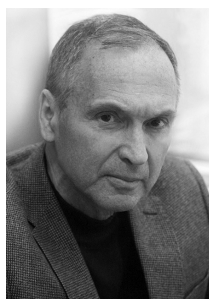


# Роль мониторинга в стратегическом планировании научно-технологического развития



**Л. Э. Миндели,**  
научный руководитель  
института, профессор,  
член-корреспондент РАН,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации  
L. Mindeli@issras.ru



**С. Ф. Остапюк,**  
Д. Э. Н., В. Н. С.  
S. Ostapjuk@issras.ru



**В. П. Фетисов,**  
К. Т. Н., С. Н. С.  
VPFetisov@yandex.ru

**Институт проблем развития науки РАН, Москва**

*В статье рассматривается роль и общие принципы организации мониторинга, дан анализ правоприменительной практики мониторинга в Российской Федерации, обсуждаются особенности и практическая значимость мониторинга документов и деятельности субъектов стратегического планирования, приводится авторское определение понятия «мониторинг».*

**Ключевые слова:** правоприменительная практика мониторинга, правовые аспекты управления научно-технической деятельностью, уровни управления и мониторинга в документах стратегического планирования.

**М**ониторинг на различных уровнях управления работает полноценно в том случае, если действует обратная связь, включающая в себя не только оценку исполнения задуманных реформ и действий, но и оценку принятых решений, а при необходимости и выработку мер по исправлению допущенных недоработок. Подобные требования заложены в указе Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [1] в отношении правовых актов России. Указ предусматривает проведение мониторинга правовых актов после их введения в действие на основе предварительного прохождения многоуровневого обсуждения. Оценка правоприменения правового акта по результатам мониторинга является основой для совершенствования системы правоотношений.

Современный экономический словарь [2] дает следующее толкование понятия мониторинг «Мониторинг (от лат. monitor — напоминающий, надзирающий) — непрерывное наблюдение за экономическими объектами, анализ их деятельности как составная часть управления». Исходя из данного толкования, под мониторингом будем понимать деятельность субъектов, уполномоченных ее осуществлять, включающую в себя систематическое наблюдение за объектом (процессом), анализ, оценку, прогноз возможной тенденции изменения результатов наблюдения и подготовку

предложений по реагированию или корректировке данного объекта (процесса).

Правовые акты, раскрывающие понятие мониторинга, должны определять объект и цели мониторинга, критерии и методику, которыми должен руководствоваться субъект, осуществляющий такую деятельность.

Построение и поддержка систем мониторинга являются неотъемлемой частью работы каждой административной структуры, связанной с управлением и финансированием сложных организационных систем, в том числе систем управления научно-технической деятельностью. Основной задачей мониторинга является предупреждение (до того, как анализируемая ситуация может стать необратимой) о том или ином недостатке в работе системы управления для обеспечения его своевременного устранения.

К основным признакам классификации систем мониторинга относят: способы сбора информации; области применения мониторинга; средства, используемые для проведения мониторинга.

По способам сбора информации существующие системы мониторинга подразделяют на три группы:

- 1) мониторинг, где в процессе осуществления сбора информации текущее состояние объекта мониторинга допускает числовое описание;

- 2) мониторинг, в котором измерение параметров анализируемого объекта проводится с использованием системы критериев или индикаторов;
- 3) мониторинг, в котором измерение проводится опосредованно, с привлечением некоторых технологий научного исследования (например, с использованием экспертных методов).

Для тех видов мониторинга, в процессе которых осуществляется опосредованное измерение, значительной проблемой является обеспечение высокого качества инструментария, разработка критериев оценивания, индикаторов и показателей, сам процесс измерения, статистическая обработка результатов и их адекватная интерпретация. Вся полученная в процессе того или иного мониторинга информация обрабатывается, структурируется и хранится.

В зависимости от целей проведения мониторинга выделим три вида мониторинга: информационный мониторинг, где осуществляется лишь периодический сбор данных об объекте мониторинга и не предусматривается дальнейшее проведение специально организованного изучения собранной информации; базовый мониторинг, где происходит выявление новых проблем до того, как они станут осознаваемы на уровне управления анализируемым объектом (в этом случае за объектом мониторинга организуется систематическое слежение с помощью измерения с заданной частотой показателей (индикаторов), которые достаточно полно его определяют); проблемный мониторинг, где производится выяснение закономерностей, процессов и проблем, которые заранее не были учтены органами управления, но решение которых актуально с их точки зрения. Этот вид мониторинга, как правило, не ограничен по времени и прекращает свое существование либо после того как задача решена, либо при наступлении событий, вызванных нерешенностью анализируемой проблемы.

Для проблемной организации мониторинга характерно исполнение следующих системных требований:

- единство цели. Программа исследований и наблюдений за объектом мониторинга разворачивается только на решение определенной проблемы и получение достаточно полного набора оценок хода реализации мониторинга;
- обеспечение развития — завершение всех работ, намеченных для достижения поставленной цели и создание условий для ее трансформации в новых условиях развития;
- приоритет управления в триаде «управление — мониторинг — прогноз». Управление разрабатывает целевые установки и намечает контуры решаемой проблемы, мониторинг является инструментом получения информации и знаний, передаваемых для принятия решений, при этом прогноз выступает в качестве средства против возможной профессиональной узости решения поставленной проблемой;
- целостность — неразрывность осуществления триады «управление — мониторинг — прогноз» и комплексность периодичной оценки деятельности ее участников на всех ее составляющих;

- информационная открытость и доступность результатов. Результаты мониторинга должны быть доступны для всех уровней управления при выполнении соответствующих регламентов информационной безопасности;
- репрезентативность показателей в плане полноты и обеспечения тождественности результатов мониторинга с реальным положением дел, выражающаяся в структурной взаимосвязи информативных показателей;
- оперативность мониторинга — должна выражаться не столько в технической стороне дела — своевременности переработки и выдачи результатов мониторинга, сколько в оперативности принятия решений в критических ситуациях на различных уровнях управления.

Таким образом, мониторинг может быть рассмотрен как информационная, диагностическая, научная, прогностическая система, реализация которой осуществляется в рамках управленческой деятельности.

Дополнительную сложность проведению мониторинга придает необходимость учета таких его особенностей, как большая динамичность анализируемых ситуаций; необходимость оперативного уяснения деталей возникшей проблемы; неповторимость каждого проблемного события в процессе мониторинга; возможная противоречивость собираемых исходных данных; интуитивность критериев оценки принимаемых решений.

В организационном плане при проведении мониторинга рекомендуется:

- сохранять как можно дольше исходный (первоначально выбранный) набор признаков для слежения за исследуемым объектом (даже если через некоторое время после запуска мониторинга выяснится, что он не так эффективен, как хотелось бы);
- ориентироваться на постепенное построение формализованной модели анализа собираемых данных и в идеале на модель принятия решений по результатам этого анализа;
- уделить особое внимание применению средств визуализации результатов обработки собранных данных. Так, особую эффективность дают средства многомерного интерактивного представления результатов мониторинга.

На практике при построении системы мониторинга эффективность работы проектируемой системы будет во многом определяться:

- четкостью формулировки и понимания целей, для оценки достижения которых используются мониторимые показатели;
- выбранным набором показателей, отражающим как непосредственные текущие результаты мониторинга, так и их прогнозное воздействие на анализируемый объект;
- уровнем затрат на проведение мониторинга в рамках сохранения надежности получаемой информации;
- организацией процесса принятия управленческих решений и качеством (масштабностью, действенностью) формируемых решений относительно затрат на сбор и анализ мониторируемых данных.

Важно отметить, что последний компонент является ключевым в проектируемой конструкции и без него система мониторинга не имеет смысла.

## Мониторинг правоприменительной практики

Указом Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» предусмотрено проведение мониторинга, который определен как «...комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов...».

Цель мониторинга — принятие (издание) документов об изменении или признании утратившими силу (отмены) правовых актов, совершенствование правовой системы.

На Правительство РФ возложено:

- утверждение ежегодного плана мониторинга;
- представление Президенту РФ доклада о результатах мониторинга;
- учет результатов мониторинга в плане законопроектной деятельности.

Мониторинг осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [3].

Методика устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты.

Изучение правоприменительной практики осуществляется с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации о применении нормативных правовых актов. При этом учитывается статистическая информация, обращения граждан по вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами в исследуемой сфере правоотношений, вступивших в силу судебных актов, разъяснений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также сведения, поступившие от научных, общественных и образовательных организаций. Обобщенные данные о состоянии правоприменения оцениваются по установленным в методике показателям.

Федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных принимаются меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике.

Ежегодный доклад о результатах мониторинга и принимаемых мерах по устранению выявленных недостатков публикуется в Интернете.

В настоящее время внесенные в Государственную Думу проекты федеральных законов отклоняются без рассмотрения, если субъект законодательной инициативы представил законопроект без проектов правовых актов, обеспечивающих исполнение правовых норм законопроекта. Такое решение было принято на основании мониторинга правоприменения правовых актов. Причиной неисполнения очевидного правила явились объем работы по подготовке «подзаконных актов» и желание скорее принять подготовленный документ. Например, введение в действие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [4] потребовало принятия более 150 правовых актов, в случае введения в действие подготавливаемого Минобрнауки России проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности» предстоит признать утратившими силу 5, внести изменения в 82 и принять 77 новых правовых актов [5].

В результате невыполнения требований о представлении законопроекта с подготовленными правовыми актами «сопровождения» правовые нормы главы «IV. I. Государственная поддержка инновационной деятельности» [6] Закона о науке остаются декларативными, а Академия не может проводить фундаментальные и поисковые исследования, предусмотренные Законом о РАН (статья 7) и т. д.

В 2017 г. в порядке инициативы Институт проблем развития науки Российской академии наук провел анализ внесенных в Закон о науке изменений за 20 лет [7]. Цель исследования — подготовить предложения для разработки проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности», разрабатываемого Минобрнауки России<sup>1</sup>. В процессе исследований выявлены правовые нормы, исполнение которых до настоящего времени остается не обеспеченным подзаконными актами.

## Мониторинг документов стратегического планирования

Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации определяет Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8]. Закон «...регулируем отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-

<sup>1</sup> В соответствии с планом законопроектных работ Правительства РФ на 2019 г. название проекта закона изменено на «О научной и научно-технической деятельности». План законопроектных работ Правительства РФ утвержден распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2018 г. № 2935-р.

экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования» (статья 3).

Законодатель предлагает понимать под мониторингом и контролем реализации документов стратегического планирования «...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 Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Согласно приведенному толкованию мониторинг и контроль не разделены, а скорее представлены как «совмещенные» действия эту деятельность осуществляют субъекты стратегического планирования. Цель такой деятельности: комплексная проверка хода и итогов реализации документов стратегического планирования; оценка взаимодействия субъектов стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования; оценка реализации субъектами стратегического планирования полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

К документам стратегического планирования относятся: «...ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; стратегия научно-технологического развития Российской Федерации» (статья 11).

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (далее — Стратегия) [9] утверждена Президентом РФ в 2016 г. Основная задача Стратегии — научное и технологическое обеспечение реализации задач и национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне. Решение задачи такого уровня требует комплекса организационных, правовых, финансовых, управленческих решений, регулярной оценки реализации документа стратегического планирования.

В этой связи Стратегией предусмотрен мониторинг этапов ее реализации. В целях его осуществления Правительством РФ совместно с президиумом Совета при Президенте РФ по науке и образованию «...устанавливаются перечень показателей ее реализации, динамика которых подлежит мониторингу, и значения отдельных (целевых) показателей, отражающих (в том числе в сопоставлении со значениями

соответствующих показателей экономически развитых стран) уровень достижения результатов реализации и цели настоящей Стратегии, включая:

- а) влияние науки и технологий на социально-экономическое развитие Российской Федерации, в том числе обусловленное переходом к модели больших вызовов;
- б) состояние и результативность сферы науки, технологий и инноваций;
- в) качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности» (пункт 51 Стратегии)<sup>2</sup>.

Планом мероприятий по реализации Стратегии [10] предусматривается нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение мониторинга реализации и корректировки Стратегии, включающего в том числе механизмы распознавания больших вызовов и корректировки приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. Разработчики в План включили мероприятие «нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение мониторинга» в раздел «Формирование современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок», подчеркнув роль мониторинга в системе государственного управления научно-технологическим развитием.

Инструментом достижения целей Стратегии являются национальные государственные программы и проекты. Стратегией предусмотрена разработка и принятие государственной программы: «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», в рамках которой должны быть определены механизмы финансирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла; программы фундаментальных исследований, сформированной в соответствии с большими вызовами; комплексных научно-технических подпрограмм в области обеспечения безопасности, развития новых технологий, энергетики, здравоохранения, сельского хозяйства, транспорта, а также иных направлений в рамках приоритетов научно-технологического развития, определенных Стратегией.

Проведение планового мониторинга и контроля реализации предусмотрено в каждой государственной программе, определенной Стратегией, и этим характеризуются программы и проекты реализации важнейших направлений социально-экономического и научно-технологического развития.

В 2018 г. Президент РФ подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития России до 2024 г.» [11], которым предусмотрена разработка и реализация национальных программ: демография; здравоохранение; образование; жилье и

<sup>2</sup> Следует обратить внимание на критерий подпункта «в» — качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, который полностью коррелирует с рассуждениями авторов настоящей работы о целесообразности осуществлять мониторинг деятельности Минобрнауки России.

городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

Достижение целей, поставленных в каждой программе, во многом определяется масштабом внедрения результатов научно-технических разработок в различных сферах деятельности. В этой связи национальная программа «Наука» самым непосредственным образом связана с каждой из 11 национальных программ. Ответственными исполнителями за каждую национальную программу являются руководители соответствующих министерств, а в части вопросов научно-технологического развития отрасли — Минобрнауки России.

Если говорить о программах развития фундаментальных исследований, то следует обратить внимание на Программу фундаментальных исследований на долгосрочный период [12]. Программой предусмотрено проведение мониторинга параметров развития сектора фундаментальной науки. Сегодня временной диапазон действий Программы фундаментальных исследований расширяется до 2035 г., и в этой связи Российская академия наук разрабатывает новый вариант Программы.

## Мониторинг деятельности субъектов стратегического планирования

К субъектам стратегического планирования на федеральном уровне отнесены: «Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами...» (статья 9 Федерального закона № 172-ФЗ). Полномочия, задачи каждого субъекта определены федеральными законами или иными правовыми актами.

Президент РФ. Основным документом, определяющим полномочия Президента РФ, является Конституция РФ. В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (глава 4 статья 80 Конституции РФ). Пункт «е» статьи 84 предусматривает ежегодное обращение к Федеральному Собранию Российской Федерации с Посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Это отчет Президента РФ перед Законодательным Собранием, который становится достоянием широкой общественности, он содержит оценку состояния внутренней и внешней политики и предложения по решению наиболее актуальных проблем. Информационной основой Послания явля-

ется доклад Правительства РФ о прогнозе социально-экономического развития, формирование которого требует проведения мониторинга в разрезе деятельности министерств и ведомств.

На основании Послания формируется поручение Президента РФ органам государственной власти. Послание публикуется в открытой печати.

Широкое распространение получили встречи Президента РФ с представителями СМИ, на которых ему задаются вопросы по всему спектру внешней и внутренней политики. По существу, это отчет Президента РФ и представление его видения решения поставленных вопросов.

Согласно указу Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию» [13] функционирует соответствующий Совет при Президенте РФ. Задачами Совета является обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и образовательных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с развитием науки. Совет подготавливает предложения Президенту РФ по актуальным вопросам государственной политики в области научно-технического развития и образования, по определению приоритетных направлений и механизмов развития науки и образования, а также мер, направленных на реализацию государственной политики в сфере науки и образования. Исключительно важной задачей Совета является координация деятельности по всей вертикали органов исполнительной власти, общественных объединений, научных и образовательных организаций, государственных академий наук, государственных фондов поддержки научной и научно-технической деятельности, общественных организаций в области развития науки и образования.

Стенограммы заседания Совета публикуются на сайте Президента РФ, по результатам заседания подготавливаются поручения Президента РФ.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает полномочия субъектов стратегического планирования. В частности, Президент РФ «...определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации...» (статья 10).

Правительство РФ. Деятельность Правительства РФ регламентируется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» [14]. Правительство РФ о своей деятельности отчитывается перед Президентом РФ, Законодательным Собранием. К ведению Государственной Думы относится «...заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой» (статьей 103 Конституции РФ).

Процедура реализации данного полномочия определена регламентом Государственной Думы [15]. Комитеты ГД подготавливают вопросы в соответствии

со сферой их ведения. Оценка деятельности Правительства РФ дается политическими фракциями.

Рассуждая о соответствии отдельных положений Конституции РФ современным реалиям, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володин считает, что «можно было бы уточнить и детализировать отчетность Правительства перед парламентом именно по вопросам, поставленным Государственной Думой, в том числе по вопросам правоприменения... и прописать в Конституции РФ еще и обязывающий характер оценки работы правительства, которую депутаты дают после обсуждения отчета» [16]. Речь идет о том, что в соответствии с регламентом ГД отчет Правительства РФ и последующие выступления представителей фракций завершается общей оценкой доклада. Что касается «обязывающего характера» исполнения Правительством РФ поручений депутатского корпуса, то такое не предусмотрено и не практикуется.

На наш взгляд, мысль о правовом закреплении «обязывающего характера» оценки деятельности органов исполнительной власти по всей вертикали власти рациональна.

В соответствии с Законом о стратегическом планировании Правительство РФ «определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации...».

На заседании Совета по науке и образованию Президент РФ в адрес отраслевых министерств высказал следующее: «...задачи, связанные с обеспечением государственных нужд, часто очень перспективные задачи, принципиального характера, не формулируются государством. Отраслевые министерства, по сути, устранились от формулирования этих задач... Для всех министерств и ведомств необходимо установить единые требования к порядку предоставления госзадания на НИОКРы и отбору тематик научных проектов, а также должны быть выработаны единые квалификационные требования к их руководителям...» [17].

Конечно, будут приняты соответствующие меры решения обозначенного вопроса, но сам факт обращения Президента РФ к очень важной проблеме говорит о необходимости системного и углубленного мониторинга деятельности органов исполнительной власти.

Мониторинг деятельности Минобрнауки России. На Минобрнауки России возложено решение задач достижения «...прорывных открытий и разработок, которые позволят создать отечественную продукцию мирового уровня, сформировать мощную технологическую и производственную базу, модернизировать транспортную инфраструктуру, внедрить новые строительные технологии, улучшить состояние окружающей среды и здравоохранения, включая независимость в ключевых сегментах фарминдустрии, укрепить нашу продовольственную безопасность, в том числе за счет собственных посевных и племенных материалов» [17].

Вполне естественно, что деятельность Минобрнауки России находится под пристальным вниманием органов государственной власти и общественности.

Если говорить о мониторинге деятельности министерства, то Закон о науке дает ключ к определению основных критериев мониторинга: «Основными целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализация важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, интеграция науки и образования» (статья 11).

Перечень основных показателей деятельности содержит и указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития России до 2024 г.».

Говоря о государственной научно-технической политике, нельзя «забывать» о Российской академии наук, на которую в соответствии с Законом о РАН возложены: «...разработка предложений по формированию и реализации государственной научно-технической политики... Подготовка и представление Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации ежегодно доклада о реализации государственной научно-технической политики в Российской Федерации...» (статья 7).

Из этого следует, что во-первых, РАН является участником формирования государственной научно-технической политики и, во-вторых, ее деятельность подлежит мониторингу.

В частности, необходима плановая оценка исполнения Государственного задания РАН на 2019 г. и последующий период 2020-2021 гг., утвержденного заместителем Председателя Правительства РФ [18]. Задание включает в себя: научно-методическое обеспечение (раздел 1); проведение экспертизы научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов по фундаментальным, прикладным научным исследованиям, экспериментальными разработкам (раздел 2); организация проведения общественно значимых мероприятий в сфере образования, науки и молодежной политики в интересах общества (раздел 3).

## Мониторинг результативности деятельности научных организаций

В 2009 г. Правительство РФ приняло постановление «Об оценке и мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические разработки гражданского назначения» [19]. Согласно этим Правилам устанавливался порядок проведения оценки и ежегодного мониторинга результатов деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. Оценка результативности возложена на фе-

деральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся научные организации.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано принять нормативные правовые акты по вопросам оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, находящихся в их ведении.

Государственным корпорациям, государственным компаниям, публично-правовым компаниям и хозяйственным обществам, более 50 процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности, предложено проводить оценку и ежегодный мониторинг результативности деятельности созданных ими (подведомственных им) или находящихся под их прямым или косвенным контролем научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения.

Минобрнауки России утвердило Типовое положение о Комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения и Типовую методику по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения [20].

В октябре 2010 г. Президиум РАН принимает постановление «Об утверждении Положения о Комиссии по оценке результатов деятельности научных организаций Российской академии наук и Методике оценки результатов научных организаций Российской академии наук»<sup>3</sup>.

Министерство образования и науки Российской Федерации установило перечень измеримых количественных показателей оценки результативности деятельности научной организации, согласно которому ИПРАН РАН в 2011 г. провел мониторинг и опубликовал результаты деятельности научных организаций РАН [21].

Дискуссионным вопросом оценки деятельности научных организаций остаются основные показатели (критерии), которыми следует руководствоваться при проведении мониторинга. В частности, много вопросов возникает о числе научных публикаций, их цитировании и ряде иных показателей. Совершенно очевидным является необходимость дифференциации оценки фундаментальных и прикладных исследований, отдельных подходов к оценке исследований, составляющих коммерческую тайну, по оборонной тематике и т. д.

На заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию 27 ноября 2018 г. В. В. Путин по поводу

оценки деятельности научных организаций высказал следующее: «... необходимо выстроить на всех этапах исследования прозрачную и объективную экспертизу результатов, сформировать понятные критерии их оценки... Знаю, что далеко не все коллеги согласны с тем, что для фундаментальных исследований одним из ключевых показателей является количество научных публикаций в ведущих изданиях и индекс цитирования... Но тогда нужно выработать, и я вас прошу это сделать, какие-то другие объективные критерии оценки результатов, основанные на репутационной ответственности и оценке профессионального сообщества... Что касается прикладных исследований. Здесь итогом должны быть не отчеты и не количество разработок, а практический вклад от результатов внедрения этих разработок».

В декабре 2018 г. Правительство РФ принимает постановление, устанавливающее Правила осуществления федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями [22]. Принятие данного постановления определяет механизм реализации Академией возложенных на нее государственных полномочий: научного и научно-методического руководства, экспертизы научной и научно-технической деятельности государственного сектора науки. Для целей настоящего исследования важно то, что РАН «осуществляет мониторинг и оценку результатов деятельности государственных научных организаций». Речь идет об экспертизе результатов отчетов по научным исследованиям научных и образовательных организациях государственного сектора науки.

Институт проблем развития науки РАН, занимаясь вопросами оценки деятельности научной организации, обобщил проведенные исследования в книге «Оценка и самооценка научной организации. Теория и практика» [23]. В работе представлены результаты не только оценки научных результатов, но и оценки организации, в которой получены научные результаты.

## Выводы и предложения

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. Мониторинг в системе государственного управления является одним из важнейших механизмов в деятельности субъектов управления в процессе анализа правоприменительной практики в Российской Федерации; реализации полномочий в сфере социально-экономического, научно-технологического развития и обеспечения национальной безопасности; оценки деятельности органов государственной власти (законодательных, исполнительных и судебных), органов местного управления, общественных организаций; разработки и реализации документов стратегического планирования, государственных программ и про-

<sup>3</sup> С принятием Закона о РАН оценка результатов деятельности научных организаций, находившихся в ведении РАН, РАСН, РАМН, осуществлялась ФАНО России, а в настоящее время — Минобрнауки России.

- ектов, в том числе научно-технических; оценки деятельности научных организаций.
- Порядок проведения мониторинга должен предусматривать: цель и задачи мониторинга, права и обязанности субъекта, осуществляющего мониторинг, его отношения с органом управления деятельностью проверяемого объекта, права и обязанности органа управления проверяемого объекта, основные индикаторы мониторинга. Процесс проведения мониторинга не должен нарушать вышерассмотренных в настоящей работе системных требований.
  - Подлежат уточнению критерии оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические разработки с учетом специфики и задач мониторинга.
  - Необходимо подготовить и утвердить Правила проведения мониторинга выполнения Государственного задания РАН на 2019 г. и плановый период 2020-2021 гг. и организовать его проведение.
  - Предлагается дать следующее толкование понятия мониторинга: мониторинг — информационная, диагностическая, научная, прогностическая деятельность, реализация которой осуществляется в рамках управленческой деятельности, направленной на оценку достижения целей объекта наблюдения.
- Список использованных источников*
- Указ Президента РФ «О мониторинге в Российской Федерации» от 20 мая 2011 г. № 657.
  - Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2011.
  - Постановление Правительство РФ «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19 августа 2011 г. № 694.
  - Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.
  - Материалы к парламентским слушаниям Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре «О проекте федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» от 20 марта 2018 г.
  - Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 27 июля 2011 г. № 254-ФЗ.
  - Л. Э. Миндели, В. П. Фетисов. Основы российского законодательства о науке: проблемы и перспективы. М.: ИПРАН РАН, 2017.
  - Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.
  - Указ Президента РФ «О стратегии научно-технологического развития в Российской Федерации» от 1 декабря 2016 г. № 642.
  - Распоряжение Правительства РФ «О Плане мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на 2017-2021 гг.» от 24 июня 2017 г. № 1325-р.
  - Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации до 2024 г.» от 7 мая 2018 г. № 204.
  - Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 гг.)».
  - Указ Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию» от 28 июля 2018 г. № 1059.
  - Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ.
  - Постановление Государственной Думы Российской Федерации «О регламенте Государственной Думы Российской Федерации» от 22.01.1998 г. № 2131- II ГД (ред. от 15.11.2018 г.).
  - Что стоит за предложением В. В. Володина ревидировать Конституцию // Московский комсомолец 23 января 2019 г.
  - Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации от 27 ноября 2018 г. <http://science.gov.ru/events/sten/2390>.
  - Государственное задание РАН на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.. (зам. председателя Правительства РФ Т. Голиковой от 24 января 2018 г. № 10741п-П8).
  - Постановление Правительства РФ «Об оценке и мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические разработки гражданского назначения» от 8 апреля 2009 г. № 312.
  - Приказ Минобрнауки России «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» от 5 марта 2014 г. № 161.
  - И.В. Зиновьева, С.Н. Иноземцева, Л.Э. Миндели и др. Мониторинг результатов деятельности научных организаций РАН: стат. сб. М.: ИПРАН РАН, 2011.
  - Постановление Правительства РФ «Об осуществлении федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2018 г. № 1781.
  - А. С. Кулагин. Оценка и самооценка научной организации. Теория и практика. М.: ИПРАН РАН, 2018.

## The role of monitoring in the management of scientific and technological activities: legal aspects

**L. E. Mindeli**, scientific director, professor, corresponding member of the Russian academy of sciences, honored scientist of the Russian Federation.

**S. F. Ostapyuk**, doctor of economics, leading researcher.

**V. P. Fetisov**, PhD, senior researcher.  
(Institute for the study of science of the Russian academy of sciences (ISS RAS), Moscow, Russia)

The article examines the role and the General principles of monitoring, the analysis of the practice of monitoring in the Russian Federation, discusses the characteristics and practical significance of monitoring instruments and actors strategic planning of scientific and technological activities, provides the author's definition of monitoring.

**Keywords:** monitoring, enforcement and legal aspects of management of scientific and technical activity, levels of management and monitoring in strategic planning documents.