законе), ставящихся перед мониторингом и контролем (Владимирская область), совершенствование системы информационно-статистического обеспечения (Воронежская область, Ханты-Мансийский автономный округ), требование о транслировании показателей выполнения стратегических задач в региональных государственных программах, разработка критериев эффективности реализации стратегии (Смоленская область, Ямало-Ненецкий автономный округ), использование при оценке реализации стратегии «комплексного экономического анализа с применением экономико-статистических методов и методик» (Калининградская область).

Указанные меры обозначены в самом общем виде, порядок их реализации в стратегиях никак не закреплён, и фактов, свидетельствующих о каком-либо движении в данных направлениях, обнаружить не удалось. Тем не менее можно сделать вывод о пусть нечасто проявляемой и, видимо, пока не реализованной, но имеющей место неудовлетворенности разработчиков стратегий действующей системой мониторинга и контроля.

В подавляющем большинстве регионов процесс мониторинга и контроля выстроен следующим образом. Ответственные исполнители мероприятий плана реализации стратегии подводят итоги реализации плана и государственных программ субъекта Российской Федерации, каждый по своему отраслевому направлению, затем департамент (министерство) экономического развития обобщает и анализирует полученные отчеты. В ряде стратегий данный этап мониторинга обозначается как контроль реализации стратегии⁴. Результаты такого аналитического обобщения ложатся в основу годового отчета об итогах деятельности высшего исполнительного органа власти и доклада об эффективности государственных программ. Как правило, с отчетом выступает глава

⁴ См.: Стратегия социально-экономического развития Республики Марий Эл на период до 2030 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446647066> (дата обращения: 16.02.2023).

региона или глава правительства. Такой порядок в целом соответствует порядку, установленному Федеральным законом. При этом в полном объеме задачи, поставленные в Федеральном законе перед указанными документами, не решаются. В частности, отчет о результатах деятельности содержит обзор достижений региона в социально-экономическом развитии. Не размещают в отчетах аналитические материалы о недоработках в деле достижения тех или иных показателей, о качестве разработки документов стратегического планирования как таковых. В отчетных докладах не фигурируют предложения по повышению эффективности системы стратегического планирования. Как следствие, определенные в законодательстве цели мониторинга не достигаются.

В исследованных нами стратегиях социально-экономического развития в подавляющем большинстве случаев органом, ответственным за контроль и мониторинг стратегии, определен департамент (министерство) экономического развития, в 1 случае — департамент по делам предпринимательства, торговли и сферы услуг (Владимирская область), в 4 стратегиях (Кировская, Свердловская, Тамбовская области, Хабаровский и Красноярский края) — правительство или администрация региона.

В стратегиях некоторых регионов продекларирован выход в перспективе за рамки стандартного подхода. Так, в Стратегии Республики Татарстан предусмотрено введение в структуру Министерства экономики специального подразделения, ответственного за мониторинг, корректировку и обновление Стратегии, — Бюро анализа реализации Стратегии (БАРС)⁵.

В Стратегии Республики Северная Осетия — Алания⁶ предполагается создание системы вневедомственного мониторинга достижения целевых показателей и ситуационного анализа. В Стратегии Приморского края⁷ при проведении мониторинга предусмотрено расширение полномочий Общественной палаты.

В ряде стратегий развитие мониторинга и контроля реализации связывается с созданием коллегиального контрольного органа, включающего представителей исполнительной и законодательной властей (Стратегия Томской области⁸), а также наряду с ними представителей гражданского общества, предпринимательского сообщества (Стратегия Красноярского края⁹), глав муниципальных образований, общественности (Стратегия Воронежской области¹⁰).

Конкретные нормативные правовые акты, реализующие на практике указанные выше проекты реформирования системы мониторинга и контроля реализации стратегий, не были приняты, но важно отметить, что в ряде случаев разработчики стратегий отмечали неэффективный характер действующей системы контроля.

⁵ О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/553231724?marker> (дата обращения: 14.02.2023).

⁶ Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия — Алания до 2030 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561543525> (дата обращения: 14.02.2023).

⁷ Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2030 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550322279> (дата обращения: 15.02.2023).

⁸ Стратегия социально-экономического развития Томской области до 2030 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/467920053> (дата обращения: 03.04.2023).

⁹ Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550243058> (дата обращения: 04.04.2023).

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550300779> (дата обращения: 02.04.2023).

Наиболее интересные в контексте настоящего исследования и в то же время законодательно оформленные решения приняты в Смоленской области¹¹ и Республике Бурятия¹². В обоих регионах узаконено участие в мониторинге и контроле региональных контрольно-счетных органов. Однако каких-либо материалов о функционировании данного механизма обнаружено не было.

Трансформация задач мониторинга и контроля

Определение мониторинга и контроля, данное в п. 8) ст. 3 Федерального закона, включает в себя комплексную оценку хода и итогов реализации документов стратегического планирования и оценку взаимодействия участников стратегического планирования, причем взаимодействия не вообще в ходе реализации, а в части соблюдения принципов стратегического планирования и в части реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Полагаем, что законодатель, указав в ст. 7 Федерального закона перечень принципов стратегического планирования, утвердил положение, в котором все функционирование системы стратегического планирования и вся деятельность участников должны им подчиняться. В связи с этим излишне делать упор на следование данным принципам в одном из направлений деятельности. Оценка реализации полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности вряд ли может быть принята в качестве составляющей мониторинга и контроля, так как эта деятельность явно выходит за рамки стратегического планирования, а следовательно, и за пределы предмета регулирования Федерального закона: этим предметом охватываются отношения только в сфере стратегического планирования, а не управления социально-экономическим развитием в целом.

Наконец, если исходить из комплексного характера оценки заявленного в определении мониторинга и контроля, то и оценка эффективности взаимодействия участников, и оценка степени реализации ими своих полномочий должны охватываться понятием «комплексности» как одни из основных составляющих оценки любой организованной коллективной деятельности. Поэтому целесообразнее было бы сократить определение до следующего вида: мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования — деятельность по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования.

Как общее определение мониторинга и контроля такая формулировка вполне допустима, но проблема применимости одного определения по отношению к двум понятиям остается, и в науке отмечается ошибочность такого подхода [Добкин 2021, 171]. Эта проблема не только формально-юридическая. Она влечет за собой отсутствие оснований для построения эффективной системы мониторинга и контроля, что мы покажем ниже.

Дифференцировать содержание мониторинга и контроля реализации стратегических документов можно было бы исходя из целей и задач этих направлений деятельности участников стратегического планирования, представленных в ст. 40 Федерального закона. Однако цели мониторинга сформулированы, а цели контроля нет. Целями мониторинга объявляются:

- повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, которое осуществляется на основе комплексной оценки основных показателей, содержащихся в документах стратегического планирования;

¹¹ См. п. 2, ст. 4.1 Закона Смоленской области от 28 июня 2018 года № 82-з «О регулировании отдельных вопросов в сфере стратегического планирования в Смоленской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550141535> (дата обращения: 11.04.2023).

¹² См. п. 5 ст. 5 Закона Республики Бурятия от 4 марта 2016 года № 1639-V «О стратегическом планировании» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/432943609> (дата обращения: 13.03.2023).

- повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития.

Первая цель основана на предположении о том, что комплексная оценка показателей позволяет выявлять резервы роста эффективности функционирования системы стратегического планирования. Относительно второй цели следует отметить, что если исходить из понятия стратегического планирования, данного в п. 1) ст. 3 Федерального закона, то следует сделать вывод о том, что все составляющие этой деятельности направлены на решение задач устойчивого развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования влечет за собой позитивное изменение параметров социально-экономического развития, которое, в свою очередь, будет выражаться в изменении соответствующих показателей. Таким образом, в цели мониторинга необоснованно включена цель функционирования фактически всей системы стратегического планирования.

Задачи мониторинга и контроля определены отдельно для каждой категории (п. 2 ст. 40 и п. 1 ст. 41 Федерального закона соответственно), но при этом содержание комплекса задач в одном и другом случае принципиально не различается, и, соответственно, вопрос о разграничении их функций сохраняется.

В «Методических указаниях по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»¹³ никаких положений о мониторинге и контроле не содержится, за исключением рекомендации включать в план по реализации стратегии предложения по созданию системы мониторинга и контроля. В «Правилах осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов» (иной уровень регулирования, но могут быть рассмотрены в качестве примера) понятия мониторинга и контроля используются в основном совместно и только в заключительной части контроль выделяется в самостоятельную деятельность, особенность которой состоит в том, что в ее рамках производится оценка эффективности стратегии, и оценка эта производится самым простейшим способом — по доле показателей, достигших прогнозного значения, в общем массиве показателей¹⁴.

Сложившаяся ситуация не способствует организации эффективного мониторинга и контроля стратегий социально-экономического развития регионов. В подавляющем большинстве случаев задачи и порядок мониторинга и контроля просто транслируются из Федерального закона в региональные стратегии (или в законодательные акты субъектов Российской Федерации, посвященные организации процессов стратегического планирования) без какого-либо уточнения и детализации.

Между тем, если обратиться к теории управления, можно установить принципиальные различия мониторинга и контроля, которые могли бы быть учтены в нормативном регулировании и, самое главное, в практической деятельности органов, осуществляющих мониторинг и контроль.

¹³ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 года № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456054578> (дата обращения: 13.03.2023).

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2016 года № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420331289> (дата обращения: 13.03.2023).

Например, мониторинг определяется как «систематическое отслеживание, изучение состояния социальных явлений и процессов, сопоставление результатов постоянных наблюдений для получения обоснованных представлений об их действительном положении и тенденциях развития»¹⁵. Понятие мониторинга теперь появилось и в действующем российском законодательстве — в п. 1 ст. 96 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁶. Очистив это определение от специфических подробностей, связанных с особенностями предмета регулирования указанного федерального закона, получим определение мониторинга как режима дистанционного контроля, заключающегося в целенаправленном систематическом получении и анализе информации об объектах контроля. Сходство законодательной формулировки и приведенной формулировки, предлагаемой наукой, очевидно. Полагаем, что принципиальное единообразие в терминологии в общем массиве законодательства не будет излишним, и данный подход может быть принят за основу для определения мониторинга и в Федеральном законе о стратегическом планировании.

Таким образом, предполагается, что мониторинг — это прежде всего деятельность по систематическому получению необходимой для оценки информации, а сама оценка в таком случае может быть отнесена к содержанию контроля. Окончательно понятие мониторинга документов стратегического планирования можно сформулировать следующим образом: под мониторингом в целях настоящего Федерального закона понимаются действия по целенаправленному систематическому сбору и анализу информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, необходимых для контроля реализации документов стратегического планирования.

Целенаправленность в данном случае подразумевает, что объем и вид собираемой информации должны быть подчинены целям и задачам контроля, а систематичность предполагает упорядоченность процессов сбора, обработки и представления информации по видам и срокам.

К задачам контроля как функции управления в ряде публикаций также относят широкий спектр действий, прежде всего аналитического характера: «оценка эффективности использования имеющихся ресурсов и управленческих решений; упреждение ошибок и просчетов в процессе принятия и реализации управленческих решений; выявление резервов и новых возможностей объекта управления; повышение дисциплины и ответственности исполнения управленческих решений»¹⁷.

Тогда с учетом приведенных положений и частично действующей законодательной формулировки контроль можно определить как деятельность уполномоченных участников стратегического планирования, направленная на комплексную оценку качества документов стратегического планирования и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования.

Предложенный подход к определению понятий позволил следующим образом дифференцировать задачи мониторинга и контроля, не отклоняясь принципиально от общего состава задач, поставленных перед мониторингом и контролем в Федеральном законе (Таблица 1).

¹⁵ Абчук В.А., Борисов А.Ф., Воронцов А.В. Методы исследований в менеджменте. СПб.: Росток, 2012. С. 462.

¹⁶ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 13.03.2023).

¹⁷ Воронков А.Н., Колосова Т.В. Словарь по менеджменту. Н. Новгород: ННГАСУ, 2013. С. 56.

Таблица 1. Задачи мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования¹⁸

Задачи мониторинга	Задачи контроля
1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в объеме и порядке, необходимых для контроля реализации документов стратегического планирования;	1) оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;
2) оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;	2) оценка уровня социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и состояния национальной безопасности Российской Федерации, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;
3) оценка соответствия плановых и фактических сроков реализации документов стратегического планирования.	3) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
	4) оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования;
	5) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

Таким образом, мониторинг заключается в сборе, систематизации необходимой информации и ее наиболее простой первичной обработке, а контроль — в более глубоком анализе полученной информации в соответствии с указанным комплексом задач и конечной целью совершенствования процесса государственного стратегического управления. Принципиальным отличием является то, что результатом мониторинга является чисто информационный продукт, а результатом контроля может быть управленческое решение (корректировка документа стратегического планирования в плане изменения отдельных целевых показателей, изменение механизмов их достижения, изменение методики разработки документа).

Предложенное разделение задач мониторинга и контроля позволит более эффективно организовать деятельность в рамках рассматриваемых этапов стратегического планирования. Общим практическим ориентиром подготовки и представления результатов мониторинга может послужить формат, принятый и реализуемый Счетной палатой Республики Бурятия в рамках мониторинга реализации национальных проектов¹⁹, а ориентиром подготовки и представления результатов контроля — итоги анализа реализации национальных проектов Счетной палатой Российской Федерации²⁰.

Переход к концепции внешнего мониторинга и контроля

Как упоминалось выше, в стратегическом планировании реализуется подход, согласно которому мониторинг и контроль осуществляет фактически сам разработчик документа. А.Г.Добкин считает, что «такую ситуацию нельзя признать удовлетворительной, так как существенно снижается «управленческий потенциал механизмов контроля»» [Добкин 2021, 172]. Результаты специально проведенного аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации выявили следующие недочеты контрольных механизмов в отчетах федеральных органов исполнительной власти: отсутствие сведений о не достигнутых по тем или иным причинам показателях или целях, о выявленных за отчетный период проблемах в стратегических планах или стратегическом управлении в целом. Резюме Счетной палаты было неутешительным:

¹⁸ Составлено авторами.

¹⁹ См. Мониторинг реализации национальных проектов // Счетная палата Республики Бурятия [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sp03.ru/deyatelnost/monitoring-realizatsii-natsionalnykh-proektov/2022-god/> (дата обращения: 13.03.2023).

²⁰ Счетная палата публикует промежуточные результаты анализа реализации нацпроектов (по состоянию на ноябрь 2019 г.) // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/news/realizatsiya-natsproektov-pervye-rezultaty?highlight-search-result=%> (дата обращения: 13.03.2023).

отсутствие в отчетах федеральных органов исполнительной власти объективной оценки их деятельности. Отсутствие объективной оценки, безусловно, снижает возможности выработки эффективных управленческих решений²¹. Аналогичных исследований по всему массиву итоговых докладов региональных органов исполнительной власти не проводилось, но в силу единства подходов можно с высокой долей вероятности предположить наличие подобных проблем и в системе регионального стратегического планирования.

Считаем, что решением мог бы стать переход к внешнему (по отношению к разработчикам) мониторингу и контролю. Наиболее приемлемым вариантом является привлечение контрольно-счетных органов: Счетной палаты Российской Федерации на федеральном уровне и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации на региональном уровне. Указанный подход может быть обоснован тем, что контрольно-счетные органы, являясь участниками стратегического планирования, формируются законодательными (представительными) органами власти и подотчетны этим органам. Таким образом, они являются независимыми по отношению к органам исполнительной власти.

Методическим центром в системе организации мониторинга и контроля реализации региональных стратегий может быть Счетная палата Российской Федерации (далее — Счетная палата), поскольку она имеет определенные полномочия по участию в разработке документов стратегического планирования в части рекомендаций по формированию системы целевых показателей²². Формами контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты определяются: финансовый аудит (контроль), аудит соответствия, аудит эффективности и иные виды аудита. Под соответствием в данном случае понимается соответствие предмета аудита нормативным правовым актам и иным документам. Во втором случае аудит направлен на выяснение эффективности использования ресурсов. Как можно заметить, содержание и цели экспертно-аналитической деятельности в этой части близки к содержанию задач мониторинга и контроля.

В настоящее время из числа документов стратегического планирования в предмет аудита включены государственные программы. Кроме того, Счетная палата уже осуществляла аудит исполнения национальных проектов, имеющих характер документов стратегического планирования. При этом экспертный анализ был направлен именно на ход реализации национальных проектов как документов стратегического планирования. Предмет данного экспертно-аналитического мероприятия составили: деятельность участников проектов в рамках их реализации; документы национальных проектов; документы, отражающие выделение и расходование средств, направленных на реализацию национальных проектов. Цели мероприятия охватывали получение оценок нормативно-методической базы, хода реализации, возможных рисков и полученных результатов²³.

Таким образом, структура и содержание экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты в данном случае фактически соответствуют целям и задачам, которые ставятся Федеральным законом перед мониторингом и контролем. Кроме того, мониторинг хода

²¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/885/8852a97cd45346ecce99d20b1d265d0f.pdf> (дата обращения: 19.04.2023).

²² См. подп. 10 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/ (дата обращения: 19.04.2023).

²³ См.: Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/89e/89ed0cf9644289ee6bddd8ff8da78186.pdf> (дата обращения: 21.03.2023).

реализации национальных проектов уже сейчас включен в программу работы контрольно-счетных органов ряда субъектов Российской Федерации и успешно осуществляется²⁴.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в настоящее время обладают широким набором контрольных полномочий как финансового, так и нефинансового характера²⁵. В частности, им может быть поручена оценка эффективности формирования государственной собственности и управления ею (включая контроль порядка формирования и управления государственной собственностью). Кроме того, и что более важно в контексте настоящего исследования, к полномочиям региональных контрольно-счетных органов отнесена оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития, предусмотренных документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что с учетом указанных положений контрольно-счетные органы обладают достаточным уровнем компетентности, чтобы осуществлять контрольные и аналитические процедуры для решения всего комплекса задач мониторинга и контроля хода реализации документов стратегического планирования.

Контрольно-счетные органы при осуществлении внешнего контроля руководствуются, наряду с комплексом нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, еще и стандартами внешнего государственного контроля, которые разрабатываются в соответствии с требованиями, утверждаемыми Счетной палатой. Данный механизм выработки стандартов вполне применим и для организации методического обеспечения процессов мониторинга и контроля в рамках методического руководства экспертно-аналитической деятельности региональных контрольно-счетных органов со стороны Счетной палаты.

Изложенное позволяет сделать вывод о возможности и целесообразности привлечения контрольно-счетных органов к мониторингу и контролю реализации стратегий социально-экономического развития. При этом проведенный анализ указывает на высокую вероятность повышения эффективности мониторинга и контроля при реализации предложенного варианта реформирования данного раздела стратегического планирования.

Заключение

Слабое нормативное регулирование и методическое обеспечение мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования снижают потенциал данных контрольных мероприятий при совершенствовании процессов стратегического управления. Результаты мониторинга и контроля региональных документов стратегического планирования концентрируются в отчетном докладе главы региона, лишь в незначительной степени решая задачи, поставленные законом перед этими этапами стратегического управления.

Одним из направлений реорганизации системы мониторинга и контроля реализации стратегических документов является уточнение понятий мониторинга и контроля с последующим разделением и конкретизацией их задач. Предложены следующие формулировки: под мониторингом в целях настоящего Федерального закона понимаются действия по целенаправленному систематическому сбору и анализу информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации

²⁴ См.: Мониторинг реализации национальных проектов // Счетная палата Республики Бурятия [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sp03.ru/deyatelnost/monitoring-realizatsii-natsionalnykh-proektov/2022-god/> (дата обращения: 23.03.2023); Мониторинг, анализ и контроль национальных проектов // Счетная палата Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. URL: <https://schetnaja-palata.sakha.gov.ru/deyatelnost/monitoring-natsionalnykh-proektov> (дата обращения: 23.03.2023) и др.

²⁵ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110266/ (дата обращения: 13.03.2023).

и муниципальных образований, необходимых для контроля реализации документов стратегического планирования; контроль — деятельность уполномоченных участников стратегического планирования, направленная на комплексную оценку качества документов стратегического планирования и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования.

В соответствии с указанным разделением понятий дифференцированы и задачи мониторинга и контроля. Характеризуя данное разделение, можно кратко отметить, что мониторинг заключается в сборе, систематизации необходимой информации и ее наиболее простой первичной обработке, а контроль — в глубоком анализе полученной информации с конечной целью повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования.

Для повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования предложено также передать функции мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации на региональном уровне и Счетной палате Российской Федерации на федеральном уровне. Основные доводы в пользу такого рода реформ следующие:

- 1) контрольно-счетные органы являются независимыми от исполнительной власти органами, что должно повысить объективность контроля;
- 2) контрольно-счетные органы, согласно действующему законодательству, наделены широким набором контрольных полномочий, причем не только в бюджетно-финансовой сфере, но и в ряде иных разделов государственного управления, что подразумевает достаточный уровень компетентности для осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- 3) Счетная палата Российской Федерации уже накопила опыт аудита реализации масштабных государственных стратегических инициатив — национальных проектов. При этом содержание и результаты экспертно-аналитических мероприятий полностью соответствуют задачам мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, поставленным в законодательстве. Кроме того, в ряде регионов мониторинг реализации национальных проектов, имеющих характер документов стратегического планирования, уже успешно осуществляется контрольно-счетными органами.

Список литературы:

Безлепкин М.Н., Булдакова И.В. Методологические подходы к организации мониторинга реализации стратегии макрорегиона // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1(15). С. 106–115. DOI: [10.15688/re.volsu.2017.1.11](https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.11)

Добкин А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 170–176. DOI: [10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176)

Кузнецов Н.В., Побываев С.А. Мониторинг разработки и реализации документов стратегического планирования: ключевые аспекты // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 5(82). С. 56–61.

Липина С.А., Беляевская-Плотник Л.А., Бочарова Л.К., Сорокина Н.Ю. Оценка результативности документов стратегического планирования в целях обеспечения экономической безопасности // Вестник экспертного совета. 2019. № 1(16). С. 20–27.

Смирнова О.О. Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 2. С. 148–161. DOI: [10.18184/2079-4665.2020.11.2.148-161](https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.2.148-161)

Сургуладзе В.Ш. Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации // Власть. 2016. Т. 24. № 8. С. 29–38.

Berry F.S. Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 30. Is. 3. P. 331–346. DOI: [10.1080/01900690601117812](https://doi.org/10.1080/01900690601117812)

Bryson J.M., Berry F.S., Yang K.F. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions // American Review of Public Administration. 2010. Vol. 40. Is. 5. P. 495–521. DOI: [10.1177/0275074010370361](https://doi.org/10.1177/0275074010370361)

Klimenko A., Kalgin A. Strategic Planning in the Russian Federal Government: Implementation, Costs, and Conditions of Effectiveness // Higher School of Economics Research Paper. 2018. WP BRP 17/PSP/2018. DOI: [10.2139/ssrn.3158988](https://doi.org/10.2139/ssrn.3158988)

Plotnikov V., Fedotova G., Popkova E., Kastyurina A. Harmonization of Strategic Planning Indicators of Territories' Socioeconomic Growth // Regional and Sectoral Economic Studies. 2015. Vol. 15. Is. 2. P. 105–114.

References:

Berry F.S. (2007) Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change. *International Journal of Public Administration*. Vol. 30. Is. 3. P. 331–346. DOI: [10.1080/01900690601117812](https://doi.org/10.1080/01900690601117812)

Bezlepkin M. N., Buldakoval. V. (2017) Methodological Approaches to the Organization of Monitoring of Realization of Strategy of the Macroregion. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*. No. 1(15). P. 106–115. DOI: [10.15688/re.volsu.2017.1.11](https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.11)

Bryson J.M., Berry F.S., Yang K.F. (2010) The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *American Review of Public Administration*. Vol. 40. Is. 5. P. 495–521. DOI: [10.1177/0275074010370361](https://doi.org/10.1177/0275074010370361)

Dobkin A.G. (2021) On Control and Responsibility in Strategic Planning. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*. No. 6(82). P. 173–174. DOI: [10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176)

Klimenko A., Kalgin A. (2018) Strategic Planning in the Russian Federal Government: Implementation, Costs, and Conditions of Effectiveness. *Higher School of Economics Research Paper*. WP BRP 17/PSP/2018. DOI: [10.2139/ssrn.3158988](https://doi.org/10.2139/ssrn.3158988)

Kuznetsov N.V., Pobuyayev S.A. (2020) Monitoring the Development and Implementation of Strategic Planning Documents: Key Aspects. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*. No. 5(82). P. 56–61.

Lipina S.A., Belyaevskaya-Plotnik L. A., Bocharova L. K., Sorokina N. Yu. (2019) Evaluation of the Effectiveness of Strategic Planning Documents for the Economic Security. *Vestnik ekspertnogo soveta*. No. 1(16). P. 20–27.

Plotnikov V., Fedotova G., Popkova E., Kastyurina A. (2015) Harmonization of Strategic Planning Indicators of Territories' Socioeconomic Growth. *Regional and Sectoral Economic Studies*. Vol. 15. Is. 2. P. 105–114.

Smirnova O.O. (2020) Outlines of Strategic Planning Transformation in Russia: from Documents to Strategic Management. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)*. Vol. 11. No. 2. P. 148–161. DOI: [10.18184/2079-4665.2020.11.2.148-161](https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.2.148-161)

Surguladze V.Sh. (2016) Monitoring and Control Problems of Realization of the State Strategic Planning Documents of the Russian Federation. *Vlast'*. Vol. 24. No. 8. P. 29–38.

Дата поступления/Received: 27.06.2023