

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Ульянов А.Ю. — Проблемы оценки эффективности стратегического планирования в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 6. – С. 12 - 20. DOI: 10.7256/2454-0595.2023.6.39373
EDN: HKDIFW URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39373

Проблемы оценки эффективности стратегического планирования в Российской Федерации

Ульянов Александр Юрьевич

ORCID: 0000-0003-3858-2424

кандидат юридических наук

Доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)

454080, Россия, Челябинская область, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149



✉ 70ru@bk.ru

[Статья из рубрики "Публичное право: новые проблемы и реалии"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2023.6.39373

EDN:

HKDIFW

Дата направления статьи в редакцию:

11-12-2022

Дата публикации:

19-12-2023

Аннотация: Статья посвящена анализу федерального законодательства в области стратегического планирования. В ходе анализа правового регулирования в данной сфере установлено, что органами публичной власти реализуются документы стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, но данная часть управленческой деятельности фактически не охватывается действующим механизмом оценивания. Обращается внимание на наличие ряда терминологических противоречий, содержащихся в федеральном законодательстве, которые отрицательно влияют на состояние правового регулирования в рассматриваемой сфере. Планирование определяется федеральным законодателем как деятельность по разработке и реализации деятельности, планов

деятельности, направленная на достижение целей и приоритетов, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. То есть по смыслу закона планирование как таковое не охватывает целеполагание, но при этом включает одновременно разработку и реализацию документов, что изначально вносит противоречие в понимание этих терминов. В ходе исследования установлено, что действующая система стратегического планирования на сегодняшний день не учитывает ряд поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 году. В частности, речь идет о федеральных территориях. Установлено, что федеральное законодательство не регламентирует особенности осуществления стратегического планирования на территориях, где действует особый преференциальный режим. В законе не определен порядок осуществления контроля за реализацией документов стратегического планирования, что снижает уровень их правовой эффективности. В целях совершенствования управленческой деятельности предлагается создать единый информационно-аналитический портал по мониторингу и оценке эффективности реализации документов стратегического планирования. Вносятся предложения и рекомендации, направленные на устранение имеющихся противоречий и выявленных недостатков правового регулирования в сфере стратегического планирования.

Ключевые слова:

стратегическое планирование, целеполагание, прогнозирование, программирование, проектная деятельность, оценка эффективности, мониторинг и контроль, информационная открытость, преференциальные территории, федеральные территории

Стратегическое планирование представляет собой вид деятельности государства по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию устойчивого социально-экономического развития территорий, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности.

Анализ положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) свидетельствует о наличии ряда законодательных пробелов, внутренних противоречий, терминологических искажений и неточностей. Во-первых, сам термин «стратегическое планирование», с одной стороны включает понятие «планирование», с другой стороны, подразумевает реализацию документов стратегического планирования. Представляется, что более правильным с точки зрения юридической терминологии в данном контексте будет использование формулировки «стратегическое развитие». Во-вторых, в главе 13 Закона № 172-ФЗ речь идет о реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне и региональном уровне (ст. 43 и 44); порядок реализации документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований в законе не регламентируется, что является упущением. В-третьих, определение некоторых терминов содержит логические противоречия. Например, «планирование» определяется как деятельность по разработке и *реализации* деятельности, планов деятельности, направленная на достижение *целей* и приоритетов, содержащихся в документах стратегического *планирования*, разрабатываемых в рамках *целеполагания*. Даже, если не принимать во внимание явную тавтологию, вызывает вопросы соотношение понятия «планирование» с реализацией деятельности, с одной стороны, и целеполаганием, с другой стороны. То есть по смыслу закона планирование как таковое

не охватывает целеполагание, но при этом включает одновременно разработку и реализацию документов, что изначально вносит противоречие в понимание этих терминов.

Кроме того, необходимо отметить, что действующее законодательство о стратегическом планировании не учитывает ряд поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. В частности, речь идет о федеральных территориях, которые не входят в состав каких-либо субъектов Российской Федерации^[1]. Вместе с тем положения Закона № 172-ФЗ не регламентируют особенности осуществления стратегического планирования на федеральных территориях, а также на других территориях, где действует особый преференциальный режим (закрытые административно-территориальные образования, территории опережающего социально-экономического развития, наукограды, инновационные научно-технологические центры, территории, относящиеся к Арктической зоне, свободный порт Владивосток, инновационный центр «Сколково», территория военного инновационного технополиса «Эра»).

В ходе анализа правового регулирования в области оценки эффективности стратегического планирования установлено, что органами публичной власти реализуются документы стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, но данная часть управленческой деятельности фактически не охватывается действующим механизмом оценивания. Этому, в частности, способствует неточность ряда законодательных формулировок.

Так, в Законе № 172-ФЗ определены цели, задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования (ст. 40) и задачи контроля реализации документов стратегического планирования (ст. 41). При том что в этих статьях законодатель разделяет понятия мониторинг и контроль, однако, если обратиться к общим положениям закона, где приведены основные понятия, эти два понятия смешиваются (п. 8 ст. 3).

Исходя из легального определения, мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – это деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

К задачам мониторинга реализации документов стратегического планирования, в частности, относятся:

сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;

оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;

оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;

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;

разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития подлежат отражению в публичных отчетах органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и соответствующих сводных докладах о ходе реализации и об оценке эффективности государственных и муниципальных программ. Так, на федеральном уровне таким документом является ежегодный отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. На уровне регионов – это ежегодные отчеты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о результатах деятельности исполнительных органов власти и сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации. И на уровне муниципального образования – это ежегодные отчеты глав муниципальных образований (главы местной администрации) и сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Таким образом, согласно нормам закона на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) оценивается эффективность реализации государственных и муниципальных программ, а не эффективность стратегического планирования в целом.

Важной составляющей оценки государственной деятельности, включая оценку эффективности стратегического планирования, является информационная открытость органов публичной власти. Органы публичной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют гражданам информацию о своей деятельности, в том числе через свои официальные печатные издания, официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и иные сетевые ресурсы^[2]. Принцип информационной открытости публичной власти, в частности, выражается в доступности информации о результатах оценки эффективности деятельности органов власти и возможных способах участия граждан в общественной

оценке публичной власти. Стоит признать, что на сегодняшний день в сфере стратегического планирования остается значительное пространство для совершенствования информационной открытости. В условиях отсутствия полной, достоверной и актуализированной информации о деятельности исполнительной власти снижается возможность ведения конструктивного диалога по повышению эффективности этой деятельности. Одновременно с этим остается незначительным количество обращений к сайтам органов местного самоуправления за данной информацией, что свидетельствует об их низкой информативности. Определенным выходом из сложившейся ситуации может стать создание единого информационно-аналитического портала по мониторингу и оценке эффективности реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации.

Относительно контроля реализации документов стратегического планирования необходимо отметить тот факт, что цель контроля в законе не определена. Кроме того при детальном сопоставлении задач мониторинга с задачами контроля реализации документов стратегического планирования видно, что они либо совпадают, либо сильно пересекаются из-за использования близких по значению формулировок. Например, к задачам мониторинга относятся «оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования», «оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития», а к задачам контроля – «оценка качества документов стратегического планирования», «оценка достижения целей социально-экономического развития».

Кроме того, в Законе № 172-ФЗ прямо не определен порядок осуществления контроля за реализацией документов стратегического планирования, что снижает уровень их правовой эффективности. Закон упоминает некий, неконкретизированный орган, который должен анализировать результаты реализации документов стратегического планирования и направлять в орган государственной власти Российской Федерации или руководителю организации, ответственным за проведение мероприятий или достижение показателей, запланированных в документе стратегического планирования, соответствующую информацию. Подобная неопределенность формулировок явно ограничивает возможности оценки эффективности стратегического планирования и сводит «контроль» к деятельности самих участников стратегического планирования.

В развитие положений Закона № 179-ФЗ Правительством Российской Федерации принято постановление от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации». Существенной особенностью названного документа является установление механизма и процедуры разработки планов деятельности федеральных органов исполнительной власти на шесть лет с учетом основных направлений деятельности правительства. Однако по действующему федеральному законодательству Правительство не координирует и контролирует работу, связанную со стратегическим планированием федеральных органов исполнительной власти. При этом регламентами установлено, что шестилетние и ежегодные планы работы федеральных органов исполнительной власти должны утверждаться Правительством Российской Федерации, но и они по факту не утверждаются [\[3\]](#), что является следствием пробела в законодательстве.

По существу оценка эффективности стратегического планирования более широкое по содержанию понятие, чем мониторинг и контроль реализации документов

стратегического планирования, так как включает в себя оценку качества документов стратегического планирования; оценку результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования; оценку уровня социально-экономического развития и др. Иными словами, оценка эффективности стратегического планирования предполагает оценку всех компонентов системы, включая целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование [2]. Как видно, понятие «оценка эффективности стратегического планирования» более точно вписывается в систему стратегического планирования, поскольку отвечает не только потребностям реализации документов стратегического характера, но потребностям целеполагания, прогнозирования и планирования в полном объеме. Соответственно, для сбалансированного социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности требуется совершенствование нормативной базы стратегического планирования в части определения содержания всех этапов жизненного цикла стратегического планирования (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования), выработки общего алгоритма и последовательности действий участников стратегического планирования [1].

В целях совершенствования законодательства предлагается внести изменения в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», направленные на устранение имеющихся противоречий и выявленных недостатков правового регулирования, а именно:

- привести в логическое соответствие основные понятия, закрепленные в ст. 3 Закона № 172-ФЗ;
- закрепить в законе понятие «оценка эффективности стратегического планирования», которое следует рассматривать как деятельность участников стратегического планирования и иных субъектов по комплексной оценке документов стратегического планирования на стадии их разработки и реализации, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- определить в законе понятие «реализация документов стратегического планирования»;
- дополнить главу 13 закона ст. 44.1 «Реализация документов стратегического планирования на уровне муниципального образования»;
- изложить главу 12 закона в новой редакции, закрепив в ней цели и задачи оценки эффективности стратегического планирования, а также порядок общественного обсуждения результатов оценки эффективности стратегического планирования.

[1] В частности, одна из таких территорий была образована на основании Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

[2] Принцип информационной открытости публичной власти, в частности, раскрывается в ст. 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

Библиография

1. Афиногенов Д.А. Стратегическое планирование: проблемы и решения / Д.А. Афиногенов, Е.Ю. Кочемасова, С.Н. Сильвестров // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. № 2. С. 23–31.
2. Луговской Р.А. Необходимость формирования механизмов оценки эффективности государственного стратегического планирования / Р. А. Луговской, Э. В. Сычева // Международный технико-экономический журнал. 2014. № 5. С. 7-13.
3. 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» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 1(266).

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ на статью на тему «Проблемы оценки эффективности стратегического планирования в Российской Федерации».

Предмет исследования. Предложенная на рецензирование статья посвящена проблемам «...оценки эффективности стратегического планирования в Российской Федерации». Автором выбран особый предмет исследования: предложенные вопросы исследуются с точки зрения административного и муниципального права, при этом автором отмечено, что «Стратегическое планирование представляет собой вид деятельности государства по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию устойчивого социально-экономического развития территорий, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности». Изучаются НПА России, в частности положения Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ), имеющие отношение к цели исследования. Также изучается и обобщается определенный не очень большой объем (2 наименования 2014г. и 2019г.) научной литературы по заявленной проблематике, анализ и дискуссия с данными авторами-оппонентами присутствует. Однако есть и другие авторы (опубликованы монографии и научные статьи), которые также изучают данную проблему и пишут о ней. Но о них почему-то ни слова. При этом автор отмечает: «...необходимо отметить, что действующее законодательство о стратегическом планировании не учитывает ряд поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 году». Методология исследования. Цель исследования определена названием и содержанием работы: «...вызывает вопросы соотношение понятия «планирование» с реализацией деятельности, с одной стороны, и целеполаганием, с другой стороны. То есть по смыслу закона планирование как таковое не охватывает целеполагание, но при этом включает одновременно разработку и реализацию документов, что изначально вносит противоречие в понимание этих терминов», «...согласно нормам закона на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) оценивается эффективность реализации государственных и муниципальных программ, а не эффективность стратегического планирования в целом». Они могут быть обозначены в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов, связанных с вышеназванными вопросами и использованием определенного опыта. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана определенная методологическая основа исследования. Автором используется

совокупность общенаучных, специально-юридических методов познания. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить некоторые подходы к предложенной тематике и повлияли на выводы автора. Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующих НПА. В частности, делаются такие выводы: «Определенным выходом из сложившейся ситуации может стать создание единого информационно-аналитического портала по мониторингу и оценке эффективности реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации» и др. Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели статьи, позволяет изучить многие аспекты темы.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Данная тема является одной из важных в мире и в России, с правовой точки зрения предлагаемая автором работа может считаться актуальной, а именно он отмечает «Анализ положений ... закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ ... свидетельствует о наличии ряда законодательных пробелов, внутренних противоречий, терминологических искажений и неточностей». И на самом деле здесь должен следовать анализ работ оппонентов и НПА, и он следует (в основном в отношении Закона № 172-ФЗ) и автор показывает умение владеть материалом. Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только приветствовать.

Научная новизна. Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнения. Она выражается в конкретных научных выводах автора. Среди них, например, такой: «...если не принимать во внимание явную тавтологию, вызывает вопросы соотношение понятия «планирование» с реализацией деятельности, с одной стороны, и целеполаганием, с другой стороны. То есть по смыслу закона планирование как таковое не охватывает целеполагание, но при этом включает одновременно разработку и реализацию документов, что изначально вносит противоречие в понимание этих терминов». Как видно, указанный и иные «теоретические» выводы «...в Законе № 172-ФЗ прямо не определен порядок осуществления контроля за реализацией документов стратегического планирования, что снижает уровень их правовой эффективности» могут быть использованы в дальнейших исследованиях. Таким образом, материалы статьи в представленном виде могут иметь интерес для научного сообщества.

Стиль, структура, содержание. Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как посвящена проблемам «...оценки эффективности стратегического планирования в Российской Федерации». В статье присутствует аналитика по научным работам оппонентов в ограниченном количестве, поэтому автор отмечает, что уже ставился вопрос, близкий к данной теме и автор использует некоторые их материалы, дискутирует с оппонентами. Содержание статьи соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели своего исследования. Качество представления исследования и его результатов следует признать доработанным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология, результаты исследования, научная новизна. Оформление работы соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенные нарушения данных требований не обнаружены.

Библиография. Следует не очень высоко оценить качество представленной и использованной литературы (ее мало). Однако присутствие дополнительной современной научной литературы показало бы еще большую обоснованность выводов автора. Труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию многих аспектов темы.

Апелляция к оппонентам. Автор провел анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Автор описывает разные точки зрения оппонентов на проблему,

аргументирует более правильную по его мнению позицию, опираясь на работы отдельных оппонентов, предлагает варианты решения отдельных проблем.

Выводы, интерес читательской аудитории. Выводы являются логичными, конкретными «Относительно контроля реализации документов стратегического планирования необходимо отметить тот факт, что цель контроля в законе не определена». Статья в данном виде может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным в статье вопросам. На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи рекомендую «опубликовать» с учетом замечаний.