

УНИФИКАЦИЯ ТРЕБОВАНИЙ К ПРОГРАММНЫМ ДОКУМЕНТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИХ ГАРМОНИЗАЦИЯ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ЦЕЛЯМИ РАЗВИТИЯ И СООТВЕТСТВИЕ УСТАНОВЛЕННЫМ ПАРАМЕТРАМ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

С. В. Фрумина

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Москва, Россия

Цель статьи заключается в разработке рекомендаций по унификации требований к программным и проектным документам, реализуемым на уровне субъектов РФ. В статье анализируются документы стратегического планирования регионального уровня, выявляются неточности при разработке документов и отсутствие их гармонизации с национальными целями развития, а также их соответствие установленным параметрам финансового обеспечения. Приводятся аргументы, подтверждающие дисбаланс между показателями федеральных и региональных проектов, выявляются неточности отдельных региональных государственных программ, реализация которых осуществляется без учета требований постановления Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786. При написании статьи применяются эмпирические (описание, сравнение) и экспериментально-теоретические (анализ и синтез, индукция и дедукция) методы исследования. Практическая значимость работы заключается в возможности уточнения отдельных документов стратегического планирования регионального уровня и разработке методических рекомендаций субъектам РФ по формированию региональных государственных программ в новом формате по аналогии с рекомендациями по реализации государственных программ Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные программы, региональные проекты, национальные цели, параметры финансового обеспечения программных документов, показатели и индикаторы.

Изменения общих подходов к разработке государственных программ определило новую структуру, согласно которой государственные программы (ГП) нового формата включают проектные и процессные мероприятия. Требования, содержащие информацию об изменении структуры ГП, изложены в постановлении Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»¹ (далее – ПП-786).

Несмотря на то, что большая часть ГП федерального уровня в установленное время была приведена в соответствие с ПП-786, субъекты

Российской Федерации не успели адаптироваться к новым условиям и реформировать программные документы. В связи с изложенным, анализ региональных государственных программ (РГП) в части определения их соответствия ГП, включением процессных и проектных мероприятий, а также представляется важным направлением научных исследований.

Одним из принципов реализации ГП является их координация с региональными государственными программами. Новый формат ГП РФ определяет их структуру, включающую проектные и процессные мероприятия [1; 2]. При декомпозиции структуры ГП

¹ Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (действ. в ред. от 14.04.2022). При применении положений данного постановления учитывается тот факт, что разработка, реализация, мониторинг и оценка эффективности ГП РФ (их структурных элементов) в 2022 г. осуществляются с учетом особенностей, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2022 г. № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации».

на РГП в качестве структурного элемента РГП следует выделить региональные проекты. Однако отсутствие в документе посылки о новой структуре РГП не позволяет субъектам Российской Федерации формировать документы, ориентированные на проектную и процессную деятельность с четко прослеживаемой взаимосвязью системы целеполагания, поэтому большинство РГП продолжают включать в качестве структурных элементов Подпрограммы². Сложившаяся на сегодняшний день взаимосвязь национальных проектов (НП), формирование которых осуществляется в привязке к национальным целям развития, с региональными проектами и программами можно представить в виде рис. 1.

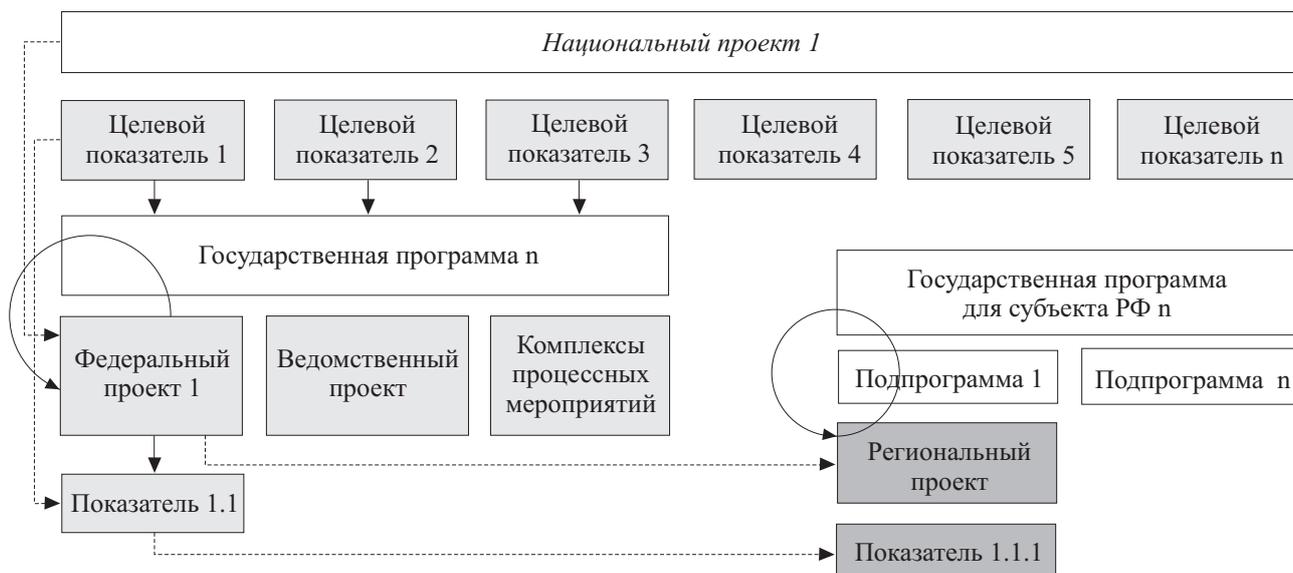
В целях обеспечения прозрачности и подконтрольности бюджетного финансирования, были уточнены подходы к бюджетной классификации, где для каждого НП предусмотрено буквенное значение. В свою очередь, в документах стратегического планирования публикуются параметры финансового обеспечения, определяющие расходование бюджетных средств на исполнение НП.

Плановые значения параметров финансового обеспечения ежегодно пересматриваются. Так, на реализацию Национального проекта «Образование» на 2021 год (согласно «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» финансирование увеличилось с 127,7 до 134,7 млрд руб. Учитывая декомпозиционный характер документов, изменения затронут и параметры финансового обеспечения федеральных и региональных проектов.

С учетом того, что НП могут быть отраслевыми, а могут носить межотраслевой характер, в этом случае РП будет реализовываться в нескольких РГП (рис. 2) [3; 4].

Следуя логике ПП-786, показатели государственных программ, относящиеся к предметам ведения субъектов РФ декомпозируются по субъектам Российской Федерации, а показатели федеральных проектов – в региональные проекты (РП), включенные в состав РГП.

При анализе взаимосвязи между целями, задачами и показателями РП и РГП было установлено отсутствие единого подхода и разрозненность утверждаемых документов [5]. В частности, были проанализированы РП и РГП Забайкальского края, Республики Мордовия, Удмуртской республики и Калининградской области.



Источник: составлено автором.

Рис. 1. Декомпозиция элементов национальных проектов, относящихся к полномочиям субъектов РФ, в региональные программы и проекты

² В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, утвержденных Минфином РФ, в целях интеграция национальных проектов (НП) в систему государственного управления указывается, что для единства системы государственного стратегического планирования, национальные проекты интегрированы с ГП РФ, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента – федерального проекта: *НП состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих ГП*. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько ГП.

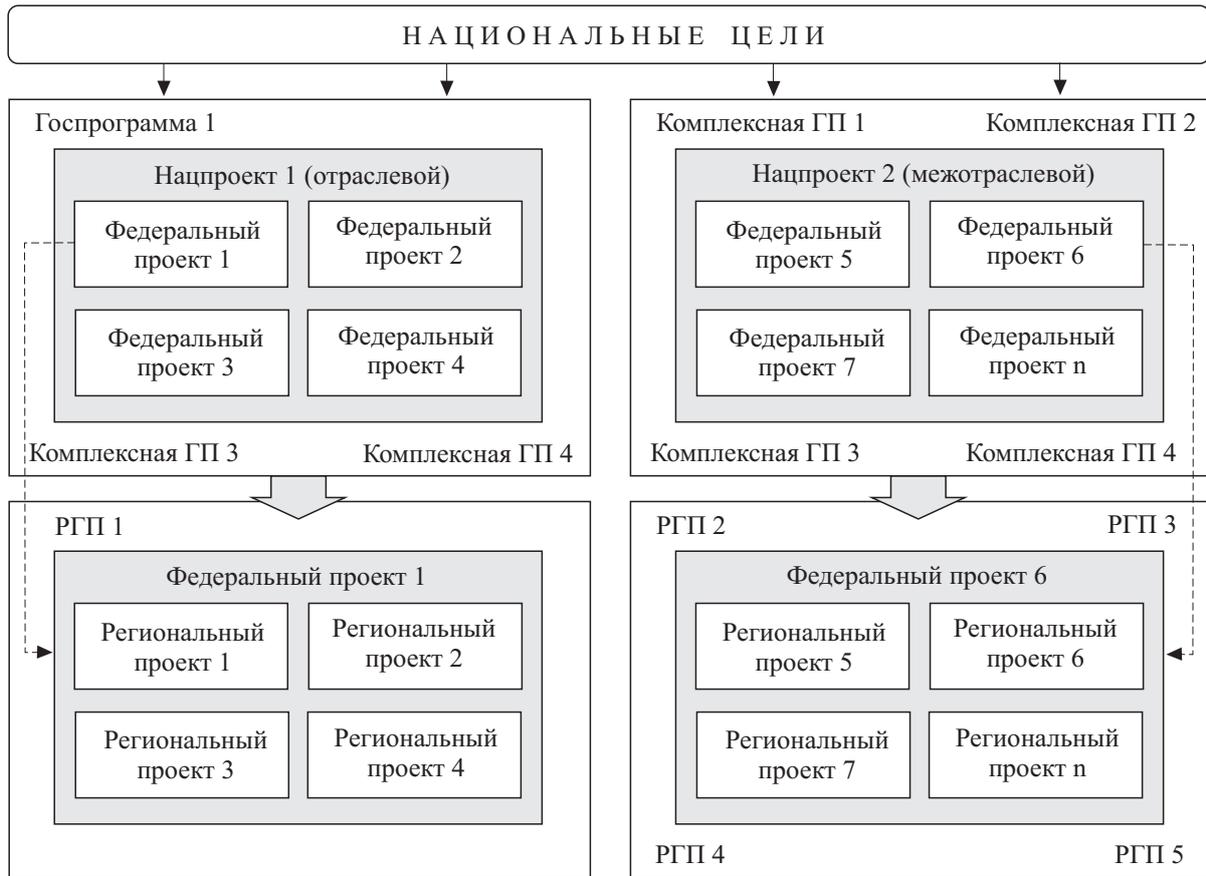


Рис. 2. Виды национальных проектов и их взаимосвязь с региональными государственными программами и региональными проектами

В результате анализа РП и РГП Республики Мордовия, относящихся к цифровой экономике, было установлено следующее (таблица 1):

- все РП включены в РГП, что является положительным фактором;
- задачи и показатели РП1 и подпрограммы 1 РГП (ПП1) полностью идентичны; в ПП1 содержится больше показателей, чем предусмотрено РП1, что является свидетельством реализации в рамках РГП более широкого перечня мероприятий;
- между показателями и задачами РП2 и ПП2 наблюдается фрагментарная идентичность, отдельные задачи декомпозируются на РП3;
- задачи и показатели РП3-ПП2, РП4-ПП3 демонстрируют полное соответствие. ГП2 охватывает РП3 в полном объеме;
- РП5 включает ПП4, ПП5 и ПП6, полностью дублируя показатели.

При анализе РП Республики Мордовия «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»)», «Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие

люди»)» и «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура»)» также была установлена взаимосвязь. Все РП включены в РГП и содержат одинаковые показатели. В РГП содержится обобщенная характеристика основных мероприятий и РП. РГП и РП функционируют в комплексе и взаимосвязи.

При анализе документов стратегического планирования Забайкальского края, было выявлено, что отдельные РГП содержат отсылки к РП, однако показатели, перечисленные в документах, не согласованы и не направлены на достижение национальных целей. Подпрограммы РГП «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Забайкальском крае» (ПП2, ПП3, ПП4) не содержат связанных по содержанию целей, задач и показателей. Данный факт свидетельствует о полном игнорировании показателей национального проекта и федерального проекта в ГП регионального уровня и необходимости приведения РГП в соответствие с ПП-783.

Таблица 1

Взаимосвязь задач и показателей региональных проектов и региональных государственных программ в области цифровой экономики (Республика Мордовия)

| Проекты / Программы | РГП «Цифровая трансформация Республики Мордовия» | | | | | | | | | | | |
|---|---|----|--------|----|------------|----|---|----|--------|----|------------|----|
| | ПП 1 «Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры в Республике Мордовия» | | | | | | ПП 2 «Развитие электронного правительства в Республике Мордовия», РП «Цифровые технологии» (Республика Мордовия) включен в ПП | | | | | |
| | Цель | | Задачи | | Показатели | | Цель | | Задачи | | Показатели | |
| | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП |
| РП 1. Информационная инфраструктура (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 2. Цифровое государственное управление (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 3. Цифровые технологии (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 4. Кадры для цифровой экономики (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 5. Информационная безопасность (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| Национальный проект «Цифровая экономика» | | | | | | | | | | | | |

Полное соответствие

Частичное соответствие

Нет соответствия

Окончание табл. 1

| Проекты / Программы | РГП «Цифровая трансформация Республики Мордовия» (URL: https://docs.cntd.ru/document/561565587) | | | | | | | | | | | |
|---|--|----|--------|----|------------|----|--|----|--------|----|------------|----|
| | ПП 3 «Подготовка кадров для цифровой экономики» | | | | | | ПП 4 «Обеспечение информационной безопасности республиканских государственных информационных систем и инфраструктуры электронного правительства» | | | | | |
| | Цель | | Задачи | | Показатели | | Цель | | Задачи | | Показатели | |
| | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП | Проект | ПП |
| РП 1. Информационная инфраструктура (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 2. Цифровое государственное управление (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 3. Цифровые технологии (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 4. Кадры для цифровой экономики (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| РП 5. Информационная безопасность (Республика Мордовия) | | | | | | | | | | | | |
| Национальный проект «Цифровая экономика» | | | | | | | | | | | | |



 Полное соответствие

 Частичное соответствие

 Нет соответствия

Схожие проблемы были выявлены при оценке РГП «Развитие культуры в Забайкальском крае», в которой нет пересечений с РП и, соответственно, национальными целями развития.

Анализ декомпозиции РГП и РП в Республике Удмуртия показал следующее:

- в отдельных ПП РГП содержится упоминание о РП, однако более подробную информацию, отражающую цель, задачи, показатели, документ не содержит, что осложняет анализ и интерпретацию результатов по координации элементов стратегических документов;

- отдельные показатели ПП РГП полностью идентичны показателям соответствующих РП, но отражены в ПП не в полном объеме. Данный факт свидетельствует о взаимосвязанных направлениях реализации РГП и РП, без полного дублирования структурных элементов;

- в некоторых случаях РП распределены между несколькими ПП одной РГП.

В целом, можно отметить достаточно проработанную структуру документов стратегического планирования Республики Удмуртия. В дополнительном обосновании нуждается содержание подпрограмм РГП, в которых содержится упоминание о РП без его дальнейшего раскрытия и обоснования.

В результате анализа декомпозиции РГП и РП в Калининградской области было установлено следующее:

- все без исключения РП отражаются в паспортах РГП;

- наблюдается частичное соответствие показателей РП в соответствующих ПП РГП;

- в отдельных ПП РГП находят отражение несколько РП;

- подпрограмма 5 «Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия» РГП Калининградской области «Культура» содержит прямую ссылку на РП «Создание условий для реализации творческого потенциала нации», однако пересечения в целях, задачах, показателях и других элементах документов не прослеживается;

- в Подпрограмму 1 «Создание и развитие информационного общества» ГП Калининградской области «Цифровая трансформация» включены четыре РП в области цифровой экономики, ключевые характеристики документов изложены в одном русле, однако показатели документов не пересекаются;

- большая часть структурных элементов РГП и РП в области цифровой экономики дополняют друг друга, однако пересечения по конкретным позициям (показатели, цели, задачи) отсутствуют.

В целом анализ отдельных РГП и РП Калининградской области показал частичное соответствие требованиям ПП-786. Кроме приведения в соответствие структуры (включения проектных и программных элементов) в РГП Калининградской области следует отразить более четкую взаимосвязь между структурными элементами РГП и РП, которые должны не только дополнять друг друга, но и содержать показатели, декомпозируемые между документами.

Заключение. Таким образом, в ходе анализа отдельных программных и проектных документов Забайкальского края, Республики Удмуртия, Калининградской области и Республики Мордовия было установлено отсутствие унификации требований к документам стратегического планирования на уровне регионов и прямой взаимосвязи между РГП и РП. Несмотря на четко установленные предписания по гармонизации программных и проектных документов (отражение показателей национальных проектов в документах федерального уровня и их декомпозиция в проекты, реализуемые на уровне регионов, включенных в РГП), на практике логика взаимосвязи между документами нарушена, что может затруднить перераспределение финансовых ресурсов на реализацию соответствующих РГП и РП. В разных регионах прослеживается тенденция от полного игнорирования показателей региональных проектов в РГП до упоминания о существовании РП непосредственно в ПП РГП без их дальнейшего раскрытия [6; 7; 8]. Это противоречит условиям внедрения проектного подхода и не способствует достижению национальных целей.

Установленные межрегиональные различия в формировании и реализации программно-проектных механизмов, заложенных в РГП и РП, требуют устранения [9; 10] путем пересмотра документов, реализуемых на уровне регионов и приведения их в соответствие с ПП-786. В этой связи, автором настоящей статьи в целях обеспечения координации и гармонизации программно-проектных механизмов, реализуемых в рамках РГП и РП, предлагается разработать методические рекомендации субъектам Российской Федерации по формированию РГП в новом формате по аналогии с рекомендациями по реализации ГП РФ.

В качестве ключевых положений методических рекомендаций целесообразно рассмотреть детализацию показателей федеральных проектов, декомпозируемых между субъектами РФ и отраженных в РГП. Согласование сроков и целевых значений показателей можно представить в виде таблицы 2.

**Декомпозиция показателей федерального проекта
по региональным проектам и региональным государственным программам**

| | | Период реализации ФП, год | | | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | N | N+1 | N+2 | N+3 | N+4 | N+5 | N+6 |
| Показатель ФП | | | | | | | | |
| Показатель 1 / значение | | | | | | | | |
| | Регион 1 – РГП п / значение | | | | | | | |
| | Регион 1 – РП п/ значение | | | | | | | |
| Показатель 2 / значение | | | | | | | | |
| | Регион 1 – РГП п / значение | | | | | | | |
| | Регион 1 – РП п / значение | | | | | | | |
| Показатель 3 / значение | | | | | | | | |
| | Регион 1 – РГП п / значение | | | | | | | |
| | Регион 1 – РП п / значение | | | | | | | |

Источник: составлено автором.

Предложение по декомпозиции показателей может быть использовано федеральными и региональными органами власти в целях контроля за исполнением проектных документов и эффективностью расходования бюджетных средств. Также указанное предложение позволит обеспечить гармонизацию документов разного уровня (ФП, РГП, РП и др.), направленных на достижение национальных целей развития.

Литература

1. Седова М. Л. Финансирование национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. 2020. Т. 13, № 3. С. 17–27. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-17-27.
2. Соляникова С. П. Системные риски общественных финансов: как определить и минимизировать? // Аудиторские ведомости. 2020. № 2. С. 74–81.
3. Бегчин Н. А. Доклад на тему «Модернизация подходов к программно-целевому планированию в условиях реализации национальных целей развития», 2018 г. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/conf_krista/Begchin.pdf.
4. Бегчин Н. А. К вопросу об особенностях реализации нацпроектов в 2020 году // Бюджет. 2021. № 5 (221). С. 48–52.
5. Барт Т. В., Мартынюк В. Н. Социальные инвестиционные проекты: региональные риски //

Креативная экономика. 2022. Т. 16, № 2. С. 739–756. DOI: 10.18334/се.16.2.114339.

6. Езангина И. А., Громышова О. С. Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России // Финансы: теория и практика. 2020. Т. 24, № 5. С. 112–127. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127.

7. Еремина И. А., Полянин А. В. Комплексные региональные проекты развития территорий в ракурсе теории сложности // Вестник Академии знаний. 2021. № 42 (1). С. 131–136. DOI: 10.24412/2304-6139-2021-10894.

8. Ковалевская А. С. Динамика повышения прозрачности бюджетно-налоговой сферы в России // Финансы. 2021. № 1. С. 7–15.

9. Кайдашова А. К., Рачкова А. В. Государственные и региональные программы и проекты как инструмент государственного регулирования рынка труда (на примере Владимировской области) // Вестник Университета Российской академии образования. 2019. № 5. С. 19–24.

10. Молотков Ю. И. Региональные инновационные проекты как инструменты социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Профессиональное образование в современном мире. 2021. Т. 11, № 2. С. 74–85. DOI: 10.20913/2618-7515-2021-2-8.

Сведения об авторе

Фрумина Светлана Викторовна – канд. экон. наук, доцент, доцент Департамента общественных финансов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доцент кафедры мировых финансовых рынков и финтеха ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва, Россия.
E-mail: frumina@mail.ru

**UNIFICATION OF REQUIREMENTS TO THE PROGRAM DOCUMENTS
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION,
THEIR HARMONIZATION WITH NATIONAL DEVELOPMENT GOALS AND COMPLIANCE
WITH THE ESTABLISHED PARAMETERS OF FINANCIAL SUPPORT**

S. Frumina

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

The purpose of the article is to develop recommendations on the unification of requirements for program and project documents implemented at the level of the subjects of the Russian Federation. The article analyzes the documents of strategic planning at the regional level, identifies inaccuracies in the development of documents and the lack of their harmonization with national development goals, as well as their compliance with the established parameters of financial support. The arguments confirming the imbalance between the indicators of federal and regional projects are presented, the inaccuracies of individual regional state programs are revealed, the implementation of which is carried out without taking into account the requirements of the Decree of the Government of the Russian Federation No. 786 of May 26, 2021. When writing an article, empirical (description, comparison) and experimental-theoretical (analysis and synthesis, induction and deduction) research methods are used. The practical significance of the work lies in the possibility of clarifying individual documents of strategic planning at the regional level.

Key words: state programs, regional projects, national goals, parameters of financial support of program documents, indicators and indicators.

References

1. Sedova M. L. Financing of national projects, *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, 2020. Vol. 13, No. 3, pp. 17–27. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-17-27. (In Russ.)
2. Solyannikova S. P. Systemic risks of public finance: how to define and minimize? *Auditorskie vedomosti*, 2020, No. 2, pp. 74–81. (In Russ.)
3. Begchin N. A. *Modernizatsiya podkhodov k programmno-tselevomu planirovaniyu v usloviyakh realizatsii natsional'nykh tselei razvitiya* [Modernization of approaches to program-target planning in the context of the implementation of national development goals], report, 2018, Available at: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/conf_krista/Begchin.pdf (accessed: 07/20/2022).
4. Begchin N. A. On the issue of the specifics of the implementation of national projects in 2020, *Byudzhët*, 2021, No. 5 (221), pp. 48–52. (In Russ.)
5. Bart T. V., Martynyuk V. N. Social investment projects: regional risks, *Kreativnaya ekonomika*, 2022, Vol. 16, No. 2, pp. 739–756. DOI: 10.18334/ce.16.2.114339. (In Russ.)
6. Ezangina I. A., Gromyshova O. S. Directions of improvement of the monitoring system of state programs of socio-economic development of Russia, *Finansy: teoriya i praktika*, 2020, Vol. 24, No. 5, pp. 112–127. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127. (In Russ.)
7. Eremina I. A., Polyanin A. V. Complex regional territorial development projects from the perspective of complexity theory, *Vestnik Akademii znaniy*, 2021, No. 42 (1), pp. 131–136. DOI: 10.24412/2304-6139-2021-10894. (In Russ.)
8. Kovalevskaya A. S. Dynamics of increasing transparency of the fiscal sphere in Russia, *Finansy*, 2021, No. 1, pp. 7–15. (In Russ.)
9. Kaidashova A. K., Rachkova A. V. State and regional programs and projects as an instrument of state regulation of the labor market (on the example of the Vladimir region), *Vestnik Universiteta Rossiiskoi akademii obrazovaniya*, 2019, No. 5, pp. 19–24. (In Russ.)
10. Molotkov Yu. I. Regional innovative projects as instruments of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation, *Professional'noe obrazovanie v sovremennoy mire*, 2021, Vol. 11, No. 2, pp. 74–85. DOI: 10.20913/2618-7515-2021-2-8. (In Russ.)

About the author

Svetlana V. Frumina – PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of World Financial Markets and Fintech, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.
E-mail: frumina@mail.ru