

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.4>

UDC 332.14
LBC 62.05

Submitted: 21.12.2019
Accepted: 28.01.2020

UPDATING THE APPROACHES FOR STANDARDIZATION OF STATE PROGRAMS OF FEDERAL SUBJECTS AND MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A CONDITION FOR THE TRANSITION TO PROJECT MANAGEMENT¹

Svetlana A. Lipina

Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

Lina K. Bocharova

Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

Lyubov A. Belyaevskaya-Plotnik

Institute of Economics and Crisis Management, Moscow, Russian Federation;
Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

Natalya Yu. Sorokina

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation;
Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

Abstract. State programs of federal subjects and municipalities of the Russian Federation have a heterogeneous structure which is connected with regional and municipal legislation and which sets different requirements for the content of documents. The current order violates the integrity of the system of strategic planning documents, does not ensure the coordination of goals and objectives between the federal, regional and municipal levels of the government, which in turn does not allow for a comprehensive monitoring of implementing regional and municipal documents at the programming level, but also does not make it possible to assess the contribution of federal subjects of the Russian Federation and their municipalities to achieve national development goals. The standardization of the structure of state programs of federal subjects and municipalities of the Russian Federation will contribute to the introduction of digital technologies into the practice of state and municipal administration, which can be based on the use of cognitive technologies for the analysis of strategic planning documents. The authors formulate specific proposals and practice-oriented recommendations for unification of state programs of federal subjects and municipalities of the Russian Federation on the basis of the analysis of the federal, regional and municipal legislation establishing the requirements for the order of development and content of state programs of subjects and municipalities of the Russian Federation. The paper shows that the unified structure of state programs of federal regions, republics and municipalities can be used in developing a “constructor” of strategic planning documents, the creation of which is possible on a digital platform for the interaction of strategic planning participants. This approach will allow users of the digital platform to generate digitally various types of strategic planning documents.

Key words: national development goals, structure of the state program, regional economy, regional state program of the Russian Federation, municipal program of the Russian Federation, standardization, unification of state programs, state program constructor, project management.

Citation. Lipina S.A., Bocharova L.K., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Yu., 2020. Updating the Approaches for Standardization of State Programs of Federal Subjects and Municipalities of the Russian Federation as a Condition for the Transition to Project Management. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossi* [Regional Economy. South of Russia], vol. 8, no. 1, pp. 38-48. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.4>

© Липина С.А., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю., 2020

АКТУАЛИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ К СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УСЛОВИЕ ПЕРЕХОДА НА ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ¹

Светлана Артуровна Липина

Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация

Лина Константиновна Бочарова

Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация

Любовь Александровна Беляевская-Плотник

Институт экономики и антикризисного управления, г. Москва, Российская Федерация;
Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация

Наталья Юрьевна Сорокина

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация;
Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. Государственные программы субъектов и муниципальных образований РФ имеют разнородную архитектуру, что обусловлено региональным и муниципальным законодательством, устанавливающим различные требования к содержанию данных документов. Сложившийся порядок нарушает целостность системы документов стратегического планирования, не обеспечивает преемственность целей и задач с федерального на региональный и муниципальный уровни государственного управления, что, в свою очередь, не позволяет осуществлять комплексный мониторинг реализации региональных и муниципальных документов уровня программирования и не дает возможность оценить вклад субъектов РФ и их муниципалитетов в достижение национальных целей развития. Стандартизация структуры государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ будет способствовать внедрению цифровых технологий в практику государственного и муниципального управления, которое может быть основано на применении когнитивных технологий анализа документов стратегического планирования. На основе анализа положений федерального, регионального и муниципального законодательства, устанавливающего требования к порядку разработки и содержанию государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ, сформулированы конкретные предложения и практико-ориентированные рекомендации по унификации государственных программ субъектов и муниципалитетов РФ. Показано, что унифицированная структура государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ может быть использована при разработке «конструктора» документов стратегического планирования, создание которого возможно на цифровой платформе взаимодействия участников стратегического планирования. Такой подход позволит пользователям цифровой платформы создавать в цифровом формате различные типы документов стратегического планирования.

Ключевые слова: национальные цели развития, архитектура государственной программы, региональная экономика, государственная программа субъекта Российской Федерации, программа муниципального образования Российской Федерации, стандартизация, унификация государственной программы, конструктор государственной программы, проектное управление.

Цитирование. Липина С. А., Бочарова Л. К., Беляевская-Плотник Л. А., Сорокина Н. Ю., 2020. Актуализация подходов к стандартизации государственных программ субъектов и муниципальных образований Российской Федерации как условие перехода на проектное управление // Региональная экономика. Юг России. Т. 8, № 1. С. 38–48. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.4>

Постановка проблемы

Важнейшим условием полноценной реализации Указа Президента РФ от «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Указ Президента РФ № 204, 2018] является согласованная реализация федеральных, региональных и муниципальных проектов и программ, что требует стандартизации процессов их формирования на всех уровнях системы государственного и муниципального управления Российской Федерации.

В настоящее время государственные программы субъектов и муниципальных образований РФ существенно различаются не только по составу и структуре целей и показателей, но и по архитектуре и содержанию основных разделов. В методологическом плане это свидетельствует о том, что целостная совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих весь процесс планирования и программирования социально-экономического развития, включая достижение национальных целей, в Российской Федерации до сих пор не сформирована. Можно полагать, что сбалансированность программных документов федерального, регионального и муниципального уровней, их взаимосвязку и преемственность может обеспечить перевод в цифровой формат процесса создания данных документов на единой цифровой платформе. Вместе с тем в настоящее время наиболее проблемными вопросами, препятствующими цифровизации формирования государственных программ субъектов и муниципальных образований, являются: отсутствие преемственности между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней; отсутствие единой архитектуры соответствующих документов регионального и муниципального уровней; направленность региональных и муниципальных государственных программ на решение только «местных» задач, без учета задач, определенных федеральным уровнем; отсутствие единых подходов к взаимосвязке целей, задач и показателей региональных и муниципальных программ с документами федерального уровня.

Современные экономические условия и поставленные цели национального развития определяют необходимость сбалансированности и согласованности решения задач на всех уровнях государственной и муниципальной власти [Смирнова, Митрофанова, 2019]. В связи с этим актуальной задачей является разработка стандартов формирования государственных программ

субъектов и муниципальных образований Российской Федерации в целях координации и согласованности с документами стратегического планирования федерального уровня. Кроме того, развитие цифровых технологий и внедрение их в практику государственного и муниципального управления определяет необходимость разработки соответствующих когнитивных технологий, способствующих унификации процесса создания государственных программ субъектов и муниципальных образований Российской Федерации и обеспечивающих согласованность указанных документов по целям, задачам и показателям.

Материалы и методы

В основе разработанного методического подхода лежит общая теория и методология стратегического планирования, базирующаяся на общенаучных методах исследования (обобщение, ранжирование, сравнительный анализ и др.), методология государственного менеджмента, системный и проектный подходы, методы стандартизации и унификации.

Разработанные предложения основываются на анализе положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [ФЗ № 172, 2014], Постановлений Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [Постановление Правительства РФ № 588, 2010], «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» [Постановление Правительства РФ № 1242, 2017], методических указаний по разработке национальных проектов (программ), методических рекомендаций по подготовке региональных проектов, а также на анализе положений регионального и муниципального законодательства, устанавливающего требования к порядку разработки и содержанию государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ.

Анализ фактической архитектуры государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ

Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [ФЗ № 172, 2014] установлено, что требования к содержанию, последовательности разработки и ут-

верждения документов стратегического планирования на уровне субъекта РФ определяются органами государственной власти такого субъекта, а на уровне муниципального образования – органами местного самоуправления. Кроме того, в отношении разработки требований к документам стратегического планирования в указанном законе отмечено:

– в перечень полномочий органов государственной власти РФ входит «установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения)» [ФЗ № 172, 2014: ст. 4, п. 5];

– в перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ входит «установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [ФЗ № 172, 2014: ст. 5, п. 2];

– в перечень полномочий органов местного самоуправления входит «разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления» [ФЗ № 172, 2014: ст. 6, п. 2].

С учетом отмеченного в перечень полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней входит установление требований к содержанию документов стратегического планирования, в то время как в перечень полномочий органов местного самоуправления входит только «разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования...». Установление требований для разработки соответствующих документов местными органами власти законом не предусмотрено. Исходя из этого, регионами и муниципальными образованиями разработаны собственные положения (порядки, методики) разработки, утверждения, корректировки и мониторинга региональных и муниципальных программ, действующие в пределах соответствующей территории, что, на наш взгляд, нарушает принцип единства и целостности системы стратегического планирования.

Авторами были проанализированы, обобщены и систематизированы требования к разработке государственных программ РФ, установленные федеральным законодательством [Постановление Правительства РФ № 588, 2010; № 1242, 2017; и др.], а также соответствующие нормативные документы 30 регионов России, являющихся лидерами и аутсайдерами по уровню социально-экономического развития, согласно Рейтингу социально-экономического положения субъектов РФ [Рейтинг... , 2017], включая регионы, занимающие медианные позиции в рейтинге.

Также были рассмотрены нормативные акты муниципальных образований указанных регионов. Кроме того, проанализировано более 4 000 программных документов регионального и муниципального уровней на предмет их действительной архитектуры. В исследование были включены следующие регионы и их муниципальные образования: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Московская, Тюменская, Свердловская, Ленинградская области, Краснодарский край, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Мурманская, Ульяновская области, Хабаровский край, Удмуртская Республика, Ярославская, Омская области и Ставропольский край, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Чукотский автономный округ, Республика Карелия, Курганская, Псковская области, Республика Адыгея, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания.

Анализ требований к разработке государственных программ субъектов РФ и их муниципальных образований выявил различие в перечне обязательных разделов программ в методических рекомендациях федерального, регионального и муниципального уровней. Кроме того, установлена неоднородность формулировок названий разделов государственных программ и их содержания.

Анализ показал неоднородность состава и структуры государственных программ как в границах отдельных регионов, так и между регионами. Вместе с тем в большинстве случаев государственные программы отдельно взятого региона имеют «типовой» набор по составу и структуре основных разделов и «выстроены» в строгом соответствии с требованиями регионального законодательства. Также большинство исследованных государственных программ субъектов

РФ соответствует федеральному законодательству [Постановление Правительства РФ № 588, 2010], а неоднородность их состава и структуры обусловлена различиями в требованиях, закрепленных региональным законодательством. Кроме того, можно констатировать, что все проанализированные государственные программы субъектов и муниципальных образований РФ имеют приложения, состав и структура которых существенно различаются.

Из всех государственных программ исследованных регионов только в одном (ХМАО – Югра) имеются разделы, отражающие связь государственных программ с национальными проектами, что, по мнению авторов, является критически низким и не способствует достижению поставленных целей национального развития.

По итогам анализа можно констатировать, что структура муниципальных программ в целом тождественна структуре государственных программ регионов, однако состав разделов муниципальных программ в исследованных регионах существенно различается. При этом значительное количество муниципальных программ не соответствует требованиям к структуре и содержанию муниципальных программ, установленных муниципальным законодательством: отсутствует единообразие структуры и наименований структурных элементов муниципальных программ (относится преимущественно к регионам с низким социально-экономическим положением). В ряде муниципальных образований наблюдаются различия не только в структуре муниципальных программ, но и в структуре паспортов муниципальных программ.

Предложения по стандартизации государственных программ субъектов и муниципальных образований РФ

Госпрограммы являются основным структурным элементом, связывающим цели и задачи государственной политики с бюджетными ресурсами, позволяющими их реализовать. Однако на практике отсутствует преемственность требований федерального, регионального и муниципального законодательства в отношении структуры и содержания документов стратегического планирования уровня программирования, что не только нарушает целостность системы стратегического планирования, но и не позволяет достичь поставленных национальных целей развития. Программные документы субъектов

и муниципалитетов РФ в большей мере соответствуют региональному и муниципальному законодательству, имея при этом разнородную структуру. В связи с этим определение набора обязательных ключевых положений для региональных и муниципальных документов стратегического планирования уровня программирования с сохранением возможности отражения региональной специфики является высокоактуальной задачей.

В настоящее время государственные программы субъектов и муниципалитетов РФ в большинстве своем направлены на решение исключительно региональных и муниципальных проблем. Связь региональных и муниципальных программ, даже при ее наличии, с федеральными государственными программами не отображается.

Практика такова, что субъекты и муниципальные образования РФ самостоятельно принимают решения в определении перечня программ и подготовке методических указаний по их разработке. Даже в случае пересечения региональных и муниципальных программ с государственными программами федерального уровня по характеру решаемых задач можно отметить значительную степень рассогласованности целей, задач, показателей и мероприятий.

Государственные программы регионов и муниципалитетов РФ должны решать не только сугубо «местные» проблемы, но также быть направлены на достижение общегосударственных, национальных целей [Сорокина, 2015].

Все муниципальные и региональные государственные программы должны решать следующие основные задачи: обеспечивать реализацию национальных целей и задач, определяемых на федеральном уровне; обеспечивать решение региональных и муниципальных проблем, характерных для конкретной территории.

В связи с этим целесообразным представляется постепенное переструктурирование региональных и муниципальных программ в целях обеспечения их согласованности с государственными программами федерального уровня, национальными и федеральными проектами. В результате для всех уровней власти может быть сформировано «дерево» задач, решение которых позволят достичь национальные цели развития, определенные Указом Президента РФ № 204 [Указ Президента РФ № 204, 2018]. Следует согласиться с мнением авторитетных исследователей [Клименко и др., 2016], что во многом сложность разрешения данной проблемы свя-

зана с до сих пор имеющим место одновременным применением ведомственного и функционального подходов при разработке государственных и муниципальных программ в Российской Федерации. При этом ситуация осложняется необходимостью увязки этих документов с национальными, региональными и иными действующими проектами [Горовая, 2017; Липина и др., 2019].

Проведенный анализ структуры государственных программ субъектов и муниципалитетов РФ позволяет выделить ряд разделов, которые могут быть стандартизированы, то есть присутствовать в региональных и муниципальных программах в качестве обязательных элементов.

В основу формирования перечня обязательных разделов государственных программ регионов и муниципалитетов целесообразным представляется положить следующие принципы:

1. Минимальное отклонение от сложившейся практики формирования содержания указанных документов. В настоящее время регионы и муниципалитеты выработали уже понятные им подходы к структуре госпрограмм. Существенное переструктурирование этих документов может сопровождаться рисками как саботирования изменений, так и временного приостановления реализации этого типа документов стратегического планирования, что неизбежно влечет снижение эффективности.

2. Максимальное сопряжение с федеральными государственными программами и проектами региональных государственных программ.

3. Обязательное отражение в государственных программах субъектов РФ участия муниципальных образований. Это позволит оценить, каким образом и в каком объеме муниципалитеты будут участвовать в реализации не только государственных программ, но и федеральных программ и проектов. Такой подход дает возможность выстроить вертикаль «цели – задачи – показатели» с федерального до муниципального уровня.

Учитывая вышеизложенное, а также результаты анализа фактической структуры государственных и муниципальных программ, можно предложить следующие обязательные разделы указанных документов:

1. Паспорт государственной программы. Учитывая, что по результатам анализа структуры паспортов государственных программ субъектов и муниципалитетов РФ разнятся между собой в различных субъектах, в качестве обязательных разделов паспорта региональной и му-

ниципальной государственной программы можно рекомендовать следующие:

- а) наименование государственной программы РФ;

- б) наименование национального проекта, в случае если государственная программа субъекта РФ реализуется в сфере реализации национального проекта (только для государственных программ субъектов РФ);

- в) перечень региональных проектов, направленных на реализацию федерального проекта, в случае если государственная программа субъекта РФ реализуется в сфере реализации национального проекта. Для муниципальной программы – наименование государственной программы субъекта РФ или регионального проекта, в случае если программа муниципального образования реализуется в соответствующей сфере;

- г) ответственный исполнитель государственной программы. Для муниципальных программ с указанием куратора (администратора) программы, который несет персональную ответственность за итоги реализации программы;

- д) куратор (администратор) государственной программы, который несет персональную ответственность за итоги реализации государственной программы (только для государственных программ субъектов РФ);

- е) соисполнители государственной программы;

- ж) цели и задачи государственной программы;

- з) целевые индикаторы и показатели государственной программы;

- и) сроки реализации государственной программы;

- к) объемы бюджетных ассигнований программы;

- л) электронный адрес размещения программы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (помимо федеральной информационной системы стратегического планирования).

2. Характеристика проблемы, на решение которой направлена программа. В данном разделе должны быть четко (по пунктам) определены проблемы, на решение которых направлена программа. Каждая из обозначенных проблем может быть трансформирована либо в мероприятие государственной программы, либо в подпрограмму, либо в проект. Это даст возможность проследить связь между поставленными проблемами, целями программ и предпринимаемыми усилиями. Также в данный раздел целесообразно включить базовые значения целевых показателей с динамикой за предыдущие три года.

3. Цели, задачи и целевые показатели программы, где должна прослеживаться прямая связь с проблемами, на решение которых направлена программа, а также отражена связь (если таковая будет) с реализацией национальных проектов. Кроме того, в данном разделе должны отражаться значения показателей для муниципальных образований, которые принимают участие в реализации программы. В случае, если показатели не входят в Федеральный план статистических работ, в приложении к государственной программе должна быть приведена методика расчета показателей.

4. Перечень и характеристики основных мероприятий государственной программы и ведомственных целевых программ с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы. В данном разделе обосновывается необходимость того или иного мероприятия, в частности принятия нормативно-правовых документов в целях реализации программы, а также дается прямая связь с целевыми показателями. Кроме того, в данном разделе целесообразно отражать мероприятия программы в разрезе муниципальных образований субъекта РФ.

5. Портфели проектов и проекты, направленные, в том числе, на реализацию национальных и федеральных проектов Российской Федерации. Данный раздел должен содержать перечень региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, а также иных проектов, реализуемых в рамках региональной государственной программы, с указанием соответствующих целевых показателей.

6. Потребность в ресурсном обеспечении программы, содержащем количественную оценку трудовых, информационных, производственных и прочих ресурсов, необходимых для реализации программы, в том числе в разрезе муниципальных образований региона (для государственных программ субъектов РФ).

7. Информация по финансовому обеспечению государственной программы за счет всех источников финансирования. В данном разделе целесообразно отразить объемы требуемых финансовых ресурсов с указанием их источников (средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, региональных и муниципальных бюджетов), а также по главным распорядителям бюджетных средств и по годам реализации.

8. Описание возможных рисков реализации программы и направлений их минимизации. Данный раздел должен содержать описание возможных рисков, а также предполагаемые способы их парирования или минимизации.

9. Контроль и мониторинг реализации программы с указанием ответственных лиц и структурных подразделений. Также в данном разделе должны быть отражены диапазоны допустимых значений колебаний целевых показателей, в том числе по ключевым мероприятиям.

10. Последствия недостижения регионом и муниципальными образованиями, участвующими в программе, поставленных целей и (или) установленных значений целевых показателей программы, в том числе порядок и условия возврата субсидии при их предоставлении.

11. План реализации государственной программы на очередной финансовый год и плановый период. В данном разделе необходимо отражать запланированную последовательность реализации мероприятий с выделением контрольных точек.

Как правило, подготовка любой государственной программы сопровождается разработкой дополнительных обосновывающих материалов. Полагаем, что такой раздел, как «Характеристика текущего состояния», который присутствует практически во всех проанализированных программах, вполне может быть отнесен именно к обосновывающим материалам. На основании данных материалов могут быть кратко и четко сформулированы проблемы, на решение которых будет направлена государственная программа.

К обязательным обосновывающим материалам могут быть отнесены сведения о сравнительном анализе социально-экономической эффективности альтернативных способов достижения целей и решения задач программы, что будет являться обоснованием выбора тех или иных методов и способов решений, а, по сути, мероприятий, которые будут включены в программу. Можно полагать, что это будет способствовать повышению эффективности реализации государственных программ.

Можно полагать, что описание ожидаемой эффективности реализации программы также необходимо вынести в обосновывающие материалы, куда, кроме того, целесообразно включить материалы, отражающие количественную потребность во всех видах ресурсов (не только финансовых), необходимых для реализации госу-

дарственной программы, с указанием источников покрытия их дефицита (в случае, если такой будет выявлен). Однако данные сведения должны быть подготовлены к этапу утверждения программы, поскольку фактически обосновывают прогнозную эффективность, результативность и эффекты от реализации программы. Без данных расчетов утверждение программы выглядит нецелесообразным. Такой подход подразумевает, что в процессе реализации программы ее эффективность оценивается степенью достижения поставленных целей. Если цели достигаются, в том числе и промежуточные (контрольные точки), дополнительные, сверх запланированного, ресурсы не привлекаются, то реализация программы может быть признана эффективной.

Государственная программа традиционно содержит приложения. Представляется, что громоздкие таблицы с перечнем целевых показателей, характеристикой состава мероприятий программы и источников финансирования мероприятий по годам реализации программы и др. целесообразно представлять в приложениях. Кроме того, в приложения также целесообразно включать детальное описание подпрограмм или проектов.

Проведенный анализ выявил, что на практике сложились два подхода к определению места подпрограмм в структуре государственных программ: первый – подпрограмма является одним из разделов программы; второй – подпрограмма не входит в структуру программы как самостоятельный раздел и помещается в приложения. Второй подход представляется более целесообразным, поскольку позволяет, не увеличивая объем текстовой части государственной программы, детально раскрыть содержание подпрограммы или проекта, включенного в состав государственной программы. При этом в текстовую часть оправданным представляется отражение только основных параметров подпрограмм и проектов в соответствующих разделах.

Указанная унифицированная структура государственных программ субъектов РФ и муниципальных образований РФ может быть использована при разработке «конструктора» документов стратегического планирования, создание которого возможно на цифровой платформе взаимодействия участников стратегического планирования. Данный конструктор будет представлять собой совокупность интеллектуально-технологических инструментов, которые будут позволять пользователям цифровой платформы формиро-

вать в цифровом формате различные типы документов стратегического планирования.

Предполагается, что пользователи платформы будут последовательно формировать в унифицированной форме структурные элементы документов стратегического планирования, которые будут в автоматическом режиме проходить процедуру валидации с использованием механизмов семантического, лингвистического анализа, технологий искусственного интеллекта и скорингового анализа. Это позволит снизить уровень некорректных данных, обеспечит вертикальную и горизонтальную связанность элементов системы документов стратегического планирования, которая будет основана на принципах последовательной декомпозиции целей, задач и мероприятий, а в перспективе повысит качество документов и процессов государственного и муниципального управления, нацеленного, в том числе, и на достижение национальных целей развития.

Заключение

В настоящее время наблюдается дисбаланс в части согласованности государственных программ федерального, регионального и муниципального уровней, а в части реализации национальных проектов выстроена вертикаль «национальный проект – федеральные проекты – региональные проекты», каждый элемент которой погружен в соответствующие государственные программы. Вместе с тем вопрос сопряжения и согласования государственных программ федерального, регионального и муниципального уровней остается открытым. По результатам анализа фактической структуры государственных программ субъектов РФ и муниципальных образований РФ выделены элементы указанных документов, которые могут быть стандартизированы, что позволит не только упорядочить структуру этих документов, но и обеспечить их вертикальную взаимосвязанность.

Предлагаемая структура региональных и муниципальных государственных программ вносит незначительные коррективы в сложившуюся на практике структуру данных документов и не противоречит нормам соответствующего регионального и муниципального законодательства. Разработанная архитектура региональных и муниципальных документов уровня программирования может быть положена в основу формирования «конструктора» данного типа документов на платформе взаимодействия участников стратегического планирования.

В целом приведение региональных и муниципальных государственных программ к унифицированному формату, обеспечивающему вертикальную преемственность целей, задач, показателей и мероприятий, позволит:

- 1) выявить и устранить дублирование решаемых задач;
- 2) улучшить качество мониторинга реализации государственных программ регионов РФ и муниципалитетов РФ;
- 3) обеспечить мониторинг достижения национальных целей в региональном и муниципальном разрезе;
- 4) повысить качество мониторинга и анализа социально-экономического развития регионов и муниципалитетов РФ;
- 5) оценить вклад региональных и муниципальных программ в реализацию документов стратегического планирования федерального уровня, в том числе национальных проектов.
- 6) улучшить сбалансированность системы стратегического планирования.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения прикладного экономического исследования по заказу Министерства экономического развития РФ в 2019 г. на тему «Разработка научно-обоснованных рекомендаций по созданию стандартов формирования государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Российской Федерации в целях координации с документами стратегического планирования федерального уровня (в том числе в целях достижения национальных целей развития Российской Федерации)».

The article was carried out in the framework of conducting the applied economic study commissioned by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation in 2019 on the issue “Development of Evidence-Based Recommendations for Creating Standards for the Formation of State Programs of the Subjects of the Russian Federation and Municipalities of the Russian Federation in Order to Coordinate with Federal Strategic Planning Documents (Including in Order to Achieve the National Development Goals of the Russian Federation)”.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Горова Т. В., 2017. Интеграция проектов в госпрограммы: обзор регионального опыта // Бюджет.ру. 2017. № 12 (декабрь). URL: <http://bujet.ru/article/334268.php> (дата обращения: 13.12.2019).

Клименко А. В., Королев В. А., Двинских Д. Ю., Рычкова Н. А., Сластухина И. Ю., 2016. Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения : Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. Дом Высшей школы экономики, 2016. 60 с. (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

Липина С. А., Сорокина Н. Ю., Беляевская-Плутник Л. А., Бочарова Л. К., 2019. Формирование единых подходов к системе показателей документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации // Региональная экономика. Юг России. Т. 7, № 1. С. 56–65. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.1.5>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», 2010. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140511>.

Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (ред. от 8 июня 2019 г. № 746), 2019. URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 года, 2017. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html> (дата обращения: 13.12.2019).

Смирнова О. О., Митрофанова И. В., 2019. Сбалансированность стратегического планирования в России: о системности подходов к документам, программам и проектам // Региональная экономика. Юг России. Т. 7, № 3. С. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>.

Сорокина Н. Ю., 2015. Содержание и направления устойчивого социально-экономического развития регионов России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). Т. 6, № 2-1 (22). С. 143–147.

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», 2018. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>.

Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/.

REFERENCES

- Gorovaya T.V., 2017. Integratsiya proektov v gosprogrammy: obzor regionalnogo opyta [Integration of Projects into State Programs: A Review of Regional Experience]. *Byudzheta.ru*, 2017, no. 12 (December). URL: <http://bujet.ru/article/334268.php> (accessed 13 December 2019).
- Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Rychkova N.A., Slastikhina I.Yu., 2016. *Strategicheskoe planirovanie v Rossiyskoy Federatsii: sostoyanie metodicheskogo obespecheniya: Analiticheskiy doklad (po rezul'tatam monitoringa realizatsii Federal'nogo zakona ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskoy planirovani v Rossiyskoy Federatsii»)* [Strategic Planning in the Russian Federation: State of the Methodological Support. Analytical Report (Based on the Results of Monitoring the Implementation of the Federal Law of June 28, 2014 no. 172-FZ On Strategic Planning in the Russian Federation)]. Moscow, Izdatelskiy Dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2016. 60 p. (Seriya WP8 «Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie» [WP8 Series “State and Municipal Administration”]).
- Lipina S.A., Sorokina N.Yu., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bocharova L.K., 2019. Formirovanie edinykh podkhodov k sisteme pokazateley dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub'yektov Rossiyskoy Federatsii [Development of Common Approaches to the System of Indicators for Strategic Planning Documents of Russian Regions]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 7, no. 1, pp. 56-65. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.1.5>.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 02.08.2010 № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii», 2010 [Decree of the Government of the Russian Federation of August 2, 2010 no. 588 “On the Approval of the Procedure for Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programs of the Russian Federation”]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140511>.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.10.2017 № 1242 «O razrabotke, realizatsii i ob otsenke effektivnosti otdelnykh gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii» (red. ot 8.06.2019 № 746), 2019 [Decree of the Government of the Russian Federation of October 12, 2017 no. 1242 “On the Development, Implementation and Evaluation of the Efficiency of Certain State Programs of the Russian Federation” (ed. of June 8, 2019 no. 746)]. URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
- Reyting sotsialno-ekonomicheskogo polozheniya sub'yektov RF po itogam 2017 goda, 2017 [Rating of the Socio-Economic Situation in the Subjects of the Russian Federation in 2017]. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html> (accessed 13 December 2019).
- Smirnova O.O., Mitrofanova I.V., 2019. Sbalansirovannost strategicheskogo planirovaniya v Rossii: o sistemnosti podkhodov k dokumentam, programmam i proektam [Balance of Strategic Planning in Russia: On the Systemic Approach to Documents, Programs and Projects]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 7, no. 3, pp. 14-24. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>.
- Sorokina N.Yu., 2015. Soderzhanie i napravleniya ustoychivogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossii [Content and Directions of Sustainable Socio-Economic Development of Russian Regions]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)* [MIR (Modernization. Innovation. Research)], vol. 6, no. 2-1 (22), pp. 143-147.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 07.05.2018 g. № 204 «Onatsionalnykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda», 2018 [Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 no. 204 “On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period Until 2024”]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>.
- Federalnyy zakon ot 28.06.2014 g. № 172-FZ (red. ot 31.12.2017) «O strategicheskoy planirovani v Rossiyskoy Federatsii», 2014 [Federal Law of June 28, 2014 no. 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/.

Information About the Authors

Svetlana A. Lipina, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Deputy Chairman of the Council for the Study of Productive Forces, Head of the Department of the World Ocean and the Arctic, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Vavilova St., 7, 117997 Moscow, Russian Federation, s.lipina@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8967-9392>

Lina K. Bocharova, Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Department of the World Ocean and the Arctic, Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Vavilova St., 7, 117997 Moscow, Russian Federation, bocharova_lina@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4379-0308>

Lyubov A. Belyaevskaya-Plotnik, Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Department of Anti-Crisis Management and Finance, Institute of Economics and Crisis Management, Vavilova St., 53, Bld. 3, 117312 Moscow, Russian Federation; Senior Researcher, Department of the World Ocean and the Arctic, Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Vavilova St., 7, 117997 Moscow, Russian Federation, belyaevskaya@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4962-4095>

Natalya Yu. Sorokina, Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Department of National and Regional Economics, Plekhanov Russian University of Economics, Stremyanny Lane, 36, 115093 Moscow, Russian Federation; Researcher, Department of the World Ocean and the Arctic, Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Vavilova St., 7, 117997 Moscow, Russian Federation, sorokina-tula@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5180-3389>

Информация об авторах

Светлана Артуровна Липина, доктор экономических наук, профессор, заместитель председателя Совета по изучению производительных сил (СОПС), руководитель отделения «Мировой океан и Арктика», Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, ул. Вавилова, 7, 117997 г. Москва, Российская Федерация, s.lipina@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8967-9392>

Лина Константиновна Бочарова, кандидат экономических наук, научный сотрудник отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил (СОПС), Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, ул. Вавилова, 7, 117997 г. Москва, Российская Федерация, bocharova_lina@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4379-0308>

Любовь Александровна Беляевская-Плотник, кандидат экономических наук, доцент, Департамент антикризисного управления и финансов, Институт экономики и антикризисного управления, ул. Вавилова, 53, корп. 3, 117312 г. Москва, Российская Федерация; старший научный сотрудник отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил (СОПС), Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, ул. Вавилова, 7, 117997 г. Москва, Российская Федерация, belyaevskaya@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4962-4095>

Наталья Юрьевна Сорокина, кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной и региональной экономики, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, пер. Стремянный, 36, 115093 г. Москва, Российская Федерация; научный сотрудник отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил (СОПС), Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, ул. Вавилова, 7, 117997 г. Москва, Российская Федерация, sorokina-tula@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5180-3389>