

УДК 332.14
EDN: BRNPPD



©2025 Контент доступен по лицензии CC BY-NC 4.0
This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 license
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

КИСЕЛЕВА Екатерина Борисовна, аспирант, председатель контрольно-счетной палаты
городского округа Тольятти
Поволжский государственный университет сервиса
445017, Россия, Тольятти

SPIN-код: 7988-2751
AuthorID: 1294460

Аннотация. В статье представлены результаты исследования системы управления государственными программами Российской Федерации, определенные нормативно-правовыми актами, утвержденными на федеральном и региональном уровнях. Эффективность управления реализацией мероприятий программ напрямую влияет на достижение запланированных стратегических горизонтов социально-экономического развития. В статье описаны новшества в системе управления государственными программами. Автором выявлено отсутствие научных публикаций на заданную тему, что определило актуальность проведенного исследования и сделанных выводов. Законодательством прямо предусмотрена взаимосвязь документов стратегического планирования всех уровней, куда относятся, в том числе, государственные и муниципальные программы, следовательно, внедрение новой системы управления государственными программами на муниципальном уровне является актуальным. По результатам исследования выявлены основные направления деятельности местных исполнительных органов власти, которые необходимо предпринять для перестройки системы управления муниципальными программами. Кроме того, автором сформулированы основные проблемы, сопряженные с указанной трансформацией.

Ключевые слова: управление государственными программами, муниципальная программа, стратегическое планирование, проектная деятельность, государственное и муниципальное управление, социально-экономическое развитие.

© Киселева Е.Б., 2025

PROBLEMS OF IMPLEMENTING A NEW SYSTEM OF GOVERNMENT PROGRAM MANAGEMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL

KISELEVA Ekaterina Borisovna, PhD student, Chairman of the Control and Accounting
Chamber of the Togliatti City District
Volga Region State University of Service
445017, Russia, Togliatti

Abstract. The article presents the results of a study of the management system of state programs of the Russian Federation, defined by regulatory legal acts approved at the federal and regional levels. The effectiveness of managing the implementation of program activities directly affects the achievement of the planned strategic horizons of socio-economic development. The article describes the innovations in the government program management system. The author revealed the absence of scientific publications on the given topic, which determined the relevance of the conducted research and the conclusions drawn. The legislation explicitly provides for the interconnection of strategic planning documents at all levels, which include state and municipal programs, therefore, the introduction of a new program management system at the municipal level is only a matter of time. According to the results of the study, the main areas of activity of local executive authorities have been identified, that need to be addressed to restructure the municipal program management system. Furthermore, the author identified the key challenges associated with this transformation.

Keywords: management of state programs, municipal program, strategic planning, project activities, state and municipal management, socio-economic development.

© Kiseleva E.B., 2025

ВВЕДЕНИЕ

Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 определены новые национальные цели Российской Федерации, которые представляют собой приоритеты государственного управления до 2030 года с прогнозом до 2036 года для комплексных преобразований в стране [1]. Национальные цели учитывают существующие тенденции и вызовы пространственного развития в условиях бюджетных ограничений и роста издержек в экономике, а их реализация должна способствовать повышению качества жизни граждан России.

Поскольку площадками для реализации национальных, федеральных проектов и государственных программ выступают конкретные территории, в том числе муниципальные образования, перспективы успешной реализации каждого из целевых ориентиров, обозначенных Указом, во многом зависят от управления социально-экономическим развитием на местах.

Муниципальные программы являются частью общей системы стратегического планирования в Российской Федерации, поскольку Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит требования о необ-

ходимости согласования программных документов федерального, регионального и муниципального уровней с учетом достижения национальных целей [2].

В целях совершенствования качества управления социально-экономическим развитием Правительством Российской Федерации с 2022 года применяются новые подходы и принципы управления государственными программами [3].

Начиная с 2024 года, региональные органы исполнительной власти, выполняя поручения Правительства Российской Федерации, уже приобрели опыт трансформации государственных программ субъектов в соответствии с новым форматом. В частности, в Самарской области принято Постановление Правительства Самарской области от 29.09.2023 № 782 «Об утверждении Положения о системе управления государственными программами Самарской области» [4].

Следующим этапом должен стать переход к новой системе управления муниципальными программами. В связи с чем, в данной статье проведено исследование системы управления государственными программами для определения перечня процедур, которые необходимо выполнить на муниципальном уровне в целях встраива-

ния в новую систему управления программами, и возникающих в связи с этим проблем.

Вопросы, рассматриваемые в статье, актуальны для применения в практике муниципальных образований.

МЕТОДОЛОГИЯ

Для проведения исследования автором статьи использован метод сравнительного анализа действующих нормативных правовых актов, устанавливающих систему управления государственными программами на уровне Российской Федерации и в Самарской области с аналогичными, утратившими силу, с целью выявления принципиальных нововведений и определения конкретных действий, подлежащих выполнению на муниципальном уровне для внедрения новой системы управления программами.

Кроме того, изучены действующие муниципальные программы, а также нормативные правовые акты городских округов Самарской области, регламентирующие управление муниципальными программами и проектную деятельность на предмет соответствия требованиям

РЕЗУЛЬТАТЫ

Существенно новыми моментами в управлении государственными программами являются следующие:

1. В структуре программ появилось две обособленные части: проектная и процессная. Особенности каждой из них представлены на рисунке 1, созданной автором статьи на основании нормативных правовых актов РФ и Самарской области.

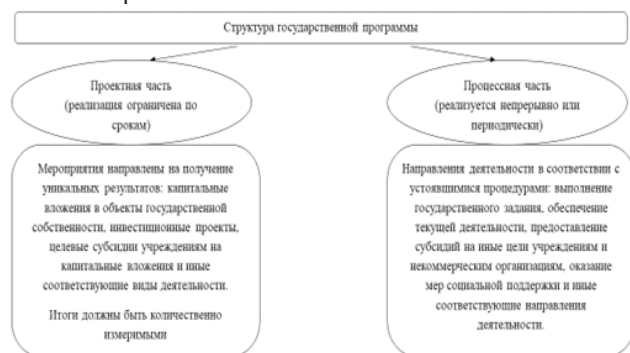


Рисунок 1. Структура государственных программ

В проектную часть государственных программ включаются федеральные (региональные) проекты, являющиеся составной частью реализации национальных проектов, федеральные (региональные) проекты, не относящиеся к реализации национальных проектов, а также ведомственные проекты. К проектным относятся, например, такие направления деятельности, как осуществление бюджетных инвестиций, предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений и иных целевых субсидий, которые совершаются в соответствии с положением о проектной деятельности [5; 6].

Процессная часть представляет собой как финансирование текущей деятельности бюджетных, автономных и казенных учреждений, так и предоставление им целевых субсидий (за исключением субсидий, предоставляемых в рамках проектной деятельности), оказание мер социальной поддержки, обслуживание долговых обязательств бюджета и другие подобные виды деятельности.

Существовавшая ранее система управления программами такого разделения не предполагала, формирование перечня мероприятий осуществлялось по смешанному типу.

2. Разделены понятия «показатель» и «мероприятие (результат)», их отличия отражены автором статьи на рисунке 2.

Старая система управления программами не давала понимания конкретных результатов использования бюджетных средств, тогда как новая система предполагает формирование и исполнение программ по заранее определенным параметрам. Каждая цель программы

имеет значение показателя, характеризующий в том числе достижение национальных целей, соответствующий документам стратегического планирования, отражающий определенный социально-экономический эффект, а также степень удовлетворенности граждан качеством оказываемых услуг и выполняемых работ учреждениями государственного и муниципального сектора экономики. Например, доля детей, охваченных дополнительным образованием, доля автомобильных дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям. Целевые показатели не выражаются «в деньгах», при этом рассчитываются по признанным российским и международным методикам или на основании статистических данных. Показатели могут не устанавливаться для процессной части программы.



Рисунок 2. Принципы разделения понятий «показатель» и «мероприятие (результат)»

Правительством РФ при разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации рекомендуется учитывать не только показатели национальных целей, но и показатели оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, определенные указами Президента Российской Федерации [3]. Соответствующий Указ подписан Президентом РФ 28.11.2024 № 1014 [7]. Мероприятия (результаты) программ выстраиваются в систему, позволяющую достичь значения показателей. Каждое мероприятие поддержано финансовым обеспечением. При этом оно отражает количество созданных объектов, оказанных услуг, выражается в абсолютных величинах, достижение которых определяется счетным способом. Например, построено дошкольных учреждений (ед.), выполнение работ по капитальному ремонту дорог (тыс. км). Мероприятия (результаты) программы должны иметь базовое и плановое значение, а также документально подтвержденные контрольные точки, подлежащие постоянному мониторингу, в том числе ежемесячному.

3. В период до 2022 года программы утверждались нормативными правовыми актами, включали паспорт программы и перечень мероприятий по годам реализации с объемами финансирования. Действующая система управления программами подразумевает нормативное утверждение паспортов программы с указанием стратегических приоритетов, а также правил предоставления субсидий. Документы процессной части утверждаются документом ответственного исполнителя программы, вероятнее всего руководителем органа исполнительной власти либо его структурного подразделения.

Кроме того, формирование, утверждение и изменение программ переходит из бумажного формата полностью в информационные системы. Программы синхронизируются с любым изменением бюджетных расходов на их реализацию, что также происходит в цифровом формате.

ОБСУЖДЕНИЕ

Применяя новации на муниципальном уровне, ис-

полнительные органы местного самоуправления должны будут осуществить ряд определенных действий по переходу на новую систему управления муниципальными программами.

Во-первых, внести изменения в муниципальные правовые акты, определяющие порядок разработки, утверждения, изменений и оценки эффективности реализации муниципальных программ, а также в положения о проектной деятельности.

Во-вторых, сформировать новые структуры муниципальных программ, разделив их на проектную и процессную части. Кроме того, потребуются провести ревизию муниципальных правовых актов, определяющих правила предоставления субсидий, для их отмены и включения в соответствующие правовые акты об утверждении муниципальных программ.

В-третьих, построить системы показателей, соответствующих национальным целям, национальным, федеральным и региональным проектам, ведомственным и другим проектам (если такие будут приняты в муниципальном образовании), документам стратегического планирования муниципалитета, а также учитывающих показатели эффективности деятельности высшего должностного лица и органов исполнительной власти региона для сближения с государственными программами субъектового уровня. Потребуется создать отдельные перечни мероприятий (результатов).

В-четвертых, определить уполномоченные органы и их состав, ответственных исполнителей, выполняющих весь комплекс мероприятий по этапам жизненных циклов муниципальных программ.

В-пятых, оценить уровень цифровой зрелости муниципалитета, а также возможность взаимодействия муниципальной информационной системы, используемой для исполнения бюджета, с Государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет».

В настоящее время нормативная база, касающаяся управления муниципальными программами в городских округах Самарской области, не претерпела изменений в соответствии с новой системой управления программами. Положения о проектной деятельности городских округов Самарской области также не изменились и касаются только реализации национальных проектов. Утвержденные муниципальные программы соответствуют старой форме и содержанию. Таким образом, перечисленные выше действия актуальны для муниципальных образований Самарской области.

Очевидно, что переход муниципалитетов на новую систему управления программами будет сопряжен с рядом проблем.

1. Управление государственными программами в цифровом формате не позволяет увидеть их в открытом доступе для перенятия опыта муниципалитетами на основании примеров.

2. Цифровая незрелость муниципалитетов: низкая компетенция кадров в сфере информационных технологий, а также необеспеченность техникой, что особенно актуально для маленьких муниципальных образований.

3. Дефицит квалифицированных кадров по направлению проектной деятельности.

4. Недостаточность собственных средств местного бюджета, и, как следствие, создание муниципальных программ по формальному типу, направленных на достижение декомпозированных показателей программ вышестоящего уровня, не отражающих достижение стратегических целей муниципального образования. По этой же причине существует риск дублирования задач и мероприятий в муниципальных проектах, идентичных национальным, федеральным и муниципальным проектам.

5. Невозможность установления конкретного результата по истечению года, если он достигается в долгосрочном периоде, как, например, строительство объекта.

6. Такие факторы, как экономия по контрактам, полу-

ченная в результате торгов, удорожание стоимости работ, не изменяют мероприятия (результат), но уменьшают (увеличивают) финансовое обеспечение, что влечет необходимость внесения постоянных изменений в программу.

ВЫВОДЫ

Описанные в статье изменения определяют сценарные условия, в рамках которых муниципальные образования должны провести работу по обновлению содержания муниципальных программ, подходам к управлению их реализацией и контролю за достижением результатов.

При этом, самостоятельность муниципалитетов в принятии собственных документов стратегического планирования, с одной стороны, и необходимость актуализации их с новыми методами государственного управления с другой, потребует внимательного подхода к возникающим трудностям и принятия комплексных решений, поэтому переходный период, скорее всего, окажется растянут по времени не на один год.

Усилия и ресурсы муниципальных образований должны будут направляться не на формальную работу по приведению в соответствие собственных документов с действующими правовыми актами, а на решение реальных проблем территории.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». <http://kremlin.ru/events/president/news/73986>.
2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.
3. Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 (ред. от 30.05.2024) «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/.
4. Постановление Правительства Самарской области от 29.09.2023 № 782 (ред. от 24.10.2024) «Об утверждении Положения о системе управления государственными программами Самарской области». URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256&n=173948#dDydpWUMf6pWN0xS>.
5. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 21.12.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/.
6. Постановление Правительства Самарской области от 18.08.2017 № 542 (ред. от 31.07.2024) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Самарской области». URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=186244#P7yepWU8xNV7kuv>.
7. Указ Президента РФ от 28.11.2024 № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_491669/.
8. Лонг, М. Л. Обзор проектного управления в системе государственной (публичной) власти России: управление проектами, программами и портфелями проектов / М. Л. Лонг, Е. А. Дорина // Социально-гуманитарные знания. – 2025. № 3. С. 242-247. – EDN KUOAUQ.
9. Коневская, А. В. Портфельный подход в управлении государственными проектами и программами как инструмент достижения целей стратегического государственного управления / А. В. Коневская // Экономическое развитие России: вызовы и возможности в меняющемся мире : Материалы Международной научно-практической конференции, Краснодар, 24-27 января 2023 года. – Краснодар: ИПЦ Кубанского государственного университета, 2023. С. 88-94. – EDN JIKQTI.
10. Чернышева, Т. К. Анализ процессов стратегического управления государственными программами и национальными проектами / Т. К. Чернышева // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2022. № 2. С. 162-168. – DOI 10.33983/2075-1826-2022-2-162-168. – EDN IRRWKW.
11. Сысоев, Т. С. Управление рисками для достижения целей государственных программ Пермского края / Т. С. Сысоев // OpenScience. – 2025. Т. 7, № 1. С. 40-46. – EDN HIUHIU.
12. Анохина, Л. В. Инвестиционные механизмы и особенности управления государственными программами в регионе / Л. В. Анохина // Государственное управление и качество регионального развития: опыт Калужской области / Под общ. ред. С. Е. Лариной. – Калуга: АКФ «Политоп», 2019. С. 59-84. – EDN ATDFHX.
13. Осипова, И. Проблемы управления, формирования и реализации государственных программ, направленных на инновационное развитие экономики России / И. Осипова // РИСК: Ресурсы, Информатика, Снабжение, Конкуренция. – 2012. № 2. С. 122-125. – EDN PATGLD.
14. Гаврилова, Н. А. Проектное управление реализацией государственных программ российской федерации / Н. А. Гаврилова, В. И. Филиппов // Информатизация и связь. – 2021. № 6. С. 40-46. – DOI

10.34219/2078-8320-2021-12-6-40-46. – EDN DXFOGW.

REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation dated 05/07/2024 No. 309 "On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036". <http://kremlin.ru/events/president/news/73986>
2. Federal Law No. 172-FZ dated 06/28/2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation" (latest edition). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 05.26.2021 No. 786 (as amended on 05/30/2024) "On the Management System of State Programs of the Russian Federation". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/.
4. Resolution of the Government of the Samara Region dated 09/29/2023 No. 782 (as amended on 10/24/2024) "On approval of the Regulations on the Management system of State programs of the Samara Region". URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=173948#dDydpWUMf6pWN0xS>.
5. Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.10.2018 No. 1288 (as amended on 12/21/2023) "On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation" URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/.
6. Resolution of the Government of the Samara Region dated 08/18/2017 No. 542 (as amended on 07/31/2024) "On the organization of project activities in the Government of the Samara region". URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=186244#P7yepWU8xNV7kusv>.
7. Decree of the President of the Russian Federation dated 11/28/2024 No. 1014 "On evaluating the effectiveness of the activities of Senior Officials of the Subjects of the Russian Federation and the activities of executive bodies of the subjects of the Russian Federation". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_491669/.
8. Long, M. L. Overview of project management in the system of state (public) government in Russia: project management, programs and project portfolios / M. L. Long, E. A. Dorina // Socio-humanitarian knowledge. – 2025. No. 3. pp. 242-247. – EDN KUOAQU.
9. Konevskaya, A.V. Portfolio approach in the management of government projects and programs as a tool for achieving the goals of strategic public administration / A.V. Konevskaya // Economic development of Russia: Challenges and opportunities in a changing world : Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Krasnodar, January 24-27, 2023. Krasnodar: CPI of Kuban State University, 2023. pp. 88-94. EDN JIKQTI.
10. Chernysheva, T. K. Analysis of the processes of strategic management of state programs and national projects / T. K. Chernysheva // Management and business administration. – 2022. No. 2. pp. 162-168. – DOI 10.33983/2075-1826-2022-2-162-168. – EDN IRRWKW.
11. Sysoev, T. S. Risk management to achieve the goals of government programs in the Perm Region / T. S. Sysoev // OpenScience. – 2025. Vol. 7, No. 1. pp. 40-46. – EDN HIUHIU.
12. Anokhina, L. V. Investment mechanisms and features of government program management in the region / L. V. Anokhina // Public administration and quality of regional development: the experience of the Kaluga region / Under the general editorship of S. E. Larina. Kaluga : AKF "Politop", 2019. pp. 59-84. - EDN ATDFHX.
13. Osipova, I. Problems of management, formation and implementation of state programs aimed at innovative development of the Russian economy / I. Osipova // RISK: Resources, Information, Supply, Competition. - 2012. No. 2. pp. 122-125. – EDN PATGLD.
14. Gavrilova, N. A. Project management of the implementation of state programs of the Russian Federation / N. A. Gavrilova, V. I. Filippov // Informatization and communications. – 2021. No. 6. pp. 40-46. – DOI 10.34219/2078-8320-2021-12-6-40-46. – EDN DXFOGW.

Received date: 26.08.2025

Approved date: 10.09.2025

Accepted date: 30.09.2025