РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
и РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов

Москва
2020

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов

Монография

Москва
Издательство «Проспект»
2020

УДК 042.3:342.25(470)
ББК 66.3(2Рос),1
Д63

Д63 Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов / Монография/ под ред. К.А. Ивановой. — М: Изд-во «Проспект», 2020 — 456 с.

ISBN 978-5-98597-466-9

Президент РФ В. В. Путин 07 мая 2018 года подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», устанавливающий и утверждающий национальные проекты России. Национальные проекты построены вокруг человека, ради достижения нового качества жизни для всех поколений, которое может быть обеспечено только при динамичном развитии России. Их результаты должны быть видны в каждом субъекте РФ и в каждом муниципалитете.

Центр местного самоуправления при участии представителей филиалов РАНХиГС представляет исследование, проведенное учеными и практиками о вызовах, которые ставятся перед органами местного самоуправления при привлечении их к участию в национальных проектах. В докладе исследуются вопросы участия органов местного самоуправления в отдельных национальных проектах, поднимаются общие проблемы такого участия, изучаются научные и практические задачи по выстраиванию взаимодействия между регионами и территориями, приводятся результаты надзорной деятельности прокуроров по исполнению законодательства в сфере реализации национальных проектов.

Доклад предназначен для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и экспертов в области местного самоуправления, ученых, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, всех лиц, интересующихся местным самоуправлением.

Подготовлен с использованием СПС «КонсультантПлюс», «Гарант».

УДК 042.3:342.25(470)
ББК 66.3(2Рос),1

ISBN 978-5-98597-466-9

© Авторы, 2020

Оглавление

Введение 6

1. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ 10

Исупова С.С. Органы местного самоуправления как органы публичной власти 10

Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации 25

Вобленко С.В. Национальные проекты в контексте решений Конституционного суда РФ о природе и назначении местного самоуправления (1996–2017 гг.) 45

Левина В.В. Инициативное бюджетирование и национальные проекты как механизмы решения вопросов местного значения 55

Иванова К.А. Внедрение цифровых технологий в муниципальное управление 69

Кабанова И.Е. Цифровая экономика» на муниципальном уровне: задачи, проблемы, перспективы 79

2. ДОКЛАДЫ О РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РФ **92**

Ставропольский край

Шаталова О.И., Мухорьянова О.А., Лебедева Е.П. Участие органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации национальных проектов 92

Хабаровский край

Байков Н.М., БерезутскийЮ.В., Поливаева О.Г., Самандина Л.В. Национальные проекты в системе публичной власти и муниципальных образований (на примере Хабаровского края) 105

Байков Н.М., Самандина Л.В., Халикова С.С. Механизмы участия органов местного самоуправления в реализации отдельных национальных проектов: опыт Хабаровского края 120

Брянская область

Азаров А.И. Национальные проекты в контексте муниципального стратегического планирования 138

Волгоградская область

Коростелева М.В. Проблемы оценки участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, направленных на повышение качества окружающей среды 148

Вологодская область

Барабанов А.С., Яковлева Е.Н., Соколова О.С., Киселева Е.В., Смирнов А.В., Глумная М.Н. Реализация национальных проектов в муниципальных районах и городских округах Вологодской области 161

Ивановская область

Воронов Ю.М. Координация деятельности муниципалитетов региона как фактор успеха реализации национальных проектов 192

Калининградская область

Пехова Л. С., Гафарова Д.А. Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в муниципальных образованиях Калининградской области: региональные особенности, проблемы перехода к использованию модели проектного управления, используемые стратегии 203

Ленинградская область

Булах Г.В. Влияние реализации национальных проектов на социально-экономическое развитие муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области 218

Славко М.А. Проект «Цифровая экономика Российской Федерации» 227

Славко Т.И. Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов (Нацпроект «Наука») 230

Сычева Е.В. Результаты и перспективы реализации национального проекта «Образование» в Ленинградской области 234

Костюченко А.П. Реализация мероприятий муниципальной программы «Благоустройство территории населенных пунктов МО «Полянское сельское поселение» 248

Липецкая область

Яцухин Ю..И., Гурина М.А. Участие органов местного самоуправления Липецкой области в реализации национальных проектов: результаты, проблемы и организационно-правовые механизмы развития 253

Нижегородская область

Горбачева С.В., Верхова Н.Б. Участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов на примере Нижегородской области 270

Аврамцев В.В., Дахин А.В., Мартынова Н.А., Рак Е.А., Рогова Г.И., Руденко А.В., Тухватуллина М.А., Филиппова М.А. Участие органов местного самоуправления Нижегородской области в реализации национальных проектов (по результатам социологического исследования) 283

Ростовская область

Овакимян М.А. Развитие местного самоуправления в Ростовской области: повышение эффективности действующих механизмов участия населения в решении вопросов местного значения. 302

Свердловская область

Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е. Реализация муниципальной составляющей региональных проектов в Свердловской области 319

Тамбовская область

Трифонов Ю.Н., Головина А.А. Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: опыт Тамбовской области 335

Тюменская область

Трофимова М.А. О процессах создания единой системы публичной власти на примере реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований Тюменской области 346

Челябинская область

Ильиных А.В., Курчатова А.А. Доклад об участии органов местного самоуправления Челябинской области в реализации национальных проектов 353

3. ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ 368

Введение

Национальные проекты разработаны в целях достижения нового качества жизни и носят долгосрочный характер. Как отметил Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию РФ 20.02.2019 г., эти проекты развития — не федеральные и тем более не ведомственные. Они именно национальные. Их результаты должны быть видны в каждом субъекте РФ и в каждом муниципалитете.

Счетная палата Российской Федерации[1] в ноябре 2020 года представила расходы федерального бюджета РФ на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры: в январе–октябре 2020 года расходы исполнены на 70,2%, что составляет почти 1,6 трлн рублей из запланированных ранее 2,2 трлн рублей.

По предварительным данным, лидерами по исполнению расходов на 1 ноября являются нацпроекты «Демография» (86,2%) и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (75,7%). В пятерку самых эффективных проектов по исполнению расходов также входит «Здравоохранение» (73,7%), «Наука» (69,8%), «Культура» (67%), следом за которым сразу идет «Международная кооперация и экспорт» (66,9%). Самые низкие показатели — у нацпроекта «Цифровая экономика» (34,4%). В конце списка также «Жилье и городская среда» (52,2%) и «Экология» (53,7%).

В нацпроекте «Демография» наилучшие показатели по формированию системы мотивации граждан к здоровому образу жизни

[1] https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-10-mesyatsev-sostavilo-70

(исполнение — 95,5%) и финансовой поддержке семей при рождении детей (91,4%), наихудшие — по федеральному проекту, создающему условия для занятости женщин при помощи открытия новых детских садов и организации переобучения женщин с маленькими детьми (51,1%), а также по федеральному проекту «Спорт — норма жизни» (55,9%).

В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство» все федеральные проекты имеют высокие показатели по расходованию средств, самым исполняемым является «Популяризация предпринимательства» (88,4%). В проекте «Здравоохранение» наилучшие показатели по развитию экспорта медицинских услуг (100%), наихудшие — по созданию единого цифрового контура (49,7%). В проекте «Наука» самое высокое исполнение по развитию научной кооперации (79,4%), самое низкое — по развитию кадрового потенциала (30,6%). В нацпроекте «Культура» самые лучшие показатели у федерального проекта по созданию условий для реализации творческого потенциала нации (85,1%), самые плохие — по цифровизации услуг (52,2%).

В нацпроекте «Производительность труда» самым успешным федеральным проектом является «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях (67,4%), в экспортном нацпроекте — «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» (69,7%) и «Экспорт продукции АПК» (68%).

В дорожном нацпроекте наихудшее значение у федеральных проектов «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» (29,1%) и «Безопасность дорожного движения» (43,4%). В жилищном нацпроекте самые низкие показатели по сокращению непригодного для проживания жилищного фонда (41,5%), в проекте «Экология» — по обращению с твердыми коммунальными отходами (36,8%). В нацпроекте «Образование» самым «отстающим» является федеральный проект «Социальная активность» (43,5%), в Комплексном плане — федеральный проект «Железнодорожный транспорт и транзит» (30,3%). В нацпроекте «Цифровая экономика» исполнение всех федеральных проектов находится в диапазоне 26,2–49,6%.

По своему содержанию в значительной мере национальные проекты соответствуют кругу вопросов местного значения и полномочий местного самоуправления, предусмотренному Федеральным законом № 131-ФЗ. Особенно явно это проявляется в таких националь-

ных проектах, как «Жилье и городская среда», «Культура», которые напрямую представляют собой зону ответственности местного самоуправления. В отдельных проектах (например, «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») местное самоуправление имеет ряд самостоятельных полномочий (и вопросов местного значения), наряду с другими уровнями публичной власти.

При этом в большинстве национальных проектов роль органов местного самоуправления четко не определена, что представляет собой вызов, стоящий перед реформированием управления на современном этапе.

Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что требует необходимого организационного, правового, методического, информационного, научно-экспертного обеспечения, координации действий на всех уровнях публичной власти.

К сожалению, сейчас вместо равного диалога складывается практика постановки задач представителям местного самоуправления, в предварительном обсуждении которых они не участвуют. Такая муниципальная исключенность из межведомственного взаимодействия несет риски и для самих муниципальных образований как территорий, населенных жителями. Прежде всего, сложившееся положение существенно снижает мотивацию местных властей к выдвижению собственных инициатив в рамках решения общегосударственных и региональных задач.

Более того, снижается эффективность координирующей деятельности региональных проектных офисов, поскольку муниципалитеты лишены возможности полноценно представлять и защищать интересы своего населения на всех этапах реализации национальных проектов, прежде всего таких социально-значимых, как «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование» и «Здравоохранение».

Абсолютное большинство национальных проектов фокусируются на местах и воплощаются усилиями, талантом, инициативой прожи-

вающих там людей. Поэтому роль органов местного самоуправления в их реализации должна возрасти многократно — такую задачу поставил президент России Владимир Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года.

Тезис Президента РФ был раскрыт в поручении разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов[1].

Следует подчеркнуть, что подняться роль местного самоуправления должна до позиции равного диалога между уровнями публичной власти. Выстраивание такого диалога сейчас, в условиях изменяющего мира и кибернизации, является приоритетной задачей. Органы местного самоуправления должны сохранить свою независимость от государственного уровня власти, а также обособленность и финансовую независимость в решении своих полномочий. При этом необходимо выстроить эффективное взаимодействие, поскольку национальные проекты выступают драйвером развития не только субъекта РФ, но и местных территорий.

Центр местного самоуправления представляет исследование, проведенное учеными и практиками о вызовах, которые ставятся перед органами местного самоуправления при привлечении их к участию в национальных проектах. В докладе исследуются вопросы участия органов местного самоуправления в отдельных национальных проектах, поднимаются общие проблемы такого участия, а также изучаются научные и практические задачи по выстраиванию взаимодействия между регионами и территориями.

[1] Поручения Президента РФ. Электронный ресурс. Код доступа: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/items/topic/53/desc

1. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

ИСУПОВА СВЕТЛАНА СЕМЁНОВНА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры Государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права Московского областного филиала РАНХиГС, Генеральный директор ООО «Евразийская Консультационная Компания», член Европейского клуба местного самоуправления

Органы местного самоуправления как органы публичной власти

В течение длительного времени не прекращаются споры среди ученых и экспертов относительно, того, следует ли относить органы местного самоуправления (далее — МСУ) к органам публичной власти. В рамках настоящей статьи будет проведено соответствующее исследование и аргументирована позиция автора по данному вопросу.

Термин «публичный» происходит от латинского слова publicus, что в переводе означает общественный. Если обратиться к Толковому словарю русского языка (С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова), «публичный» — это «осуществляемый в присутствии публики, открытый», а также «общественный». В Толковом словаре русского языка Д.Н. Ушакова слово «публичный» раскрывается аналогично: либо «совершающийся в присутствии общества, публики, открытый, гласный» (публичное выступление, лекция, доклад), либо «общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для обще-

ства, не частный». Согласно Новому толково-словообразовательному словарю русского языка Т.Ф. Ефремовой, «публичный» — или «совершающийся, происходящий в присутствии публики, людей; открытый, гласный», или «предназначенный для публики, общества, находящийся в их распоряжении; общественный, не частный»[1].

В научной литературе нет единообразия в толковании термина «публичная власть». По мнению Е.А. Лукьяновой, «понятие публичная власть — очень спорное, общего его определения нет»[2]. С точки зрения В.Ф. Халипова, «публичная власть — власть (в присутствии публики), открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения»[3]. В.Е. Чиркин считает, что публичная власть — это разновидность социальной власти, возникающая в территориальных объединениях людей, которая имеет «общий, общественный, а не частный характер». Автор говорит о «территориальных публичных коллективах», власть в которых предназначена «сохранять и охранять коллектив»[4]. По мнению С.А. Пашина, «публичная власть — это власть, стоящая над обществом, и осуществляемая казенными должностными, государственными лицами»[5]. С точки зрения Д.А. Кузина, «публичная власть — это совокупность общественных отношений, связанных с возможностью субъекта обеспечить подчинение воли объекта в целях реализации закрепленных правом общественных интересов»[6].

Таким образом, публичная власть — эта такая власть, деятельность которой должна осуществляться в интересах публики, общества, то есть людей, проживающих на данной территории. Эта власть распространяется по территориальному принципу, ей подчиняются все, кто находится в определенной «подвластной» местности, стране. При этом речь идет о подвластном народе, населении, совокупности подданных или граждан. Публичной власти на ее территории подчиняются все, включая иностранцев (за редким исключением). Такая власть призвана осуществлять управление народом в интересах бла-

---

[1] https://поискслов/рф/wd/

[2] https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/347537/

[3] *Халипов В.Ф.* Власть. Основы кратологии. — М.: Луч, 1995. — С 134.

[4] *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. — 2009. — № 7 — С. 9.

[5] https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/347537/

[6] *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. — 2014. — № 1 (57). — С. 320.

гополучия общества в целом и регулировать общественные отношения в целях достижения или поддержания стабильности и порядка. Для этого публичная власть формирует особую группу людей (управленцев), которые профессионально занимаются управлением. Такой властный аппарат подчиняет все слои общества, управляет ими на основе организованного принуждения за счет налогов и/или прочих финансовых поступлений. Специальные структуры публичной власти могут издавать законы и/или иные нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на соответствующей территории.

С учетом сказанного следует отметить, что для публичной власти характерны следующие формальные признаки:

— объединение подвластных лиц (народ, население) по территориальному признаку,

— наличие специального аппарата, не совпадающего со всеми членами общества (населением соответствующей территории) и управляющего обществом на основе принуждения вплоть до насилия,

— прерогатива законо- (нормотворчества).

Комментируемый термин нашел свое закрепление и в новой редакции Конституции РФ — согласно п. «г» ст. 71 в ведении Российской Федерации находится, в том числе, «организация публичной власти».

Вместе с этим следует отметить, что публичная власть представляет собой один из важнейших признаков государства. Такая власть учреждается народом — жителями всей страны и выступает от их имени, в интересах этих людей, для решения важных для соответствующего государства задач. Объективно необходимая функция государственной власти — упорядочение всей жизни, общественных отношений применительно к данной стране. Поэтому нередко в различных источниках, в том числе учебниках по государственному управлению, научных статьях можно обнаружить определение понятия «публичная власть» исключительно как государственная власть. Об этом же говорит Б.Э. Кушхова: «В качестве публичной власти традиционно воспринимают государственную власть»[1]. Государственная власть и публичная власть выступают в таких источниках синонимами. Понятие «публичная власть» противопоставляется общественной вла-

[1] *Кушхова Б.З.* Публичная власть: субъектный состав и структура // Юридические науки. — 2016. — № 1 (14). — С. 84.

сти. При этом наличие в системе публичного управления иной власти, помимо государственной, зачастую игнорируется.

В то же время, в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Согласно ст. 12 Конституции РФ: «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Понятие «местное самоуправление» закреплено в ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20.07.2020, далее — Закон № 131-ФЗ). Так, установлено, что МСУ составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории нашей страны. МСУ в РФ — это форма осуществления народом своей власти. Она позволяет обеспечивать в пределах, установленных Конституцией РФ и законодательными актами, «самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» — как непосредственно, так и через органы МСУ.

Свою позицию относительно понятия «публичная власть» неоднократно высказывал Конституционный Суд РФ. Например, в Постановлении КС РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» говорится о том, что «Закон Республики Коми ...не определяет местные представительные органы как осуществляющие государственную власть. Указание на то, что они являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной». Аналогичная правовая позиция была сформулирована КС РФ в Постановлении от 24.01.1997 по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»[1].

[1] https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15011998-n-3-p-po/

В соответствии с введенными поправками к Конституции РФ ч. 3 ст. 132 органы МСУ и органы государственной власти «входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Таким образом, МСУ представляет собой самостоятельный уровень публичного управления и не относится к государственному управлению. Конституционный принцип самостоятельности МСУ чрезвычайно важен и незыблем, несмотря на то, что на местном уровне реализуются не только локальные задачи, так называемые вопросы местного значения, но в определенных случаях могут решаться и государственные задачи. Хотя право органов МСУ на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения было изначально закреплено в Законе № 131-ФЗ, но реальных ресурсных возможностей для этого у большинства муниципалитетов в течение длительного времени не было. На нынешнем этапе, когда по существу идет речь о переходе на административную модель взаимоотношений между органами МСУ и госвласти, возможно, следует ожидать реального улучшения финансового состояния муниципалитетов. Поправки в Конституцию РФ, которые ввели новое понятие «публичная власть», предполагают определенное объединение воедино федеральной, региональной и местной (муниципальной) власти. В этой связи под публичной властью можно будет понимать как любое из перечисленных понятий, так и все уровни власти вместе.

С учетом сказанного можно констатировать, что публичная власть в Российской Федерации как федеративном государстве реализуется на двух уровнях государственного управления — федеральном и региональном (уровне субъектов РФ) — и на муниципальном уровне (МСУ). Различные уровни публичного управления в РФ представлены на рис. 1.

На протяжении многих лет неоднократно предпринимались попытки «встроить» МСУ в систему государственного управления, с тем чтобы существовала вертикаль государственной власти от федерального уровня через региональный вплоть до местного. И весной 2020 г. в период подготовки к всенародному голосованию по внесению поправок в Конституцию РФ многие эксперты выражали опасения относительно того, что самостоятельное МСУ прекратит свое существование и будет полностью встроено в систему государственного

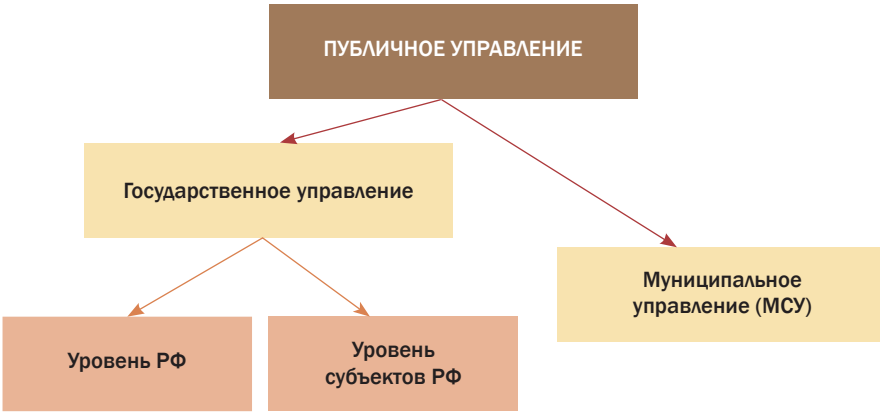


Рис. 1. Уровни публичного управления в РФ

управления. Тем более основные аргументы сторонников такого объединения сводились к тому, что необходимо на территории всей РФ обеспечить высокие жизненные стандарты и предоставить равные возможности всем жителям, а этому якобы мешает некий правовой разрыв между государственным и муниципальным уровнями управления.

Как уже было сказано выше, такие негативные прогнозы не оправдались. Тем не менее, применительно к существующей системе публичной власти следует констатировать наличие определенных диспропорций. Так, об этом свидетельствует поправка, внесенная в ст. 133 о том, что МСУ в РФ гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами МСУ во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Речь идет о том, что по сложившейся практике муниципалитеты первоначально вынуждены нести расходы и лишь затем получить соответствующую компенсацию. Ни для кого не секрет, что до сих пор довольно часто наблюдались случаи недофинансирования муниципалитетов при делегировании государственных полномочий на муниципальный уровень. Однако принятие указанной поправки вселяет надежду на то, что теперь муниципальная власть сможет получать финансовые ресурсы в таком объёме, который будет реально соразмерен новым публичным функциям и полномочиям. Следует ожидать, что в ближайшее время в законодательстве

появится толкование, о каких именно новых публичных функциях и полномочиях при этом идет речь.

Во время встречи Президента РФ с членами рабочей группы по подготовке поправок к Конституции В.В. Путин констатировал тот факт, что в настоящее время в РФ еще отсутствует оптимальная модель взаимодействия МСУ и государственной власти. Для ее создания необходима разработка ряда федеральных законов. При этом, несмотря на наметившуюся тенденцию усиления в МСУ некоторых государственных черт и ослабление общественной составляющей, теоретически возможно повышение эффективности муниципальной власти. Однако для этого необходимо соблюдение ряда условий:

- четкое обозначение компетенции МСУ;
- формирование источников финансирования функций и полномочий муниципальной власти;
- широкое развитие институтов гражданского общества, в том числе местных общественных организаций, отделений политических партий и др.;
- реальное отражение интересов населения данной территории в деятельности местных органов власти;
- оптимизация организационных моделей формирования органов МСУ в направлении возврата к модели выборности главы муниципального образования непосредственно населением.

При соблюдении перечисленных важнейших факторов возможно создание оптимальной модели взаимодействия между государственной властью и МСУ.

Следует также отметить, что близость МСУ и государственной власти определяется во многом также общностью принципов, на которых строятся тот или иной уровень публичной власти. Слово «принцип» происходит от латинского «principium», что в переводе означает «начало, принцип, первопричина». Таким образом, применительно к нашей тематике речь идет о неких основополагающих чертах и свойствах публичной власти, представленной различными уровнями — государственным и местным. При этом некоторые из таких основных принципов подчеркиваются практически во всех источниках, главным образом в учебниках, упоминаются подавляющим большинством ученых и специалистов. А другие принципы описываются гораздо реже.

Остановимся сначала на наиболее популярных из них, которые встречаются довольно часто.

1. Принцип законности

Этот принцип закреплен в ст. 15 Конституции РФ. В соответствии с ним Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Все принимаемые в РФ законы и иные нормативно-правовые акты не должны противоречить Основному Закону. Любые органы публичной власти — как органы госвласти, так и органы МСУ, обязаны соблюдать Конституцию РФ и существующие законы. Таким образом, «реализация публичной власти должна осуществляться только в рамках, установленных правом»[1].

2. Принцип самостоятельности и ответственности в пределах собственной компетенции

Речь идет о том, что любой орган публичной власти может действовать исключительно в строгом соответствии со своей компетенцией под собственную ответственность. При этом в сферу ответственности этого органа власти не вправе вмешивать никакой другой орган, имеющий иную компетенцию. Данный принцип означает также организационное обособление каждого органа публичной власти.

3. Принцип гласности

Данный принцип в обязательном порядке должен распространяться на деятельность любого уровня публичного управления. Все действия руководителей и сотрудников органов государственной власти и органов МСУ должны быть открыты, прозрачны, соответствовать закрепленным целям функционирования той или иной властной структуры. Информация о деятельности конкретных чиновников и должностных лиц, о принимаемых ими решениях должна быть доступна для ознакомления широкому кругу лиц — соответственно, населению страны, региона, жителям конкретного муниципального образования.

4. Принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям

В подавляющем большинстве случаев реализация установленных полномочий органов публичной власти требует соразмерных матери-

[1] *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. — 2014. — № 1 (57). — С. 319.

альных и финансовых затрат. Для того, чтобы власть была в состоянии действовать эффективно, соответствующими средствами она должна обладать. К сожалению, ни для кого не секрет, что в течение длительного времени применительно к российским муниципалитетам наблюдается довольно серьезное недофинансирование. Остается только надеяться на то, что прокомментированные выше новеллы, внесенные в качестве поправок в Конституцию РФ, будут способствовать улучшению финансового положения всех муниципальных образований нашей страны.

5. Принцип ответственности органов публичной власти и должностных лиц перед населением

В законодательстве РФ установлена ответственность органов публичной власти и должностных лиц перед населением. Такая ответственность предусматривает, например, регулярные отчеты чиновников о своей деятельности. Взаимосвязь депутатов различного уровня с избравшим их населением также подробно регламентирована в различных законодательных актах. Например, в ст. 8 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020) речь идет о взаимоотношениях депутата Государственной Думы РФ с избирателями. Вопросам ответственности органов МСУ, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц МСУ перед населением посвящена статья 71 Закона № 131-ФЗ.

6. Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина

Данный принцип, безусловно, распространяется на все уровни публичной власти, поскольку является конституционным. Так, согласно ст. 2 Конституции РФ высшей ценностью в нашей стране являются «человек, его права и свободы», поэтому «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» рассматривается в качестве безусловной обязанности государства. Кроме того, как установлено ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

7. Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия

Названный принцип присущ любому уровню публичной власти. Применительно к различным органам власти возможны создание и деятельность тех или иных структур, управляемых как единолично, так и коллегиально.

Наряду с перечисленными принципами функционирования органов публичной власти следует назвать три гораздо реже упоминающихся, но очень важных принципа, без которых невозможна (неэффективна) реализация не только МСУ, но и государственного управления:

1. Принцип субсидиарности

Этот принцип представляет собой постоянный процесс перераспределения функций между органами публичной власти с целью оптимизации принятия управленческих решений. Сущность принципа субсидиарности неоднократно освещалась рядом зарубежных и российских ученых, например, А.А. Амплеевой, С.Н. Большаковым, Г.Т. Сардаряном и др. О.И. Пименова в своих работах исследует «принцип субсидиарности, предлагающий критерии (методику) наиболее сбалансированного разграничения (а значит, и осуществления) властных прерогатив в системах многоуровневого управления»[1].

Суть принципа субсидиарности заключается в следующем: любая задача должна решаться на низовом уровне до тех пор, пока здесь она может быть решена эффективно, качественно и по соразмерной цене. Еще в 1985 Европейская хартия местного самоуправления закрепила за местными администрациями решение всех задач, за исключением тех, которые им не под силу. Как известно, Хартия была ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Однако низовой уровень с точки зрения субсидиарности — это вовсе не обязательно тот или иной орган власти. Там, где определенная задача может быть решена индивидуумом самостоятельно либо каким-либо коллективом (семья, друзья, соседи, коллеги и пр.) или некоммерческой организацией (включая ТОС, ТСЖ и проч.), деятельность любых уровней

[1] *Пименова О.И.* Субсидиарность как нравственная, философская и правовая категория // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11 (84) ноябрь. — С. 37.

власти представляется не нужной. И лишь тогда, когда в результате объективных изменений обстоятельств реализация конкретных полномочий на данном уровне становится невозможной либо неэффективной (например, предоставление услуги), задача может передаваться следующей, более высокой инстанции.

Таким образом, если речь идет об уровнях публичной власти, то сначала это должно быть поселение, затем муниципальный район. При дальнейшем движении вверх следует подключить регион, федеральный округ, Федерацию. Есть задачи, для решения которых необходимо выходить на международный уровень. Помимо описанного направления передачи полномочий снизу вверх, при реализации субсидиарности допустимо также движение по принципу «противотоков» — то есть одновременно и снизу вверх, и сверху вниз. То есть речь идет об определенных процедурах согласования позиции вышестоящих структур с нижестоящими. Но никоим образом не об игнорировании «наверху» мнения низового уровня.

Субсидиарность — лестница ответственности

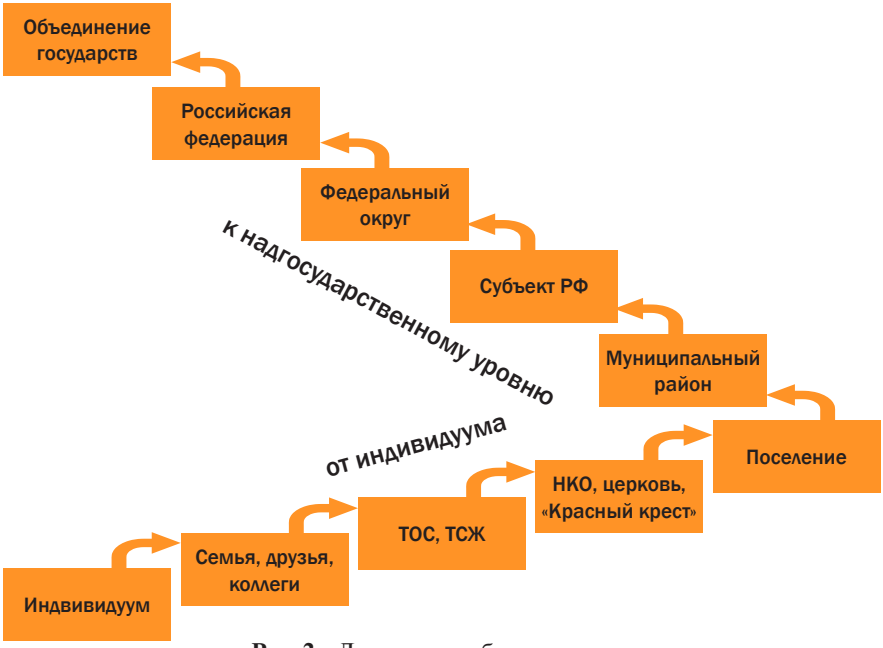


Рис. 2. «Лестница» субсидиарности

Схематично суть принципа субсидиарности представлена на рис. 2, при этом использованы материалы университета публичного управления в Келе, Германия (Hochschule Kehl).

2. Принцип социального партнерства

Социальное партнерство представляет собой реальное взаимодействие между тремя основными группами любого территориального образования: муниципального образования, региона, страны — это власть, бизнес и сообщество (жители). Между названными тремя группами объективно довольно сложные отношения, во многом эти группы антагонисты с точки зрения собственных исконных интересов. Так, бизнес и сообщество, если рассматривать их взаимоотношения с точки зрения работодателя и наемного работника, изначально преследуют противоположные интересы. Предприниматель заинтересован в том, чтобы найти и трудоустроить самого квалифицированного работника с максимальной загрузкой на условиях минимальной заработной платы. Наемный работник, напротив, стремится работать как можно меньше, получая наивысшую заработную плату. При этом бизнес и сообщество неразрывно связаны между собой. Для предпринимателей население — не только трудовой ресурс, но и важнейший потребитель производимых товаров и услуг. Для жителей бизнес — это и рабочие места, и источник поступления необходимых товаров и услуг.

Столь же противоречивы отношения между властью и бизнесом. Так, власть заинтересована в предпринимателях, в первую очередь, с точки зрения налоговых поступлений. При этом деловые круги ожидают от власти соблюдения четких «правил игры», реализации мер поддержки предпринимательства, развития инфраструктуры для бизнеса. Практически повсеместно стороны недовольны друг другом: власть ругает предпринимателей за то, что они недостаточно активны, пытаются уходить от полной оплаты налогов, игнорируют социальные нужды населения. Деловое сообщество нередко критикует власть за отсутствие реальной поддержки, наличие многочисленных административных барьеров, непрозрачность принимаемых решений, коррупцию.

Если проанализировать отношения между сообществом и властью, легко понять, что интересы у них также во многом разные. Так, выбирая представителей власти, население дает своим кандидатам (Президенту, губернатору, депутатам различного уровня, главе муниципального образования в случае, когда главу выбирает население) конкретные

поручения. Они всегда направлены на различные аспекты улучшения жизни в стране, регионе, муниципалитете. Население предполагает, что, придя к власти, кандидат станет реализовывать различные благоприятные для людей социальные программы и мероприятия. Однако, к сожалению, весьма часто представители власти забывают свои предвыборные обещания, и это естественным образом вызывает недовольство жителей. Кроме того, отдельные чиновники и депутаты зачастую весьма негативно оценивают собственное население и игнорируют его обоснованные запросы. Многие представители власти не считают необходимым вести с населением постоянный диалог, привлекать граждан к обсуждению различных важных вопросов, связанных с развитием, улучшением конкретных аспектов жизни на данной территории.

Что же объединяет эти три столь разнородные группы? Что является основной стратегической целью развития любой страны, региона, муниципалитета? В чем заинтересованы и власть, и бизнес, и сообщество? Это целенаправленное повышение уровня и качества жизни на данной территории. Только во взаимодействии власти

Рис. 3. Принцип социального партнерства

с бизнесом и сообществом возможно достигнуть такого позитивного изменения. Именно в этом и заключается суть принципа социального партнерства применительно к любой территориальной единице — муниципальному образованию, региону или всей стране.

С учетом сказанного можно определить принцип социального партнерства в качестве институционализированного сотрудничества и взаимодействия трех важнейших групп — власти, бизнеса и сообщества, направленного на рост уровня и качества жизни населения и реализуемого на основе консенсуса. Схематично суть принципа социального партнерства отражена на рис. 3.

3. Принцип партисипативности

Под партисипативностью понимается широкое участие, включенность всех групп населения в организацию жизни, управление на территории своего муниципального образования, региона, страны. Речь идет о формировании ответственной, активной позиции всех граждан. То есть по существу — о создании того самого гражданского общества, которое сформировано и активно действует во многих развитых странах. А в российских условиях, к сожалению, зачастую остается лишь неким слабо реализованным словосочетанием. Тем не менее, уже есть ряд муниципальных образований и даже регионов, в которых население перестало быть аморфным и отражает довольно активную гражданскую позицию. Хочется надеяться, что процесс становления и развития реального гражданского общества будет продолжаться и в будущем.

Таким образом, с точки зрения описанных принципов, присущих как органам государственного управления, так и органам МСУ, можно сказать о том, что все уровни публичного управления довольно близки друг другу, если они действуют в соответствии с закрепленными за ними в законодательных и иных нормативных актах РФ задачами. И нет никаких сомнений в том, что МСУ представляет собой низовой уровень публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми

и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».
4. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020).
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20.07.2020).
6. *Амплеева А.А.* Субсидиарность и демократия. Введение в тему: специализированная информация. — М.: ИНИОН РАН, 1996. — 26 с.
7. *Большаков С.Н.* Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации: дис. д-ра полит. наук. — СПб., 2006. — 74 с.
8. *Волох О.В.* Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. — 2006. — № 292-II. — С. 253–254.
9. *Исупова С.С.* Организация процесса стратегического планирования на муниципальном уровне. Учебное пособие — РАНХиГС, Московский областной филиал. — Красногорск, 2018. — 164 с.
10. *Коновалов В.А.* Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». — 2014. — том 14. — № 1. — С. 86–89.
11. *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. — 2014. — № 1 (57). — С. 317–321.
12. *Кушхова Б.З.* Публичная власть: субъектный состав и структура // Юридические науки. — 2016. — № 1 (14). — С. 84–88.
13. Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч.: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н.С. Бондарь [и др.]; под ред. Н.С. Бондаря. — 5-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 356 с.
14. *Овчинников И.И.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. — 3-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 361 с.
15. *Пименова О.И.* Субсидиарность как нравственная, философская и правовая категория // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11 (84) ноябрь. — С. 37–47.
16. *Сардарян Г.Т.* Понятие и сущность принципа субсидиарности в политической мысли Европы и католическом социальном учении. // Политика и общество. — 2015. — № 12. — С. 1722–1728.
17. *Халипов В.Ф.* Власть. Основы кратологии. — М.: Луч, 1995. — 304 с.
18. *Чаннов С.Е.* Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета — 3-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 302 с. — (Серия: Бакалавр и специалист).
19. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. — 2009. — № 7. — С. 3–13.

ЧИХЛАДЗЕ ЛЕВАН ТЕЙМУРАЗОВИЧ,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов, профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, член Экспертного совета Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

КОМЛЕВ ЕВГЕНИЙ ЮРЬЕВИЧ,
кандидат юридических наук, доцент кафедры муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов

Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации

Введение

Тенденция развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в последние годы свидетельствует о сближении государственной власти и местного самоуправления, увеличении степени влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления.

Принятые в рамках конституционной реформы 2020 года поправки к Конституции Российской Федерации подтвердили данную тенденцию. Кроме того, указанные поправки являются сигналом для дальнейшего развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении по пути усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне.

По словам сопредседателей Рабочей группы по подготовке поправок к Конституции Российской Федерации П.В. Крашенинникова и Т.Я. Хабриевой, в результате конституционной реформы потребуется внесение многочисленных изменений в федеральное и региональное законодательство[1]. Законодательство о местном самоуправлении,

[1] https://rg.ru/2020/07/03/popravki-v-konstituciiu-potrebuiut-izmeneniia-poriadka-100-zakonov.html

несомненно, также претерпит определенные (вполне вероятно — существенные) изменения.

С точки зрения дальнейшего развития института местного самоуправления, взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления основополагающую роль, как видится, должна сыграть поправка к статье 132 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Новую норму статьи 132 Конституции Российской Федерации следует, вероятно, в некотором смысле воспринимать как уточнение нормы статьи 12 Конституции Российской Федерации, которая, по мнению С.А. Авакьяна, может толковаться как некоторое противопоставление органов местного самоуправления государству[1].

И хотя Конституционный Суд Российской Федерации и ранее указывал на то, что местное самоуправление является одним из уровней публичной власти в единой системе народовластия[2], а законодательная и правоприменительная практика не давала оснований говорить о противопоставлении органов местного самоуправления и органов государственной власти, при внесении изменений в Конституцию Российской Федерации было принято решение уточнить правовое положение органов местного самоуправления в системе органов публичной власти.

Такое уточнение, наряду с указанием в тексте Конституции Российской Федерации на возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, свидетельствует о том, что законодателю, в том числе при помощи представителей научного сообщества, следует скорректировать механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

---

[1] *Авакьян С.А.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44.

[2] Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 9 «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации поручено утвердить основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 года, а также разработать национальные проекты (программы) по ряду ключевых направлений деятельности органов публичной власти.

Цели, для достижения которых разработаны национальные проекты (увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека), предполагают необходимость активного участия органов местного самоуправления в их реализации.

Как справедливо отмечает К.А. Иванова, национальные проекты по своему содержанию в значительной мере соответствуют кругу вопросов местного значения и полномочий местного самоуправления[1].

В этой связи национальные проекты, как представляется, способны стать одной из основ качественно нового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе органов публичной власти.

Целью настоящей статьи является выявление оптимальных путей развития механизмов взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в контексте эффективной реализации национальных проектов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

— установить основные условия эффективной реализации национальных проектов в рамках взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в Российской Федерации;

— определить перспективные направления для развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в контексте конституционной реформы 2020 г.

---

[1] *Иванова К.А.* Компетенция местного самоуправления: новые вызовы в условиях конституционной реформы // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М . : Юнити-Дана. 2020. С. 51.

I. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

Местное самоуправление, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является формой осуществления народом своей власти, которая предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения.

Принцип субсидиарности, признаваемый законодательством всех европейских государств в силу его закрепления в Европейской хартии местного самоуправления, предполагает, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Такими органами являются, несомненно, органы местного самоуправления.

С точки зрения правовой природы местного самоуправления примечательна точка зрения Н.Г. Чеботарева о том, что «осмысливая исторический опыт, дореформенное и постреформенное состояние местного самоуправления, можно предположить, что дальнейшее развитие местного самоуправления будет все же происходить в рамках государственной теории местного самоуправления, и это позволит устранить противоречие между конституционной идиллией и действительностью. При этом вовсе не обязательно отказываться от самой идеи самоуправления, основанной на децентрализации в рамках осуществления единой государственной власти. Муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Потому и органы местного самоуправления — не что иное, как местные органы государственной власти»[1].

Вместе с тем, признавая обоснованность суждения о наличии государственных начал в правовой природе местного самоуправления, следует отметить, что появление таких начал связано с возникновением и развитием государства. Самоуправление же, являясь элементарной формой организации догосударственного общества, появилось до образования государства. В этом смысле сложно говорить об исключительно государственной природе местного самоуправления.

[1] *Чеботарев Г.Н.* Политика-правовая природа местного самоуправления // Актуальные проблемы муниципального права. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 16.

По справедливому замечанию В.И. Васильева местное самоуправление «является важной формой народовластия, оно служит как бы «продолжением» государственной деятельности на местах, но с качественно особым, а именно решающим участием населения городов и сел в организации местной жизни»[1].

Таким образом, правовая природа местного самоуправления характеризуется особым сочетанием государственных и общественных начал, предполагающим более активное участие местного населения в осуществлении публичной власти с одной стороны, и нормативное регулирование, а также в установленных законом случаях контроль со стороны государства. Участие местного населения в осуществлении публичной власти на местном уровне, равно как необходимость закрепления принципа субсидиарности обусловлены прежде всего тем, что местное самоуправление осуществляется в интересах населения.

Следовательно, обоснованным представляется тезис о том, что особый порядок осуществления публичной власти на местном уровне при надлежащем законодательном регулировании является залогом повышения качества жизни граждан.

Национальные проекты, как указано ранее, направлены на увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

В дополнение к Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 следует отметить также Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», которым установлены следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года:

— сохранение населения, здоровье и благополучие людей;

— возможности для самореализации и развития талантов;

— комфортная и безопасная среда для жизни;

— достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;

— цифровая трансформация.

---

[1] *Васильев В.И.* Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Таким образом, исходя из правовой природы местного самоуправления и целей, заложенных в Указах Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 г. № 474 от 21.07.2020 г., реализация национальных проектов, равно как и достижение национальных целей, взаимосвязаны с природой местного самоуправления, следовательно, должны предусматривать активное участие органов местного самоуправления в указанном процессе.

Неслучайно среди основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Правительством Российской Федерации 29.09.2018 г., значится развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а среди мер государственной политики по достижению национальных целей развития — вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление.

Следует поддержать позицию Е.С. Шугриной, которая считает, что «именно на муниципальном уровне реализуются национальные проекты, местное самоуправление фактически выступает точкой сборки тех решений, которые принимаются на региональном и федеральном уровнях. Именно местный уровень фактически координирует деятельность федеральных структур, например, проекты по безопасным дорогам Минтранса и комфортной городской среды Минстроя. Выполнение майских указов невозможно без муниципального уровня, поскольку качество жизни людей теснейшим образом связанно с местом их проживания, т.е. с местным самоуправлением»[1].

При этом порядок взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации национальных проектов требует комплексного законодательного регулирования, учёта и сохранения уникальной правовой природы местного самоуправления.

В научной литературе отмечаются отдельные проблемы, негативно влияющие на деятельность органов местного самоуправления по реализации национальных проектов. Среди них отметим отсутствие действенной системы взаимодействия региональных и местных органов публичной власти; несоответствие финансовой обеспеченности

[1] *Шугрина Е.С.* Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. № 3(3) С. 108–124. https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124.

местных бюджетов задачам, которые призваны решать органы местного самоуправления; проблемы в сфере информатизации[1].

Решение этих и других проблем приведет к заметному увеличению эффективности совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации национальных проектов.

II. МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Поправки к Конституции Российской Федерации предопределяют необходимость уточнения порядка взаимодействия (очевидно, более тесного, чем ранее) органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В ближайшей перспективе такое взаимодействие будет строиться преимущественно на основе нового конституционного принципа — принципа единой системы публичной власти, который, безусловно, будет конкретизирован в федеральном и отчасти региональном законодательстве.

Введение новых понятий и тем более принципов правового регулирования в законодательство любой страны несет в себе определенные риски, избежать которые — одна из первоочередных задач законодателя.

В контексте конституционной реформы 2020 года одним из главных рисков видится вероятность чрезмерно широкого толкования новых конституционных норм как законодателем, так и правоприменителями.

Несмотря на сближение органов государственной власти и органов местного самоуправления, правовая регламентация механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти должна исключать фактический переход от дуалистической модели местного самоуправления (предполагающей наличие должного баланса между государственным и общественным началами при организации местного самоуправления) к модели административной (при которой органы

[1] *Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г.* Дуалистический подход в понимании соотношения местного самоуправления и гражданского общества // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М. : Юнити-Дана. 2020. С. 145–146.

местного самоуправления могут потерять присущие им исключительные самоуправленческие (общественные) начала и быть фактически встроенными в систему органов государственной власти).

Как правило, при любом значительном изменении существующей модели правового регулирования местного самоуправления имеются как положительные аспекты, так и негативные. Сближение органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет понятные цели — более эффективное взаимодействие органов публичной власти в интересах населения. При этом такое сближение может привести к отдалению органов местного самоуправления от населения, что едва ли повысит эффективность реализации национальных проектов, которые в большинстве своем направлены на повышение качества жизни людей непосредственно в местах их проживания, в том числе посредством развития субъектов федерации и муниципальных образований.

Таким образом, представляется необходимым предусмотреть в законодательстве своего рода компенсационные механизмы, направленные на нивелирование негативных последствий усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне и создание условий для эффективной реализации национальных проектов органами местного самоуправления и органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти.

В этой связи дальнейшее правовое регулирование местного самоуправления должно, как представляется, опираться на следующие ориентиры:

1. Четкая правовая регламентация при отсутствии расширительного толкования конституционных норм

Представляется, что правовая природа новых и измененных норм Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении должна быть раскрыта преимущественно в федеральном законодательстве таким образом, чтобы максимально снизить возможности для неоднозначного толкования соответствующих норм.

Кроме того, новые и измененные нормы Конституции Российской Федерации не должны толковаться расширительно.

Так, новая редакция статьи 132 Конституции Российской Федерации дополнена частью 3, в соответствии с которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую

систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Безусловно, появление в тексте Конституции Российской Федерации нового принципа — принципа единой системы публичной власти, представляет собой одно из основополагающих изменений в рамках конституционной реформы с точки зрения правового регулирования местного самоуправления.

Вместе с тем, нельзя игнорировать вторую часть указанной нормы, которая указывает, что взаимодействие органов публичной власти осуществляется только для наиболее эффективного решения задач в интересах местного населения.

Таким образом, норма части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации предполагает возможность более тесного взаимодействия органов публичной власти только при одновременном соблюдении двух условий: а) если такое взаимодействие способствует более эффективному решению определенных задач; б) решение определенных задач направлено на обеспечение интересов местного населения. Такое указание имеет принципиальное значение с точки зрения реализации национальных проектов, которые реализуются прежде всего в интересах населения.

Следует отметить, что 14 октября 2020 года Президентом Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», которым предлагается закрепить понятие единой публичной власти. В статье 2 указанного законопроекта предлагается закрепить, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Указанное определение предполагает конкретизацию в законодательстве Российской Федерации механизмов организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия.

Отдельное внимание необходимо обратить на часть 2 статьи 2 проекта федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», который предусматривает внедрение механизма координации деятельности органов публичной власти (в том числе, в большинстве своем, органов местного самоуправления). Законопроектом предлагается установить, что координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Внедрение механизма координации как одной из форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления представляется логичным в контексте внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений. Наличие единой системы публичной власти в целом подразумевает осуществление координации деятельности одних органов публичной власти другими.

Логичным представляется введение механизма координации деятельности органов местного самоуправления и с точки зрения реализации национальных проектов. По своей природе национальные проекты представляют собой основополагающие цели и задачи, поставленные государством в интересах населения, реализация которых ложится на плечи органов публичной власти всех уровней. С этой точки зрения постановка таких целей и задач имеет некоторое сходство с институтом делегирования полномочий, при котором государство имеет более широкие возможности с точки зрения контроля за осуществлением делегированных полномочий. Поскольку постановка целей и задач в рамках национальных проектов сама по себе не предполагает делегирование полномочий, то и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления должны быть концептуально иными, более мягкими по сравнению с механизмами контроля. Координация, по степени влияния на са-

мостоятельность местного самоуправления находящаяся примерно между сотрудничеством и контролем, в этом смысле представляется более подходящей опцией.

При этом стоит отметить, что понятие координации применительно к деятельности органов местного самоуправления вводится в законодательство Российской Федерации впервые. В этой связи представляется актуальным учет зарубежного опыта соответствующего правового регулирования.

Координация как форма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления получила подробную регламентацию в рамках законодательства Испании о местном самоуправлении. Наряду с координацией испанское законодательство предусматривает такую форму взаимодействия, как сотрудничество. Ключевое различие между сотрудничеством и координацией заключается в степени негативного влияния указанных форм на местную автономию. При координации имеет место более существенное ограничение местной автономии, поскольку она, в отличие от сотрудничества, предполагает некоторое превалирование региональных и государственных органов власти над местными.

В этой связи применение координации в отношении деятельности органов местного самоуправления ограничено законодательством Испании. Координация может применяться только при одновременном соблюдении следующих условий:

— применение сотрудничества как формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти не представляется возможными или не является эффективным;

— применение координации в конкретной сфере осуществляется на основании государственного или регионального закона (что, в частности, предоставляет органам местного самоуправления возможность обратиться в Конституционный суд Испании в случае, если, по их мнению, применение координации в конкретном случае противоречит Конституции Испании);

— применение координации обусловлено необходимостью обеспечения согласованности действий органов публичной власти[1].

[1] *Комлев Е.Ю.* Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. — М. : Наука, 2020. С. 145–162. DOI: 10.7868/9785020408258.

В этой связи представляется полезным комплексный анализ зарубежного (в частности, испанского) опыта правового регулирования механизмов координации и его частичное заимствование с учетом особенностей правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

В частности, применение механизмов координации не должно быть произвольно широким, должно основываться на законе и соответствовать установленным в Конституции Российской Федерации целям, ради которых осуществляется взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наиболее оптимальным представляется осуществление координации деятельности органов местного самоуправления преимущественно органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данный тезис согласуется с правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации, который указал, что «объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека»[1].

При этом представляется, что необходимым условием внедрения механизма координации деятельности органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти является одновременное расширение компетенции местного самоуправления за счет расширения собственных полномочий органов местного самоуправления. Такой подход должен способствовать наиболее эффективной реализации национальных проектов. В рассматриваемом случае правовой статус органов местного самоуправления в системе органов публичной власти будет заметно укреплен, что в определенной степени

[1] Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

нивелирует некоторое ограничение самостоятельности местного самоуправления в рамках координации. Кроме того, предложенный вариант в полной мере соответствует принципу субсидиарности, а также принципу эффективности, поскольку перечень вопросов, решаемых при максимальном участии местного населения, будет расширен, при этом государство сохранит за собой направляющую (координирующую) роль. Реализация национальных проектов предполагает максимальный учет потребностей населения. Повышение качества жизни граждан без учета мнения последних представляется крайне затруднительным.

Помимо вышеизложенного следует отметить, что одним из наиболее актуальных вопросов в области местного самоуправления попрежнему остается вопрос финансирования. В этой связи представляется необходимой разработка комплекса мер (в том числе в области налоговой политики), направленных на повышение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и сокращение зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти в указанной сфере. Именно на необходимость должного экономического обеспечения местного самоуправления в контексте конституционной реформы обращал особое внимание сопредседатель Рабочей группы по подготовке поправок к Конституции Российской Федерации А.А. Клишас[1].

2. Расширение выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления

Еще одним важным изменением в рамках конституционной реформы стало закрепление в части 1.1 статьи 131 Конституции Российской Федерации положения, в соответствии с которым органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Наделение органов государственной власти правом участвовать в формировании органов местного самоуправления не является в полной мере новеллой Закона Российской Федерации о поправке

[1] https://rg.ru/2020/02/04/klishas-obsuzhdenie-popravok-po-mestnomu-samoupravleniiu-zajmet-nedeliu.html

к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления была введена в законодательство Российской Федерации в 2015 году посредством внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Базовый федеральный закон о местном самоуправления был дополнен положением, в соответствии с которым глава муниципального образования может не только избираться населением или представительным органом муниципального образования из своего состава, но и избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом в муниципальных районах, городских округах, внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения (а также после их появления — в муниципальных округах) половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, то есть органом государственной власти.

При этом право выбора конкретного порядка избрания главы муниципального образования устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Важно указать, что вышеуказанная реформа 2015 года не была лишена критики со стороны научного сообщества. Так, В.И. Васильев отмечал, что такие изменения способствуют усилению централизации власти, притом, что степень централизации уже и так достаточно высока, что грозит фактическому упразднению местного самоуправления[1].

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской об-

[1] *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149-161. DOI: 10.12737/13047.

ласти «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» такое косвенное участие органов государственной власти в процедуре избрания главы муниципального образования признано соответствующим Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, Конституционный Суд Российской Федерации в указанном постановлении отметил, что, «закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, *но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения*».

Таким образом, положение части 1.1 статьи 131 Конституции Российской Федерации должно толковаться с учетом правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, исключая решающее участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления.

Говоря о балансе механизмов централизации и децентрализации при правовом регулировании местного самоуправления, отметим, что участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления представляет собой явный элемент централизации публичной власти. В этом контексте отметим позицию Конституционного суда Российской Федерации, который указал, что «местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов *интегрировано* в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и за-

дач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[1].

Термин «интеграция», используемый в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации применительно к взаимодействию органов государственной власти с органами местного самоуправления, представляется весьма точным, поскольку учитывает правовую природу местного самоуправления.

При этом крайне важно, чтобы термин «интеграция» не получил широкого толкования, граничащего со «встраиванием». Правовое регулирование местного самоуправления должно опираться на «разумную централизацию», то есть централизацию частичную, ограниченную (в том числе механизмами децентрализации). Заслуживает поддержки позиция В.Е. Чиркина, согласно которой «задача укрепления государственной власти не может быть решена без укрепления местного самоуправления, но не на базе его дальнейшего обособления, а на основе повышения *разумной централизации*, укреплении государственных начал в управлении на местах»[2]. Следовательно, участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления должно получить точную регламентацию в правовых нормах, должно быть точечным и являться во многом исключением из общего правила.

Более того, принимая во внимание правовую природу местного самоуправления, сближение органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти, представляется необходимым сохранить и даже расширить в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении превалирование выборных (непосредственно населением) механизмов формирования органов местного самоуправления.

Институт выборов в некоторой степени является разновидностью диалога между населением и органами публичной власти.

---

[1] Заключение Конституционного суда Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

[2] *Чиркин В.Е.* Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 104.

С учетом применения механизмов координации и в целом прогнозируемого увеличения влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, наличие такого диалога представляется крайне необходимым. Наличие диалога между населением и органами местного самоуправления призвано повысить эффективность реализации национальных проектов в интересах населения.

Нельзя забывать и о том, что сформированные в результате выборов органы местного самоуправления, а также избранные непосредственно населением должностные лица в своей деятельности в большей степени ориентируются именно на потребности населения (что имеет принципиальное значение в контексте реализации национальных проектов), поскольку это предопределяет перспективы переизбрания на соответствующие должности.

Кроме того, в последние годы несколько возрос интерес населения к муниципальным выборам. Сохранение и расширение выборных механизмов должно способствовать развитию гражданского общества, сокращению уровня абсентеизма, развитию чувства ответственности за принятые решения у местного населения.

3. Сохранение роли и места поселений в системе муниципальных образований

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» уточнена редакция части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации.

До конституционной реформы часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации устанавливала, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и сельских поселениях, а также на других территориях. Конституция Российской Федерации подчеркивала статус городских и сельских поселений как основных, базовых муниципальных образований.

Действующая редакция части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Конституция Российской Федерации теперь не упоминает городские и сельские поселения в качестве базовых муниципальных образований.

Тенденция на постепенный отход от системы муниципальных образований, в которых поселения играют ведущую роль, наблюдается не первый год. Последние значительные изменения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусматривали уточнение видов муниципальных образований.

Речь идет о Федеральном законе от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым в законодательство о местном самоуправлении был введен новый вид муниципальных образований — муниципальный округ.

Практика территориальной организации местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации после принятия Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ показывает, что зачастую муниципальные округа образуются на тех территориях, на которых ранее были сформированы муниципальные районы. Это приводит к тому, что поселения, входившие в состав муниципальных районов, утрачивают статус муниципальных образований. Изменение редакции части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации может послужить сигналом для расширения такой практики.

Укрупнение муниципальных образований действительно имеет определенный экономический эффект за счет сокращения расходов на содержание органов местного самоуправления. Вместе с тем, укрупнение муниципальных образований имеет и негативный эффект в виде отдаления органов местного самоуправления от населения. Поскольку принцип экономической эффективности является важным, но не единственным принципом организации (в том числе территориальной) местного самоуправления, при регламентации территориальной организации местного самоуправления следует комбинировать принцип экономической эффективности с другими принципами, в том числе принципом субсидиарности.

В этой связи представляется необходимым избежать практики повсеместного укрупнения муниципальных образований и отказа от поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления. Укрупнение муниципальных образований должно происходить только там, где это объективно оправдано.

Близость органов местного самоуправления к населению видится необходимым условием эффективного взаимодействия органов

публичной власти с населением, что представляется крайне важным в условиях взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти по вопросам совместной реализации национальных проектов.

Заключение

Правовая природа местного самоуправления, его предназначение обуславливают необходимость активного вовлечения органов местного самоуправления в процесс реализации национальных проектов для наиболее эффективного достижения указанных в них целей.

Внесенные в рамках конституционной реформы 2020 года поправки в Конституцию Российской Федерации создают правовую основу для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти, в том числе для эффективной реализации национальных проектов.

Новые механизмы такого взаимодействия в ближайшее время получат свою регламентацию в законодательстве Российской Федерации. С учетом внесенных изменений очевидно, что во главу угла будут поставлены принцип единства публичной власти и эффективности решения задач в интересах местного населения.

При этом существенными условиями эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при реализации национальных проектов являются необходимость внедрения новых форм такого взаимодействия (в частности, уже предлагаемая проектом федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» координация), а также сохранение присущих местному самоуправлению отличительных черт, в том числе особое сочетание государственных и общественных начал.

Предложенные в настоящей работе ориентиры правового регулирования местного самоуправления (четкая правовая регламентация, расширение выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления, сохранение роли и места поселений в системе муниципальных образований) позволят поддерживать оптимальный баланс между централизованными и децентрализованными элементами правового регулирования местного самоуправления. Следование таким ориентирам представляется особенно важным в контексте имеющейся в законодательстве тенденции усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне.

Необходимость поддержания такого баланса видится крайне важной в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации национальных проектов. В рамках предлагаемой модели органы местного самоуправления призваны обеспечить наличие диалога с местным населением, в интересах которого реализуются национальные проекты, и обеспечить качественную реализацию поставленных в рамках национальных проектов задач, а органы государственной власти должны получить инструменты для разумной координации деятельности органов местного самоуправления в интересах населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44.

Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. DOI: 10.12737/13047.

Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Иванова К.А. Компетенция местного самоуправления: новые вызовы в условиях конституционной реформы // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М.: Юнити-Дана. 2020.

Комлев Е.Ю. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. — М.: Наука, 2020. DOI: 10.7868/9785020408258.

Чеботарев Г.Н. Политика-правовая природа местного самоуправления // Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8.

Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г. Дуалистический подход в понимании соотношения местного самоуправления и гражданского общества // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М.: Юнити-Дана. 2020.

Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019; № 3(3) https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124.

ВОБЛЕНКО СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,
канд. экон. наук, член Европейского клуба экспертов МСУ

Национальные проекты в контексте решений Конституционного суда РФ о природе и назначении местного самоуправления (1996–2017 гг.)

1. Природа местного самоуправления: «уровень», «форма» или «вид» власти?

В выступлениях Президента РФ местное самоуправление (далее — МСУ) определяется и как «уровень» власти. Этот подход является идеологической основой поправки в статью 132 Конституции РФ.

Однако Конституционный суд РФ (далее — КС РФ) неоднократно указывал: МСУ — *самостоятельный **вид*** публичной власти, местная, негосударственная, публичная власть, сопоставимая по своей правосубъектности с РФ и субъектом РФ[1]. Самостоятельность МСУ не является абсолютной. Она не предполагает отрицания регулирования деятельности органов МСУ федеральными и региональными законами, организационного и иных форм взаимодействия органов МСУ и органов государственной власти. Но при этом и*сключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов МСУ, равно как и подмену органов МСУ органами государственной власти при решении вопросов местного значения*[2].

Примером подмены деятельности органов МСУ органами госвласти являются «национальные проекты» (см. ниже).

2. Разное назначение государственной и местной власти

Содержание полномочий органов МСУ и характеристика объекта (местные нужды, вопросы местного значения), на который эти полномочия направлены, отличны от госполномочий.

Назначение МСУ как публичной власти — выполнение задач социального государства, т. е. создание условий для достойной жизни

[1] См. Определение КС РФ от 02.11.2006 № 540-О; Определение КС РФ от 09.12.2014 № 2744-О.
[2] Пункт 2.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

людей (местного сообщества[1]) путём решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения или вопросов местного значения (далее ВМЗ) *конкретного* муниципального образования[2]. Цель деятельности органов МСУ — удовлетворение и защита прав и законных интересов местного сообщества, т.е. тех граждан, которые постоянно (или преимущественно постоянно) проживают на территории *данного конкретного* муниципалитета[3].

ВМЗ отличаются от компетенции федеральной и региональных властей. Это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно: *«Вопросы местного значения в силу прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ могут и должны решать* ***именно органы МСУ, а не органы государственной власти****»*[4]. Поэтому к ведению органов государственной власти могут быть отнесены лишь такие задачи, которые не связаны с решением вопросов местного значения[5]. Последнее не исключает возможности договорного взаимодействия органов МСУ и органов госвласти как при решении ВМЗ, так и при реализации задач государства. В связи с этим КС РФ обязал законодателя, во-первых, разделить понятия «общие принципы организации МСУ» и «общие принципы организации деятельности системы органов власти МСУ»[6], и, во-вторых, раскрыть понятие «общие принципы организации МСУ» как основу для эффективного государственного контроля и определения пределов деятельности государственной власти в сфере МСУ[7]. Что до сих пор не сделано.

---

[1] Пункты 2.1, 3.1 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; п. 2, 3 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

[2] Пункт 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; п. 2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; абз. 3 п. 2.1; абз. 1 п. 3.1; абз. 2 п. 3.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; п. 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

[3] Пункт 3 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 2 Опред. КС РФ от 27.05.2004 № 180-О. См. также абз. 3 п. 3 Пост КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

[4] Пункт 2 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П; п. 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

[5] Пункты 2, 3, 5 (часть 4) Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П. См. также, п. 2.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

[6] См. пункты 4, 4.1 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П в системной связи с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601.

[7] Пост. КС РФ от 30.05.1996 № 13-П; Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П; абз. 3 п. 4 Пост. КС РФ от 15.12.2003 № 19-П. См. также особое мнение судьи Э.Аметистова — Пост. КС РФ от 30.04.1996 № 13-П.

Примером фактической передачи части ВМЗ на федеральный уровень являются «национальные проекты» (см. ниже).

3. Характер и пределы государственного контроля деятельности органов МСУ

КС РФ определил, что любые формы государственного контроля *не могут*[1]:

— *допускать не опосредованное судебными процедурами воздействие* на органы МСУ, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов;

— *допускать государственный контроль целесообразности деятельности органов МСУ по вопросам местного значения*, в том числе в использовании муниципальной собственности и материальных ресурсов;

— *устанавливать неопределенный круг контролирующих органов и должностных лиц* госвласти;

— *позволять контролирующему органу самому определять степень соразмерности вмешательства значимости охраняемых интересов.*

Национальные проекты показывают, как федеральные власти обходят эти ограничения (см. ниже).

4. Национальные проекты 2018–2024 как пример «ползучего огосударствления» МСУ

Определение понятия «национальный проект» в законодательстве РФ отсутствует. Впервые «приоритетный национальный проект» прозвучало в 2005 г. в ежегодном Обращении Президента РФ. В 2018 г. утверждено 12 национальных проектов: Демография*, Здравоохранение*, Образование*, Жильё и городская среда*, Экология*, Культура*, Безопасные и качественные автомобильные дороги*, Производительность труда и поддержка занятости, Наука, Цифровая экономика РФ, Культура*, Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы*, Международная кооперация и экспорт[2]. Перечень национальных проектов периодически корректируется. Основания (критерии) изменений публично не предъ-

[1] Пункт 7 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П.

[2] Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года». Знаком (*) отмечены национальные проекты, в составе которых есть федеральные проекты, совпадающие с ВМЗ (см. Приложение).

являются, хотя очевидна прямая связь состава национальных проектов и избирательного цикла Президента РФ.

Внутри национальных проектов выделены федеральные программы и проекты. В структуре федерального проекта выделен «региональный компонент» как часть федерального проекта, за реализацию которой отвечает субъект РФ. Региональный компонент содержит задачи, мероприятия и показатели, достижение которых обеспечивается субъектом РФ, а также задачи, мероприятия и показатели, достижение которых в рамках национального проекта обеспечивается муниципалитетами. Региональная составляющая может быть оформлена в качестве самостоятельного проекта или как перечень конкретных мероприятий в рамках реализации национального проекта. Если самостоятельный проект не разрабатывается регионом, муниципалитет участвует в реализации национального проекта в качестве одного из исполнителей мероприятия национального проекта. Муниципальная составляющая также может быть представлена или самостоятельным проектом, или перечнем мероприятий на муниципальном уровне.

С учетом национальных проектов формируется прогноз развития России, а также происходит корректировка государственных программ.

Изложенное позволяет *предположить*, что национальные проекты — это предлагаемые и разрабатываемые Президентом и Правительством РФ стратегические общенациональные цели и планы по развитию конкретной сферы общественных отношений.

Нет сомнения, что определённые в нацпроектах цели являются значимыми. Ключевой вопрос — *для кого* они значимы, насколько нацпроекты отражают реальные публичные потребности большинства населения страны? Для этого оценим организацию процесса определения и исполнения приоритетов, целей и задач нацпроектов.

1. Формирование перечня, целей и задач нацпроектов.

Перечень национальных проектов формируется в майском Указе Президента РФ, подписанном в день его инаугурации[1]. В нём же формулируются цели, задачи и показатели, достижение которых является обязанностью Правительства России. Отсутствует законодательно установленная процедура предъявления, независимой экспертизы, публичного обсуждения и согласования перечисленных в Указе на-

[1] См. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

циональных целей с населением, бизнесом, субъектами РФ и муниципалитетами. Поэтому часть общественных интересов оказывается «потерянной», т.е. не находит отражения в планах деятельности властей. На что указывают и аудиторы Счетной платы РФ, анализируя, например, исполнение нацпроекта «Экология»[1].

В результате граждане, бизнес, местные власти не имеют чёткого понимания целей и результатов, получаемых от осуществления национальных проектов. Соответственно, они не в состоянии проконтролировать и объективно оценить эффективность их реализации.

2. Определение содержания, исполнителей и бюджета нацпроектов.

После подписания майского Указа Правительство и профильные федеральные Министерства за оставшееся до конца года время разрабатывают паспорта и бюджет национальных проектов. Отсутствуют законодательно установленные правила и процедуры независимой экспертизы и согласования региональной и муниципальной компоненты с субъектами РФ и муниципалитетами. В результате объём средств, выделенных на реализацию национальных проектов, часто не соответствует реальному объёму работ на местах, что создает риски недофинансирования или невыполнения мероприятий региональных и муниципальных проектов, или ведёт к низкому качеству выполненных работ.

Наработанные материалы по нацпроектам рассматриваются в Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Положение о Совете и его персональный состав утверждает Президент РФ[2].

Совет — это совещательный орган при Президенте РФ. Его назначение — обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов МСУ, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов стратегического развития РФ и реализация национальных проектов. А по сути, Совет — типичное

---

[1] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в т.ч. своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления». Счетная палата РФ, 2020. http://audit.gov.ru/upload/iblock/697/6974665033576448bae98baa0e9626e4.pdf (дата обращения 23.02.2020). Общая оценка реализации нацпроектов Счетной палатой РФ размещена по адресу http://www.ach.gov.ru/audit-national/9508/.

[2] См. Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ» (ред. от 06.02.2020).

«межведомственное совещание», членами которого, помимо Президента РФ и Председателя Правительства РФ, являются профильные по наименованию Совета заместители Председателя Правительства РФ, 2 федеральных министра, помощники Президента РФ, а также руководители федеральных госучреждений и корпораций. Общественные организации представлены Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России», ТПП РФ, исполкомом Общероссийского общественного движения «Народный фронт “За Россию”», Федерацией независимых профсоюзов и РСПП. На 06.02.2020 в составе Совета *нет ни одного представителя от местного самоуправления или субъектов РФ*.

Для решения текущих вопросов Президент назначает Президиум Совета. Членами Президиума являются Председатель Правительства РФ и его замы, помощники Президента РФ, руководитель госкорпорации «ВЭБ.РФ», руководитель АНО «АСИ». В Президиум также включены руководители Республики Татарстан и Москвы, которые в основном составе Совета отсутствуют. *Общественные организации и местное самоуправление не представлены*. В соответствии с п. 8 Положения о Совете, именно Президиум осуществляет фактическое руководство национальными проектами: утверждает паспорта нацпроектов; формирует органы управления нацпроектами и координирует деятельность федеральных и региональных властей для их достижения; оценивает результаты реализации нацпроектов и корректирует их содержание.

Таким образом, Совет — это орган, обеспечивающий профессиональную подготовку решений Президента или Правительства РФ в рамках задач, поставленных Президентом. Он не предназначен для подготовки альтернативной позиции.

Складываются признаки коррупциогенной цепочки:

— Президент РФ Указом определяет перечень национальных целей (приоритетов) развития России, направления реализации этих целей (12 нацпроектов) и по каждому направлению (нацпроекту) цели, задачи и целевые показатели; правомерно предположить, что исходные данные для Указа готовит Правительство РФ;

— затем высшие госчиновники в составе назначаемого Президентом РФ Президиума Совета по стратегическому развитию и национальным проектам утверждают паспорта нацпроектов, формируют органы управления нацпроектами и координируют деятельность

федеральных и региональных властей для их достижения, оценивают результаты реализации нацпроектов и корректируют их содержание;

— при этом отсутствует законодательно установленная процедура разработки, независимой экспертизы, публичного обсуждения и согласования перечня, направлений, задач и целевых показателей нацпроектов с гражданами, бизнесом, субъектами РФ и муниципалитетами.

3. Организация исполнения федеральных проектов в составе национальных проектов также не лишена системных недостатков:

— отсутствие понятного и прозрачного механизма участия муниципалитетов в реализации национальных проектов;

— концентрация средств на уровне отраслевых федеральных министерств;

— стремление переложить федеральные обязательства на региональные и местные бюджеты, что проявляется в отсутствии конкретных обязательств федеральных органов власти в отношении сроков и объёмов федерального финансирования, а также в отношении выделения материальных ресурсов, необходимых для осуществления национальных проектов (особенно эта проблема затрагивает муниципалитеты);

— отсутствие конкретных форм и видов ответственности федеральных министров за достигнутые результаты исполнения нацпроектов, при том, что установлена персональная ответственность глав муниципалитетов за достижение показателей региональных проектов или перечень мероприятий в объёме, предусмотренном для муниципального образования;

— фактическое отсутствие эффективной обратной связи между муниципалитетами, субъектами РФ и федеральными министерствами.

Общий вывод. Часть собственной компетенции МСУ, связанная с дорогами общего пользования, образованием, экологией, культурой и благоустройством «де факто» (без изменения ФЗ 131-ФЗ) изъята из ведения местных сообществ, «поднята» на федеральный уровень и передана отраслевым министерствам (см. Приложение). Средства на исполнение этих муниципальных по природе полномочий также сконцентрированы в министерствах. Муниципалитеты поставлены перед выбором: или они участвуют в мероприятиях в целях, на условиях и под контролем федерального министерства, или они не получат доступа к деньгам на решение части своих ВМЗ.

Приложение. Вопросы местного значения (ВМЗ) и национальные проекты

Примечание. Коды «(14-5)», «(15-5)», «(16-5)» или «(16.2-5)» обозначают фрагмент формулировки ВМЗ соответственно:
пункта 5 части 1 статьи 14 (ВМЗ городских и сельских поселений);
пункта 5 части 1 статьи 15 (ВМЗ муниципального района);
пункта 5 части 1 статьи 16 (ВМЗ городского округа, муниципального округа);
пункта 5 части 1 статьи 16.2 (ВМЗ внутригородского района);
ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ».

Таблица 1. Сравнение содержания нацпроектов и вопросов местного значения (ВМЗ)

Вопрос (часть вопроса) местного значения (ВМЗ)	**Нацпроект и федеральный проект в составе нацпроекта (номер федерального проекта указан в соотв. с паспортом нацпроекта)**
(16-13) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного ... образования ... в муниципальных образовательных организациях ...; аналогично: (14-14), (15-11);	**Нацпроект «Демография».** 2. Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет
(16-19) обеспечение условий для развития на территории ... физической культуры, ... массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий ...; аналогично: (14-14), (15-26), (15-27), (16.2-7);	5. Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва. (Спорт — норма жизни)
(16-13) организация предоставления общедоступного и бесплатного ... общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях ...; (116-9) обеспечение условий для развития ... физической культуры, школьного спорта ...; аналогично: (15-11), (15-26);	**Нацпроект «Образование»** 1. Современная школа (модернизация инфраструктуры общего образования, прежде всего в поселениях)
	2. Успех каждого ребенка (обновление материально-технической базы для занятий физкультурой, спортом в сельских поселениях; создание новых мест и/или центров дополнительного образования детей)

Таблица 1 (продолжение)

Вопрос (часть вопроса) местного значения (ВМЗ)	**Нацпроект и федеральный проект в составе нацпроекта (номер федерального проекта указан в соотв. с паспортом нацпроекта)**
(16-16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек; (16-20) создание условий для массового отдыха жителей ...; аналогично: (14-11), (14-12), (14-15), (15-19), (15-19.1), (16.2-6);	**Нацпроект «Культура»** 1. «Культурная среда» (реновация региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры; создание/реконструкция и капремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности; создание модельных муниципальных библиотек; реконструкция, капремонт региональных и муниципальных театров юного зрителя и театров кукол)
(16-25) ... организация благоустройства территории ... в соответствии с принятыми Правилами благоустройства ...; аналогично: (14-19), (16.2-10);	**Нацпроект «Жильё и городская среда»** 2. Формирование комфортной городской среды
(16-11) организация мероприятий по охране окружающей среды ...; (16-25) ... организация благоустройства территории ... в соответствии с принятыми Правилами благоустройства ...; аналогично: (14-19);	**Нацпроект «Экология»** 1. «Чистая страна» (ликвидация свалок и рекультивация территорий, на которых они размещены)
(16-24) участие в организации деятельности по накоплению ..., сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО; аналогично: (15-14);	2. Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)
(16-4) организация в границах ... ... водоснабжения населения, водоотведения ...; аналогично: (14-4);	5. «Чистая вода» (повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения и водоподготовки с использованием перспективных технологий...)

Таблица 1 (окончание)

Вопрос (часть вопроса) местного значения (ВМЗ)	**Нацпроект и федеральный проект в составе нацпроекта (номер федерального проекта указан в соотв. с паспортом нацпроекта)**
(16-25) ... организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах ...; аналогично: (14-19);	10. Сохранение лесов
(15-5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населённых пунктов в границах муниципального района ... и обеспечение безопасности дорожного движения на них ...; аналогично: (14-5), (16-5);	**Нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»** 1. «Дорожная сеть» (реализация программ дорожной деятельности (региональных проектов) в отношении автомобильных дорог общего пользования, объектов улично-дорожной сети в целях: приведения в нормативное состояние сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения...)
(16-33) создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству; аналогично: (14-28), (15-25), (16.2-11);	**Нацпроект «Малое и среднее предпринимательство /МСП/ и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»** 1. Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности. 3. Акселерация субъектов МСП (цифровая информационная поддержка участия субъектов МСП в формировании обновленной городской среды и инфраструктуры; льготный доступ субъектов МСП к производственным площадям и помещениям). 5. Популяризация предпринимательства

Таблица показывает, что вопросы, значимые для формирования качества жизни местного сообщества поселений (статья 14), муниципальных районов (статья 15) и городских округов (статья 16), «де факто» переданы в управление федеральным отраслевым министерствам. И речь идёт не только о разработке правовой базы или методического обеспечения (что объяснимо), но и о проведении и финансировании конкретных мероприятий на территории субъекта РФ или муниципалитета.

ЛЕВИНА ВЕРА ВЛАДИМИРОВНА,
д-р экон. наук, доц., профессор каф. «Финансы и менеджмент»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тульский государственный университет»

Инициативное бюджетирование и национальные проекты как механизмы решения вопросов местного значения

Аннотация

Рассмотрены особенности реализации национальных проектов в сфере развития городской среды и образования на муниципальном уровне. Проанализировано использование механизмов инициативного бюджетирования в тех же направлениях на основе изучения опыта Тульской области. Показано, что на сегодняшний день реализация национальных проектов и проектов инициативного бюджетирования в сфере образования и развития городской среды на территории региона осуществляются параллельно. В обоих случаях предполагается участие граждан, выявление ими проблем, предложение проектов по их решению. Обоснован вывод о взаимосвязи проектов, реализуемых с использованием двух указанных организационных механизмов. На основе использования авторской концепции бюджетного окружения сформулированы предложения, нацеленные на комплексное рассмотрение проектов, предлагаемых жителями в рамках двух возможных механизмов финансирования. Разработанные методические рекомендации ориентированы на повышение эффективности развития территорий за счет уточнения роли жителей в процессе определения зоны ближайшего развития муниципального образования.

Роль национальных проектов в финансировании развития территорий

В последние годы национальные проекты стали одним из основных инструментов достижения управленческих приоритетов в экономике и социальной политике. Перечень и содержание проектов определяются федеральными властями. Однако для достижения целей и задач нацпроектов предполагается участие региональных и местных властей. Ряд национальных проектов предполагает это прямо,

что следует из их названия, содержания и целей (например, «Жильё и городская среда»). Другие проекты требуют участия местных властей исходя из сопряженности их задач и вопросов местного значения (в частности, проект «Образование»). От активности региональных и местных властей в значительной мере зависит степень участия территории в национальных проектах, ее обеспеченность ресурсами и качество развития соответствующих направлений экономики и социальной сферы. Вопросы участия органов местного самоуправления в достижении общенациональных приоритетов развития изучаются достаточно давно[1], но с расширением перечня проектов федерального уровня и масштаба их финансирования актуальность данной темы сохраняется.

В условиях федеративного государства остается важным эффективно согласовывать интересы федеральных, региональных и местных властей при организации взаимодействия и сотрудничества[2]. При этом участие различных уровней управления может быть разным по своей сути, включая финансовое, нормативно-правовое участие и организацию вовлечения граждан в принятие решений. По нашему мнению, на муниципальном уровне важно не просто софинансирование тех или иных расходов из местных бюджетов, но, в первую очередь, вовлечение жителей в процессы территориального развития. Такой опыт уже накоплен в современной российской практике[3], но он требует дальнейшего осмысления и активного применения с учетом регионального разнообразия и муниципальной специфики.

Сегодня в ситуации кризиса бюджеты всех уровней столкнулись с существенным недополучением средств. Это влияет на возможности и скорость реализации проектов и программ. Такая ситуация предполагает неизбежный пересмотр финансирования целевых расходов бюджетов. В частности, еще в апреле 2020 года сообщалось, что «Пра-

---

[1] См., напр.: *Бялкина Т.М., Шевцов В.В.* Местное самоуправление и реализация задач национального проекта «Образование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Проблемы высшего образования. 2007. № 2. С. 20–24; *Киричук С.М.* Повышение эффективности и результативности работы органов местного самоуправления при участии в приоритетных национальных проектах // Управленческое консультирование. 2006. № 3 (23). С. 31–36.

[2] *Лексин В., Швецов А.* Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2017. № 2 (30). С. 97.

[3] См., напр.: *Мусинова Н.Н.* Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 120–124.

вительство планирует сократить в текущем году финансирование госпрограмм, включая нацпроекты, приблизительно на 200 млрд рублей. Сокращение затрат коснется всех национальных проектов. Затраты на строительство уменьшатся почти на 40 млрд рублей, что составляет приблизительно 5% от общего объёма финансирования. Сокращение, в том числе, коснется и строительства школьных, а также дошкольных учреждений»[1]. Однако приоритетный характер национальных проектов планировалось сохранить.

Таким образом, современная ситуация в области реализации национальных проектов существенно отличается от той, которая планировалась на текущий год. Однако необходимость участия местных властей в реализации данных проектов осталась неизменной. Исходя из этого, а также с учетом дефицита бюджетных средств, актуализировалось использование механизмов инициативного бюджетирования в направлениях, обозначенных в национальных проектах.

Для анализа возможностей местных властей участвовать в данных проектах целесообразно рассмотреть сложившиеся практики взаимодействия в рамках авторской концепции бюджетного окружения муниципального образования.

Бюджетное окружение муниципального образования как среда реализации национальных и инициативных проектов

Реализация национальных проектов происходит в бюджетном окружении муниципального образования и предполагает активное участие в этом местных властей. Целесообразность исследования вопроса в рамках концепции бюджетного окружения муниципального образования связана с тем, что в местной финансовой политике велика роль внешних факторов, а само муниципальное образование может рассматриваться как система, постоянно взаимодействующая с внешней средой. Влияние органов местного самоуправления на внешнюю среду ограничено. Одновременно деятельность органов местного самоуправления существенно ограничивается внешней средой и отчасти определяется ею. Разделение на внутреннюю и внешнюю среду муниципального образования не всегда может быть выполнено однозначно. Мы предлагаем рассматривать в качестве внутренней сре-

[1] Финансирование госпрограмм в 2020 году будет сокращено на 200 миллиардов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://yandex.ru/turbo/fedpress.ru/s/news/77/economy/2483080

ды муниципалитета такие элементы, как субъекты малого и среднего бизнеса, жители, местная администрация. Внешняя среда включает другие местные администрации, органы власти субъектов РФ, крупный бизнес, т.е. те институты и организации, с которыми муниципальные власти взаимодействуют в своей экономической деятельности. Таким образом, мы выделяем систему «муниципалитет», которая взаимодействует с внешней средой. При этом в системе «муниципалитет» мы можем выделить местную администрацию, которая взаимодействует с субъектами малого и среднего бизнеса и населением.

Для муниципального образования под бюджетным окружением мы понимаем сферу непосредственных «экономических контактов», то есть взаимоотношения местных властей с региональными и опосредованно федеральными властями, другими муниципалитетами, а также с населением и предприятиями в ходе реализации бюджетного процесса. Состав связей местной администрации с бюджетным окружением в большей степени зависит от типа муниципального образования, т.к. по типам варьируются перечни вопросов местного значения, состав и нормативы зачисления налоговых поступлений в бюджеты. Интенсивность связей определяется в значительной мере экономическим потенциалом территории, а также приоритетами бюджетной политики властей[1].

Формальные институты существенно влияют на перечень связей в бюджетном окружении, т.к. законодательство обычно регламентирует возможности местных властей по организации и реализации финансового взаимодействия. Неформальные институциональные рамки также играют свою роль во взаимодействии субъектов бюджетного окружения. В одних регионах уже накоплен опыт инициативного бюджетирования, в других — на протяжении ряда лет действуют практики самообложения. Это предопределяет интенсивность взаимодействия жителей и местных властей в реализации проектов, финансируемых за счет средств граждан. Следовательно, взаимодействие в бюджетном окружении происходит на основе норм и правил, создаваемых законодательством и предопределенных сложившимися практиками.

Именно в бюджетном окружении формируются приоритеты территориального развития. Оно определяет перечень и содер-

[1] *Левина В.В.* Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. 2015. № 9 (633). С. 28–36.

жание финансовых инструментов развития муниципального образования. В современных условиях признано, что финансовые инструменты являются эффективным способом обеспечения развития территорий[1].

В контексте реализации национальных проектов бюджетное окружение фактически является средой, которая их инициирует. Инициатива приходит от дальнего окружения муниципального образования, а местные власти присоединяются к решению задач, обозначенных как приоритетные. Важно учитывать, что реализация проектов осуществляется за счет средств бюджетов различных уровней. Доля местных бюджетов в этом процессе сравнительно невелика. Например, в Тульской области проект «Жилье и городская среда» в текущем году финансируется на 12,5 млрд руб. из федерального бюджета, 0,4 млрд руб. — средства областного бюджета, менее 0,1 млрд руб. — средства местных бюджетов. Однако именно на местном уровне реализуется значительная часть организационной работы по реализации данных проектов. В бюджетном окружении при осуществлении национальных и инициативных проектов взаимодействуют такие акторы как жители муниципальных образований, власти различных уровней. Влияние внешней среды в данном случае существенно, но и участие жителей и местных властей играет значительную роль. В частности, по данному национальному проекту в Тульской области, которая стала одним из «пилотных» регионов по его реализации, уже в 2018 г. в программу вошли все 26 муниципальных районов и городских округов региона, было отре монтировано более 300 дворов и 27 общественных пространств. При этом часть проектов могли выбирать сами жители через механизм голосования. На 2020 год в области также запланировано благоустройство дворовых территорий и общественных пространств, часть из них выбирали жители. Организационно, чтобы вступить в программу «Формирование комфортной городской среды» жителям нужно провести общее собрание для определения содержания необходимых работ, собрать подписи, подготовить и направить заявку в администрацию. Далее комиссия изучает состояние двора, гото-

[1] *Леонов С.Н.* Роль финансовых инструментов в управлении стратегическим развитием муниципальных образований // Российский дальний восток: национальный приоритет в контексте азиатско-тихоокеанского развития и сотрудничества. Сборник трудов международной научной конференции. 2019. С. 165–172.

вит заключение, делает выводы о целесообразности мероприятий и включает объект в соответствующий перечень.

Данный механизм подготовки и отбора проектов во многом сходен с технологией инициативного бюджетирования. Однако партисипаторное бюджетирование предполагает в Тульском регионе обязательный денежный вклад жителей, в то время как участие через национальные проекты носит безденежную форму. По нашему мнению, мероприятия в области реализации национальных проектов и проекты инициативного бюджетирования целесообразно рассматривать в муниципальных образованиях комплексно, классифицируя их по направлениям и сферам. В целом, можно рассматривать реализацию национальных проектов и инициативное бюджетирование как один из элементов зоны ближайшего развития муниципального образования.

Развитие инициативного бюджетирования в современной России

В последние годы инициативное бюджетирование получило большое распространение в финансовой практике регионов и муниципальных образований. Сформировано множество региональных и муниципальных практик, нацеленных на формирование, отбор и реализацию инициативных проектов[1]. В 2019 году число реализованных проектов в России превысило 21 тысячу, а сумма средств на их реализацию составила 24 млрд руб. Более половины этих средств приходится на региональные бюджеты, а объём средств местных бюджетов, израсходованных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, составил в 2019 г. 3,9 млрд руб. По сравнению с 2015 годом распространение инициативного бюджетирования в России возросло в 8 раз, а за последние 2 года количество соответствующих практик выросло в 2 раза. Для сравнения в 2019 году объём средств самообложения составил 287,5 млн рублей. Таким образом, инициативное бюджетирование предполагает мобилизацию средств по объёму в 8 раз больше, чем самообложение.

До 2020 года организация инициативного бюджетирования и его практическая реализация регулировались региональными и муни-

[1] 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В. В. Вагин, К. В. Поминова, и соавт. М.: «Филинъ», 2018. 86 с.

ципальными документами. Правовое регулирование инициативного бюджетирования существенно отличается в различных субъектах РФ и МО. Больше всего практик именно муниципального уровня зафиксировано на территории ХМАО-Югры, ЯНАО, а также Ульяновской области, Оренбургской и Самарской областей.

С учетом расширения применения инициативного бюджетирования назрела необходимость внесения изменений в ФЗ № 131 и БК РФ. Основным изменением, которое внесено в ФЗ № 131, является введение в него статьи 26.1 «Инициативные проекты». В статье достаточно детально регламентируется процедура, которую должен пройти проект, начиная от момента подготовки до его реализации. Инициативный проект (как это было и ранее на практике) может предполагать участие всех жителей муниципального образования в целом или затрагивать интересы только жителей, проживающих в определенной его части. Таким образом, практики инициативного бюджетирования теперь регулируются федеральным законодательством, что нацелено на их более массовое использование на местном уровне.

Инициативные проекты по своей направленности во многом совпадают с приоритетными направлениями национальных проектов. В частности, значительные расходы связаны с образовательными учреждениями и развитием городской среды.

Инициативное бюджетирование в Тульской области

В Тульской области механизмы инициативного бюджетирования применяются давно, реализация проектов активно софинансируется из регионального бюджета (рис. 1). Количество проектов, которые были подготовлены жителями в последние годы, составляло от 1000 до 1500, отбор проходит около половины проектов.

Большая часть проектов в регионе осуществляется в 8 муниципальных образованиях, 5 из них — городские округа. В отношении Тулы и Новомосковска это объяснимо, так как там проживает значительная часть населения области. Однако и два самых малых по численности населения городских округа активно участвуют в программе «Народный бюджет». В городской округ Новогуровский передается примерно 300 руб. на жителя, а в Славный — 500 руб. на жителя, аналогичный показатель в Туле составляет 100 руб. Следовательно, городские округа независимо от их размера и уровня эконо-

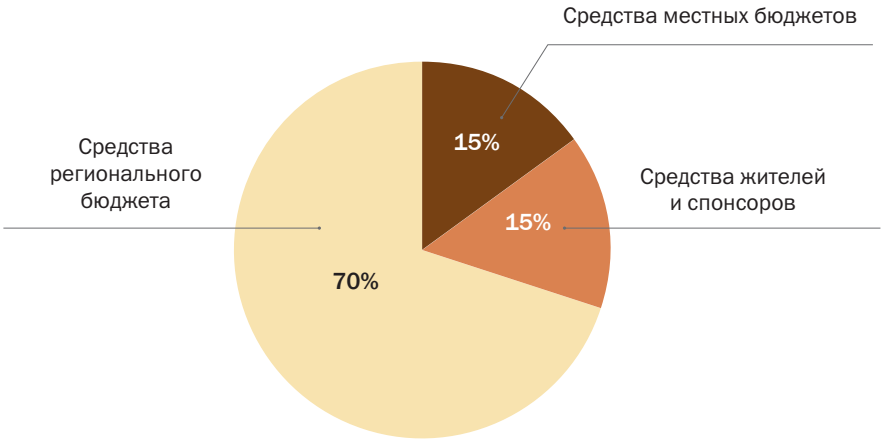


Рис. 1. Структура финансирования проектов по программе «Народный бюджет» в Тульской области

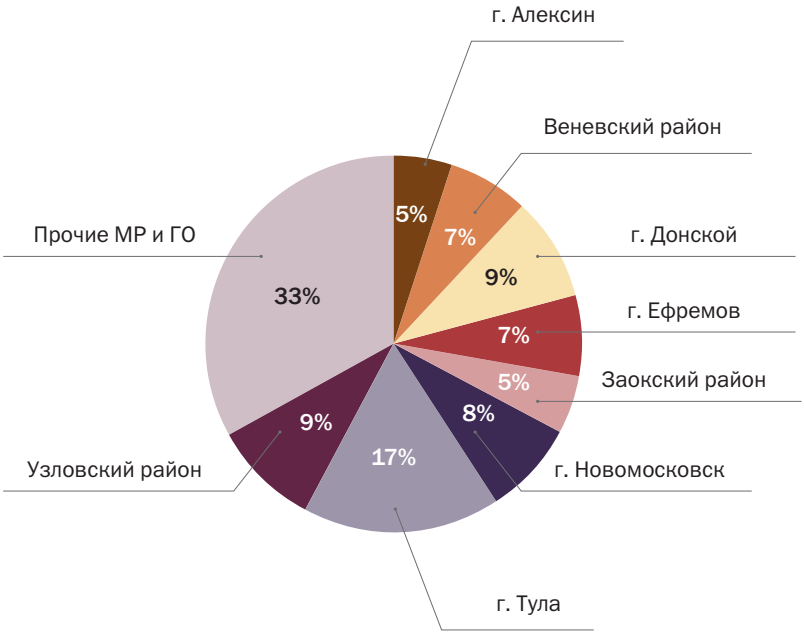


Рис. 2. Распределение субсидий из регионального бюджета по программе «Народный бюджет»

мического развития в Тульской области, в целом, получают большие объёмы средств на реализацию проектов инициативного бюджетирования (рис. 2).

Основными направлениями реализации инициативных проектов в регионе стало образование, ремонт автомобильных дорог, водоснабжение и благоустройство парков и скверов (рис. 3).

Таким образом, основные направления проектов инициативного бюджетирования связаны с развитием тех же сфер, что и по национальным проектам. Проекты в сфере образования и формирования комфортной городской среды предполагают активное взаимодействие властей и участие жителей.

Финансирование образования является одним из основных вопросов муниципального управления. В Тульском регионе проекты образовательных учреждений составляют около трети всех проектов, предлагаемых и выбираемых жителями (табл. 1).

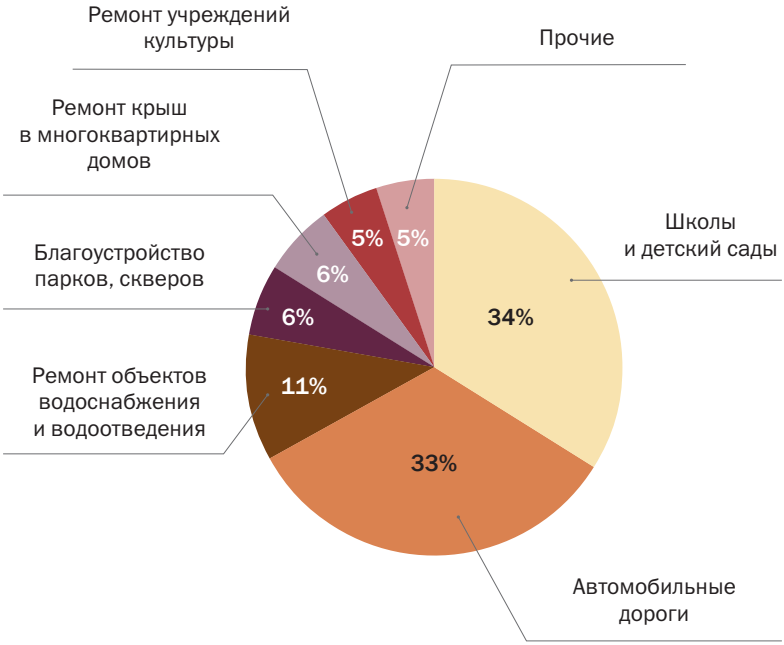


Рис. 3. Основные направления реализации проектов инициативного бюджетирования в Тульской области

Таблица 1. Проекты инициативного бюджетирования образовательных учреждений в Тульской области

Годы	Тульская область		Тула	
	Кол-во подготовленных проектов	Кол-во проектов, прошедших отбор	Кол-во подготовленных проектов	Кол-во проектов, прошедших отбор
2017	492	109	47	15
2018	377	182	84	33
2019	357	183	103	39
2020	307	104	117	37

В национальном проекте «Образование» также выделены задачи, связанные с развитием региональной системы образования путем обновления ее инфраструктуры. Хотя данные задачи являются не единственными, большое внимание уделяется и совершенствованию качества образовательного процесса, поддержке талантливых педагогов и детей. В тоже время в области обеспечения инфраструктуры образовательного процесса задачи инициативных проектов и национального проекта сходны, а значит, имеет смысл комплексный подход к применению двух указанных механизмов развития.

Проекты, связанные с ремонтом и благоустройством дворов, скверов и общественных пространств, также финансируются с использованием механизма инициативного бюджетирования. Данные направления партисипаторного бюджетирования с позиции характера объединения интересов граждан и использования средств являются наиболее традиционными. Одновременно решение данных проблем финансируется и через механизм национальных проектов. В частности, нацпроект предполагает достижение таких показателей, как кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза, а также создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды. В данном направлении в Тульской области за последние 4 года было благоустроено более 800 дворов.

Механизмы совершенствования участия граждан в реализации инициативных и национальных проектов

На сегодняшний день реализация национальных проектов и проектов инициативного бюджетирования на территории региона осуществляются параллельно с использованием различных организационных и финансовых механизмов. При этом в обоих случаях предполагается участие граждан, выявление ими проблем, предложение проектов по решению. Отличие организационного плана связано с тем, что участие граждан в инициативном бюджетировании намного более активно, четче регулируется законодательно, а также предполагает софинансирование со стороны жителей. Участие граждан в реализации национальных проектах менее регламентировано, хотя идеи вовлеченности граждан прямо заложены в целевых показателях национальных проектов. Исходя из этого, представляется целесообразным координировать реализацию национальных проектов и инициативного бюджетирования. В частности, более острые проблемы, «проекты выживания» финансировать за счет средств национальных проектов, а проекты развития реализовывать в рамках инициативного бюджетирования. Среди всех проектов, предлагаемых жителями, явно преобладают проекты выживания. Однако присутствуют и те проекты, которые ориентированы на развитие городской среды и образовательных учреждений. Мы предлагаем использовать дифференцированный подход к отбору и финансированию проектов выживания и развития.

Для «проектов выживания» разработана следующая методика. Ее основная задача при отборе проектов объективно оценить степень заинтересованности жителей в решении конкретной задачи.

1. Актуальность оценивается исходя из количества жителей и степени их заинтересованности в конкретном проекте. На наш взгляд, заинтересованность может подразделяться на первичную и вторичную. Первичная определяется с учетом количества инициаторов, представивших проект на рассмотрение.

$$A1 = Kn / Hn \cdot 100\%, \quad (1)$$

где $A1$ — первичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта; Kn — количество подписей, указанных в реестре, приложенном к протоколу собрания, в поддержку проекта; Hn — общее число потенциальных благополучателей по конкретному проекту.

2. Оценка вторичной заинтересованности происходит по следующей предлагаемой формуле:

$$A2 = Гп/Г \cdot 100\%, \quad (2)$$

где $A2$ — вторичная заинтересованность жителей в реализации конкретного проекта; *Гп* — количество голосов за данный проект на сайте; *Г* — общее количество голосов, за все предложенные проекты данной группы на соответствующем сайте.

3. Общий уровень заинтересованности жителей в реализации проекта, мы предлагаем рассчитывать следующим образом:

$$A = 0{,}8 \cdot A1 + 0{,}2 \cdot A2. \quad (3)$$

Выбранные весовые коэффициенты учитывают степень активности участия граждан в подготовке и реализации проектов.

4. Значимость проекта предлагается оценивать на основе количества благополучателей.

$$Кбп = БПпр / БП\ общ \cdot 100\ \%, \quad (4)$$

где *Кбп* — коэффициент охвата благополучателей; *БПпр* — количество благополучателей по проекту; *БП* — общее количество благополучателей по всем рассматриваемым проектам данной группы.

5. Итоговый показатель для каждого проекта агрегирует значения показателей актуальности и значимости проекта:

$$П = A \cdot 0{,}5 + Кбп \cdot 0{,}5. \quad (5)$$

Чем выше значение коэффициента *П*, тем выше уровень актуальности и значимости проекта и более необходима его реализация с использованием субсидий из регионального бюджета.

Таким образом, для проектов выживания обязательным критерием отбора проектов является оценка заинтересованности граждан в реализации проекта[1]. Такие проекты следует, по нашему мнению, реали-

[1] *Левина В.В.* Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

зовывать без софинансирования со стороны граждан. На сегодняшний день, в сферах образования и развития городской среды это может быть реализовано в рамках профильных национальных проектов.

Реализацию «проектов развития» мы предлагаем финансировать в рамках механизма инициативного бюджетирования в современном российском его понимании. Оценку следует проводить на основе не только значимости проектов, но и уровня их софинансирования со стороны местных бюджетов и населения. Участие региональных властей, получение субсидий из федерального и регионального бюджетов не должно быть при том определяющим фактором.

Расчеты предполагается проводить по следующей методике.

1. Расчет расходов бюджета субъекта РФ на одного благополучателя по конкретному проекту:

$$Рбi = Расхi/Нni, \quad (6)$$

где *Рбi* — расходы бюджета субъекта РФ на одного благополучателя по *i*-му проекту; *Расхi* — планируемая сумма средств из бюджета субъекта РФ на реализацию *i*-го проекта; *Нni* — общее число потенциальных благополучателей по *i*-му проекту.

2. Ранжирование проектов по показателю Рбi, чем ниже значение данного показателя, тем более привлекателен проект с точки зрения экономии бюджетных средств.

3. Далее проводится отбор проектов исходя из общей суммы средств, выделенных на предоставление субсидий для финансирования проектов развития.

Таким образом, предполагается отбор тех проектов, которые дают наибольшую отдачу при минимальном объёме использования средств регионального бюджета, что характеризует эффективность использования трансфертов из бюджета субъекта РФ.

4. Для тех проектов, которые не прошли отбор, что может быть обусловлено недостаточным объёмом средств регионального бюджета, можно рекомендовать финансирование за счет средств муниципальных бюджетов, а также использование самообложения населения.

Итак, основная задача жителей при реализации национальных и инициативных проектов состоит в том, чтобы определять зону ближайшего развития муниципального образования. Та совокупность проектов, которые предложены жителями для реализации и софи-

нансирования, является той сферой, на которой и должно быть сконцентрировано внимание властей. Так как именно здесь интересы жителей выражены наиболее четко, потребности сформулированы, а задача местных властей в том, чтобы вопросы были решены с использованием оптимальных для каждого конкретного случая организационно-финансовых механизмов. Думается, что комплексное рассмотрение проектов, предлагаемых жителями в рамках реализации национальных проектов и осуществления инициативного бюджетирования, позволит подойти к развитию территорий более эффективно, максимально вовлекать в него самих жителей и адекватно определять, и удовлетворять их интересы в развитии муниципальных образований.

Список литературы

1. *Бялкина Т.М., Шевцов В.В.* Местное самоуправление и реализация задач национального проекта «Образование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Проблемы высшего образования. 2007. № 2. С. 20–24.
2. *Киричук С.М.* Повышение эффективности и результативности работы органов местного самоуправления при участии в приоритетных национальных проектах // Управленческое консультирование. 2006. № 3 (23). С. 31–36.
3. *Лексин В., Швецов А.* Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2017. № 2 (30). С. 97.
4. *Мусинова Н.Н.* Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 120–124.
5. *Левина В.В.* Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. 2015. № 9 (633). С. 28–36.
6. *Леонов С.Н.* Роль финансовых инструментов в управлении стратегическим развитием муниципальных образований // Российский дальний восток: национальный приоритет в контексте азиатско-тихоокеанского развития и сотрудничества. Сборник трудов международной научной конференции. 2019. С. 165–172.
7. 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В.В. Вагин, К.В. Поминова, и соавт. М.: «Филинъ», 2018. 86 с.
8. *Левина В.В.* Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

ИВАНОВА КСЕНИЯ АЛЕКСЕЕВНА,
канд. юрид. наук, директор научно-образовательного Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС при Президенте РФ, ведущий научный сотрудник

Внедрение цифровых технологий в муниципальное управление

В современных реалиях достаточно актуальными являются вопросы цифровизации на уровне муниципального управления. Изменение формы управленческой деятельности на основе цифрового представления информации, использования сквозных цифровых технологий и единых цифровых информационных платформ позволит выйти на новый качественный уровень государственного и муниципального образования.

Необходимо также усовершенствовать и развивать инструменты, которые позволят повысить эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с населением на примере функционирования информационных порталов, что даст возможность оптимизировать доступ к муниципальным услугам населению.

Во исполнение данной цели Правительством РФ разработана национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», которая непосредственно направлена на повышение эффективности государственного и муниципального управления[1]. Это непосредственно связано с тем, что цифровая экономика предоставляет большие возможности для развития системы управления, оказания государственных услуг, создавая новые возможности для взаимодействия населения и хозяйствующих субъектов с государством в результате применения цифровых технологий.

Местное самоуправление (МСУ) является одной из важнейших составляющих государства, несмотря на то, что оно не входит в состав государственной власти, именно поэтому возникает необходимость повышения уровня эффективности деятельности муниципаль-

[1] Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». — Текст: электронный // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: официальный сайт. — 2020. — URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения: 13.12.2020).

ных органов посредством процессов цифровизации. Во-первых, это связано непосредственно с цифровой парадигмой развития, как государства, так и общества в целом. Во-вторых, это вызвано необходимым участием органов муниципального управления в реализации национальных проектов, а именно, достижением конкретных целей, поставленных в соответствующем нацпроекте, результаты которых, как подчеркнул Президент России Владимир Путин в своем предпоследнем послании Федеральному Собранию, должны быть видны в каждом субъекте и в каждом муниципалитете[1].

Отмечая определенную специфику деятельности органов местного самоуправления, которая предполагает обязательное и непосредственное участие населения при решении вопросов населения, тогда как функционирование местных органов должно быть направлено на повышение эффективности взаимодействия с населением и ориентировано на определение социальных и экономических проблем населения, вовлечение их в МСУ и выработку способов решения существующих проблем, стоит обратить внимание, что реализовать указанные возможности может помочь именно цифровизация процессов муниципального управления[2].

Наглядным практическим примером, который иллюстрирует реализацию одного из направлений — повышение эффективности взаимодействие населения с органами, благодаря цифровизации, является портал «Добродел». Указанный портал дает возможность жителям, проживающим в Подмосковье взаимодействовать с органами исполнительной власти и решать конкретные проблемы, вносить предложения без заполнения документов в бумажном виде. Сущность функционирования данного портала заключается в том, что зарегистрированные пользователи могут сообщить о проблемах бизнеса, выразить благодарность, внести предложение и другие возможности, в том числе с помощью мобильного приложения. Портал «Добродел» аналогичен порталу «Наш Город», который функционирует в Москве. На портале «Наш город» пользователи имею возможность оставить запрос почти по всем интересующим их вопросам.

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию». — Текст: электронный // КонсультантПлюс: [сайт]. — 2020. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543 (дата обращения: 13.12.2020).

[2] *Варвус, С.А.* Возможности цифровой экономики в муниципальном управлении / С.А. Варвус. — Текст: непосредственный // Самоуправление. — 2019. — №3(16). — С. 80–83.

Согласно статистке, представленной на официальном сайте портала «Добродел», в 2018 г. количество зарегистрированных пользователей портала составило свыше 800 тысяч, в 2019 г. — свыше 1,5 миллиона. Кроме того, количество новых пользователей, регистрирующихся еженедельно на портале «Добродел» в 2019 г., почти в три раза превышает показатели прошлого года, в то время как количество поступивших жалоб превысило отметку в 3,6 миллиона, решено более 1,2 миллиона проблем[1], что свидетельствует об успешном развитии данного направления.

Также, еще одним ярким примером является функционирование единого портала обращений граждан в Санкт-Петербурге. Данный портал направлен на определенную тематику. Имеется в виду, что граждане без ограничения могут направить обращение в любой орган исполнительной власти по тематике согласно закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Особенностью данного портала, в отличие от московских, является то, что в электронную приемную исполнительных органов могут направить обращения как зарегистрированные, так и не зарегистрированные лица. Данные информационные ресурсы создаются для возможности сокращения сроков для обращения и их обработки[2]. Таким образом, на примере рассмотренных порталов можно отметить, что они способствуют повышению качества предоставления муниципальных услуг и расширению форм взаимодействия граждан с органами власти.

Говоря о комплексном внедрении цифровых технологий в муниципальное управление, нельзя оставить без внимания предшествующий этому момент — обучение муниципальных органов работать с данными и извлекать из них максимум пользы, а также подготовить базу для того, чтобы у муниципалитетов была возможность работать с сервисом «Активный горожанин». Для реализации данной цели Росатомом были подписаны соглашения с 15-ю городскими администрациями по реализации проекта «Бережливый умный город».

---

[1] «Добродел»: [сайт]. — Московская область. — Обновляется в течение суток. — URL: https://dobrodel.mosreg.ru (дата обращения: 13.12.2020). — Текст: электронный.

[2] Единый портал обращений граждан: [сайт]. — Московская область. — Обновляется в течение суток. — URL: https://letters.gov.spb.ru (дата обращения: 13.12.2020). — Текст: электронный.

Данная технология призвана повышать качество и эффективность управленческих процессов в городском хозяйстве вследствие минимизации ошибок и сокращения времени на их осуществление. Также необходимо оптимальное использование ресурсов и вовлечение жителей в решение вопросов, непосредственно связанных с жизнедеятельностью муниципалитета посредством применения цифровых инструментов сбора и анализа данных. Согласно оценкам администрации города Саратова, где ранее был реализован проект, технология помогает сэкономить свыше 7 % городского бюджета в год. Это непосредственно связано с тем, что внедрение цифровых технологий в городское хозяйство позволяет провести в городе анализ эффективности текущих процессов и в последствии оптимизировать эти процессы, тем самым повысив производительность муниципального управления[1].

Также особенно следует отметить, что в России уделяется должное внимание улучшению функционирования системы оказания государственных услуг. На базе данного направления сформирована концепция «Сервисное государство 2.0» на 2018–2024 гг. Отличительной особенностью данной концепции является то, что главенствующий принцип ее реализации — комплексное решение жизненных ситуаций населения, тех вопросов, с которыми граждане сталкиваются на базе автоматизированных сервисов. У граждан имеется возможность получить услуги в проактивном режиме.

Гражданам предоставляется возможность получать государственные услуги в проактивном режиме с помощью мультиканального взаимодействия. Следовательно, сервисная парадигма способствует не только поддержке и развитию программного обеспечения, но и приводит к значительным изменениям цифровой архитектуры государства, что, безусловно, оставляет свой след и на муниципальных органах. Рассматривая цифровые сервисы в перспективе, представляется, что они должны охватить 90 % «соприкосновений» граждан, бизнеса и государства[2].

---

[1] Росатом: официальный сайт. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: https://www.rosatom.ru (дата обращения: 13.12.2020). — Текст: электронный.

[2] Представлена концепция «Сервисного государства» версии 2.0: [сайт]. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: https://digital.gov.ru/ru/events/38530 (дата обращения: 13.12.2020). — Текст: электронный.

Использование цифровых ресурсов базируется на определенных принципах системного подхода к данному вопросу.

Во-первых, это принцип первого руководителя. Сущность данного принципа заключается в том, что разработка и внедрение АСУ должны находиться в ведении высшего руководителя той организации, для которой она разрабатывается. При этом руководитель должен глубоко понимать сущность и важность внедрения АСУ, осознавать необходимость в перестройке организационной структуры, в перераспределении функций и задач коллективов, их обучении, формировании нового отношения персонала к своим обязанностям и стилю работы в условиях АСУ.

Во-вторых, это принцип новых задач. Представляет собой аналитику управленческих задач и выявления потерь, которые происходят на объектах управления. Предполагается постановка задач, как правило, оптимизационных, решение которых позволяет обеспечивать высокую эффективность АСУ. Такие задачи до сих пор не решались или решались частично из-за отсутствия технической возможности их реализации.

В-третьих, принцип автоматизации документооборота. Подразумевается необходимость автоматизировать все процессы, связанные с движением информации — сбор, хранение, передачу, обработку данных и выдачу их для использования в виде подготовленных электронных документов или в иной удобной форме. Принцип автоматизации документооборота предполагает, что весь поток документов в условиях АСУ проходит через один информационный центр.

И последний, это принцип единства информационной базы. Единство информационной базы исключает дублирование информации и предусматривает обязательное применение единой нормативно-справочной информации.

Переход управленческих процессов на цифровое обеспечение способствует предотвращению отстранения муниципальной власти от решения задач, направленных на повышение уровня и качества жизни населения. Сегодня отмечается значительный прогресс в трансформации муниципального управления в контексте цифровизации, к которому можно отнести внедрение технологий безбумажного документооборота в органах власти и управления, осуществление межведомственного электронного взаимодействия, развитие ИТ-инфраструктуры, создание государственной инфраструктуры облач-

ных вычислений, разработанный и представленный к пользованию комплекс открытых данных общественно значимой информации[1].

Однако, несмотря на прогрессивную тенденцию данных процессов на муниципальном уровне, решения органов государственной власти в меньшей степени учитывают специфику функционирования органов местного самоуправления. Бóльшая часть муниципалитетов, около 90 %, выявляет финансовую необеспеченность бюджета в сфере цифровизации. Получается, что в условиях дефицита бюджета муниципалитеты не имеют достаточно средств и кадров, обладающих необходимым опытом и квалификацией, для решения вопросов, связанных с цифровизацией процессов их деятельности[2]. Встает вопрос о неотработанной системе финансирования мероприятий.

Развитие и применение информационных технологий, формирование и актуализация информационных ресурсов для целей управления муниципалитетов не входят в состав определенных № 131-ФЗ «О местном самоуправлении» направлений деятельности и зон ответственности ОМСУ. Как уже отмечалось ранее, около 90 % муниципалитетов вынуждены работать в сфере информатизации по остаточному принципу. Одним из следствий по данной проблеме является то, что до настоящего времени, по крайней мере, в сфере информатизации не сформированы механизмы и не отработана практика финансирования мероприятий в интересах муниципалитетов из государственного или региональных бюджетов, в том числе и при условии долевого участия. Вероятно, этим также объясняется практически полное отсутствие муниципалитетов среди различных мероприятий, проводимых на государственном уровне.

Еще одним проблематичным направлением в этой области является неравномерное развитие каналов широкополосной связи. Развитие каналов широкополосной связи для сельских, удаленных и малочисленных районов хронически отстает от общего уровня. Неравномерное развитие каналов широкополосной связи оставляет большинство электронных сервисов недоступными для сельских поселений, особенно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока.

---

[1] *Черкасова, М.А.* Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова. — Текст: непосредственный // Муниципальная академия. — 2020. — № 1. — С. 177–181.

[2] *Губов, А.Ю.* Пути цифровой трансформации органов местного самоуправления / М.А. Губов. — Текст: непосредственный // Метод. — 2019. — № 1. — С. 2–5.

Также не стоит оставлять без внимания вопрос обеспечения кадрами. В муниципалитетах не хватает специалистов, обладающих необходимым опытом и квалификацией для проведения работ по информатизации. Соответственно, последствием является то, что для значительной части муниципалитетов не только на уровне поселений, но и для многих районов проведение работ по информатизации проблематично — нет специалистов, обладающих необходимым опытом и квалификацией.

Проблематика информационного взаимодействия муниципалитетов с органами государственной власти и государственными информационными системами (ГИС) заключается в том, что муниципалитеты участвуют в межведомственном информационном взаимодействии в электронном виде в режиме «одностороннего движения» — предоставляя предусмотренную законодательством информацию органам власти различных уровней и не получая взамен почти ничего, что необходимо для исполнения своих полномочий. Как последствие мы видим то, что привлечение ОМСУ к работе ГИС является перекладыванием на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием.

Характерным для муниципального уровня является практически полное отсутствие методических и типовых проектных решений для информатизации органов местного самоуправления. Это во многом связано с тем, что заказчиками всех успешных муниципальных информационных систем являются крупные города, которые финансово не заинтересованы в доведении их до типового уровня. Решения, которые до настоящего времени создавались по инициативе государственных структур как типовые, не в полной мере учитывают интересы и специфику работы ОМСУ и больше ориентированы на обеспечение информацией муниципального уровня соответствующих ГИС.

Обеспечить решение обозначенных проблем и переход на «цифру» муниципального управления возможно, в первую очередь, вследствие внесения необходимых изменений в № 131-ФЗ «О местном самоуправлении», а также определения и обозначения места муниципалитетов, их направления деятельности и зоны ответственности в государственных программах и проектах в контексте становления цифровой парадигмы. Наряду с чем необходимо решить вопросы межбюджетных трансфертов на предмет финансирования мероприятий в интересах муниципалитетов для выполнения общенацио-

нальных задач. Также следует принять меры по обеспечению муниципалитетов компетентными кадрами и организовать методическую поддержку органов местного самоуправления в сфере цифровизации с целью повышения эффективности работ по цифровизации муниципального управления. В связи с чем необходимо выработать официально регламентированный механизм тесного взаимодействия федеральных и региональных органов власти с муниципалитетами.

Устранение обозначенных вышеизложенных проблем и реализация предложенных рекомендаций может существенно повысить эффективность работ по цифровизации муниципального управления и обеспечить реальное участие местного самоуправления в решении общенациональных задач. В таких реалиях цифровизация будет способствовать решению существующих социальных проблем, упрощая коммуникации между государством, бизнесом и населением, обеспечивая рост качества и скорости предоставляемых услуг, повышение их производительности и результативности.

Помимо участия в достаточно масштабном нацпроекте «Цифровая экономика Российской Федерации», органы местного самоуправления участвуют и в осуществлении иных мероприятий, направленных на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Культура», «Экология», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

В Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» отмечается, что возрастает роль депутатов представительных органов муниципальных образований и советов муниципальных образований как представителей интересов местного населения, в том числе в контексте реализации национальных проектов. Особую значимость для решения поставленных масштабных задач имеет дальнейшее развитие и активное применение форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая институт территориального общественного самоуправления.

Заинтересованное личное участие граждан вызывают проекты по благоустройству территорий муниципальных образований, в том числе дворов и общественных территорий, а также проекты в сфере экологии. Очень активное участие органы местного самоуправления принимают в реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда», реализуются муниципальные программы по формированию комфортной городской среды. Наиболее успешные проекты ежегодно включаются в федеральный реестр[1], публикуются на специальном ресурсе и отмечаются наградами. В рамках национального проекта «Здравоохранение» для муниципальных образований особую актуальность имеет укрепление первичного звена здравоохранения как наиболее приближенного к населению вида медицинской помощи.

Положительный опыт участия органов местного самоуправления в совершенствовании работы первичного звена здравоохранения накоплен в ряде регионов.

Организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, являются региональные проекты и региональные программы, разрабатываемые с привлечением администраций муниципальных образований; соглашения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий региональных проектов; региональные и муниципальные центры компетенций и ресурсные центры; муниципальные проектные офисы; муниципальные программы и планы мероприятий.

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов имеет разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов, в том числе методических рекомендаций по созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных проектов для сопровождения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

---

[1] Ведется в соответствии с приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 1 сентября 2017 года № 1192/пр. «О федеральном реестре реализованных практик (проектов) по благоустройству».

Значимую роль в реализации органами местного самоуправления мероприятий в рамках национальных проектов играет участие жителей, как в определении приоритетных проектов для их реализации на территории конкретного муниципального образования, так и личное участие в реализации проектов и осуществлении общественного контроля.

Вместе с тем, анализ информации, полученной от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, показывает, что имеется ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления по реализации мероприятий в рамках национальных проектов:

— необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объёме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов;

— наличие потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;

— необходимость выработки новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров, соответствующих задачам прорывного развития страны;

— необходимость повышения уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

— отсутствие в доступном для муниципалитетов виде полной и достоверной статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов.

КАБАНОВА ИРИНА ЕВГЕНЬЕВНА,
ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС при Президенте РФ, канд. юр. наук

«Цифровая экономика» на муниципальном уровне: задачи, проблемы, перспективы

Основные проблемы реализации национального проекта «Цифровая экономика» на муниципальном уровне

Цифровая экономика, которая представляет собой новую основу для развития системы публичного управления, бизнеса, социальной сферы[1], является, с одной стороны, самостоятельным национальным проектом (Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7), с другой стороны, отдельные ее элементы включены в другие национальные проекты и программы (например, проект цифровизации городского хозяйства «Умный город» реализуется одновременно в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика»). И это составляет **первую сложность** цифровизации — ресурсы не аккумулируются в рамках одного национального проекта; цели, задачи, целевые показатели разнятся и не формируют единой непротиворечивой системы индикаторов выполнения национальных проектов, направленных на формирование цифровой экономики.

В решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 5 ноября 2019 года отмечено, что в рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» муниципалитетам предстоит реализация системных мер по цифровой трансформации муниципального управления, предоставлению социально значимых государственных и муниципальных услуг, созда-

[1] Выступление В.В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 5 июля 2017 года // http://www.kremlin.ru/events/president/news/54983

нию и развитию информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с населением.

Однако если критично подойти к использованию терминов в Паспорте национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», можно убедиться в том, что муниципальное управление в данном проекте отсутствует, предусматривается внедрение цифровых технологий и платформенных решений лишь в сферах государственного управления и оказания государственных услуг.

Иными словами, даже на уровне терминологии налицо отношение к местному уровню «по остаточному принципу». И такое отношение представляет собой **вторую проблему**. Несмотря на то, что органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию таких национальных проектов как «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика», они фактически отстранены от формирования повестки дня и вынуждены реализовывать мероприятия, предлагаемые органами исполнительной власти субъектов РФ. В то же время очевидно, что цифровая трансформация и автоматизация процессов и комплексное повышение эффективности городской инфраструктуры, предусмотренные, например, проектом «Умный город», недостижимы, если эти изменения не начинаются на муниципальном уровне. В настоящее время региональная повестка, отраженная в национальных, федеральных и ведомственных проектах, сильно разрознена и, как правило, не соотносится друг с другом. Отсутствует и комплексный подход к цифровому развитию регионов России, а также связь между результатами национальных программ и федеральных проектов с повседневными процессами управления хозяйством на уровне муниципалитетов.

Цифровизация государственного и муниципального управления сталкивается с такими препятствиями как отсутствие стандартизации информационных систем, недостаток средств, нехватка квалифицированных кадров и несовершенство законодательства. И на муниципальном уровне эти проблемы высвечиваются еще более рельефно, нежели на федеральном или региональном.

Несмотря на то, что во всех регионах России приняты региональные аналоги федеральных проектов «Цифровой экономики», мероприятия регионального уровня далеко не всегда коррелируют

с федеральной повесткой, региональный уровень ощущает острый дефицит информации от курирующих федеральных министерств по ряду направлений в области цифровой трансформации, методических материалов мало, либо по каким-то направлениям они полностью отсутствуют.

Серьезной проблемой является отсутствие единых стандартов при выборе ведомственных систем и многообразие технологий, что создает заметные трудности в интеграции и работе с данными. В итоге под каждую задачу управления создается отдельный инструмент, со своими стандартами. Все это ведет к росту издержек, в том числе на этапе поддержки и модернизации систем, а создаваемые системы слабо интегрированы между собой. Например, отсутствует интеграция между внедряемыми в муниципалитетах стандартами «Умный город» и «Безопасный город». Действительную интеграцию подменяют квази-интеграцией, когда, например, у оператора автоматизировано одно рабочее место, но на нем установлено несколько программ, с которыми он работает. И для того, чтобы получать и обрабатывать информацию, оператору надо последовательно осуществлять авторизацию в разных системах. Также отсутствие интеграции систем «Безопасного города» и «Умного города» проявляется на примере использования видеонаблюдения и видеофиксации, когда, в муниципалитетах на одних и тех же точках размещаются разные камеры для нужд различных ведомств.

В качестве одной из целей «Цифровой экономики» указывается использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, **органами местного самоуправления** и организациями. Но цифровизация муниципального управления в условиях импортозамещения представляет значительные сложности. Проблемы возникают при переносе документов в новые офисные пакеты, некоторые документы нельзя открыть в неизменном виде в отечественных продуктах. Из-за отсутствия на местах специалистов, умеющих работать с импортозамещающими продуктами (даже в случае наличия отечественных аналогов), возникают трудности с сопровождением таких систем и решений.

Процесс замещения иностранных решений может стоить серьезных средств, а бюджеты, как всегда, ограничены. Даже для федерального уровня это очень амбициозная задача. Для муниципального уровня стремление к использованию преимущественно отечествен-

ного программного обеспечения может обернуться полным провалом в достижении целей нацпроекта и расходованием всего бюджета муниципального образования исключительно на импортозамещающее программное обеспечение. Так, например, в 2019 году работу по переходу на отечественное программное обеспечение не проводили большинство муниципальных образований, что связано, в первую очередь, с тем, что многие государственные информационные системы (ГИС) работают под импортной операционной системой, и сложно подобрать рабочие места, где весь необходимый функционал был бы реализован на базе отечественного программного обеспечения. То, что импортозамещение программного обеспечения в принципе возможно, демонстрирует пример Республики Мордовия, где на 100% осуществлено импортозамещение в части антивирусного программного обеспечения, справочно–правовых систем и систем электронного документооборота в органах власти и органах местного самоуправления. При создании ведомственных информационных систем используется отечественное программное обеспечение, включенное в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных[1]. В администрациях городов Абакана, Барнаула, Братска, Северска выполнены работы по частичному переводу сотрудников на отечественные информационно-коммуникационных технологии. В Красноярске смогли даже осуществить перенос официального сайта администрации города на отечественную платформу[2]. Однако пока затраты на отечественное программное обеспечение и его обслуживание выглядят настолько масштабными и не соответствующими качеству программного обеспечения, что возникают вопросы, не затормозит ли курс на импортозамещение реализацию нацпроекта в целом.

Еще одна проблема связана с процессами организации закупок для государственных и муниципальных нужд. Из-за длительности конкурсных процедур процесс внедрения современных технологических решений сильно затягивается, из-за чего решения могут устаревать или терять актуальность к моменту их использования.

---

[1] Итоги работы министерства информатизации и связи Республики Мордовия за 2019 год // https://d-russia.ru/itogi-raboty-ministerstva-informatizacii-i-svjazi-respubliki-mordovija-za-2019-god.html

[2] Об итогах цифровизации в муниципальных образованиях Сибири и Дальнего Востока в 2019 году // https://d-russia.ru/ob-itogah-cifrovizacii-v-municipalnyh-obrazovanijah-sibiri-i-dalnego-vostoka-v-2019-godu.html

Значительное количество средств при цифровизации публичного управления необходимо расходовать на обеспечение информационной безопасности. И это не случайно, сайты федеральных, региональных и муниципальных органов власти часто атакуют целенаправленно, потому что они обладают ценной информацией, за которой охотятся злоумышленники. Кроме того, довольно легко узнать, какие средства защиты и какое программное обеспечение установлено и как оно функционирует. В открытом доступе можно найти информацию о том, какие закупки осуществлялись для государственных или муниципальных нужд, какие были куплены антивирусные программы и т.п. В таких условиях на первый план выходят проблемы обеспечения безопасности персональных данных граждан. Как будет на муниципальном уровне решаться обозначенная в национальном проекте цель — создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объёмов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств, пока не очень понятно.

Отчитываясь о достижениях в рамках «Цифровой экономики» регионы указывают такие аспекты цифровизации, как переход с аналогового на цифровое вещание, подключение к сети Интернет социально значимых объектов и органов местного самоуправления, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде, развитие системы электронного документооборота, внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного и муниципального управления, включая реализацию подсистем проекта «Умный город».

Ниже будет приведен анализ двух наиболее тесно связанных с муниципальной повесткой составляющих цифровой экономики — «цифровых муниципалитетов» и «умных городов».

«Цифровой муниципалитет»

В октябре 2019 года Совет по развитию цифровой экономики при Совете Федерации предложил создать новый федеральный проект — «Цифровой регион». Он должен гармонично дополнить проект «Умный город», создав информационные системы для всей территории регионов, в том числе сельских населенных пунктов. «Цифровой регион» позволит получить данные о результатах внедрения цифровых и платформенных решений в экономику и социальную сферу субъек-

та РФ. Однако реализация проекта была отложена на год из-за перераспределения бюджетных средств на борьбу с коронавирусом.

Аналогичного проекта для муниципалитетов — «Цифровой муниципалитет» — не предусмотрено. Сегодня усилия по цифровизации публичного управления сосредоточены на решении задач цифрового управления федерального и регионального уровней. Но цифровой экономики в масштабах государства не может быть без цифровых муниципалитетов. Повсеместное (не только в крупных городах и центрах экономического роста, но и в малых городах, и на сельских территориях) распространение технологий цифрового муниципального управления позволит снизить риски от дефицита квалифицированных кадров на местном уровне и от недостаточного использования объективных данных о социально-экономическом состоянии территории при принятии решений о тех или иных преобразованиях[1], цифровая трансформация муниципального управления позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления. Поскольку многие задачи по развитию своих территорий муниципальные образования реализуют, в основном, в рамках действующих государственных программ и проектов, представляется необходимым закрепить в рамках национального проекта «Цифровая экономика» проект «Цифровой муниципалитет», возможно, включив его в качестве составляющей в проект «Цифровой регион».

Цифровизация государственного и муниципального управления происходит неравномерно: уровень разнится от региона к региону. В некоторых субъектах РФ до сих пор продолжается базовая цифровизация бизнес-процессов или даже остается потребность в проработке ИТ-инфраструктуры. Основными причинами, по которым регионы и муниципалитеты не достигают должного уровня информатизации остаются: нехватка выделяемого бюджета на данные мероприятия, неразвитая ИТ-инфраструктура региона, нехватка квалифицированных кадров.

Одной из общих проблем, которая касается и регионального, и федерального уровней, является нормативное регулирование цифровизации. Сохранение высокой доли бумажных документов (и по количеству их видов, и по частоте предоставления, и по срокам

[1] Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» // М., 2019. С. 105.

их обработки) влияет и на эффективность органов государственного и муниципального управления, и на жизнь каждого гражданина, и работу юридических лиц. Эта проблема связана как с несовершенством законодательства, в первую очередь — наличием большого числа устаревших норм и правил, требующих обязательного «физического» документа с подписью и печатью, так и с неготовностью (технологической, организационной, моральной) органов управления полностью переходить на юридически значимый электронный документооборот.

Если посмотреть на долю электронного документооборота между органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, то показатели здесь разнятся от региона к региону. Так, доля электронного документооборота между органами исполнительной власти Алтайского края и органами местного самоуправления Алтайского края составляет 46%[1], а в Республике Мордовия весь документооборот между исполнительными органами государственной власти республики, органами местного самоуправления, а также организациями с долей государственного участия выше 50% осуществляется в электронном виде через систему электронного документооборота ДЕЛО[2].

В Республике Бурятия внедрена РГИС «Электронный паспорт муниципального образования Республики Бурятия», созданная в целях: совершенствования системы принятия управленческих решений исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления; обеспечения единых принципов анализа состояния муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия; автоматизации сбора информации о социально-экономическом состоянии муниципальных районов и городских округов; оптимизации расходов на сбор, накопления и представления информации[3].

Для сравнения, в Челябинской области в качестве достижения в сфере цифровизации отмечается подключение к широкополосному

[1] Министерство цифрового развития и связи Алтайского края — итоги работы в 2019 году // https://d-russia.ru/ministerstvo-cifrovogo-razvitija-i-svjazi-altajskogo-kraja-itogi-raboty-v-2019-godu.html

[2] Итоги работы министерства информатизации и связи Республики Мордовия за 2019 год // https://d-russia.ru/itogi-raboty-ministerstva-informatizacii-i-svjazi-respubliki-mordovija-za-2019-god.html

[3] Итоги работы комитета IT и документальной связи администрации главы и правительства Республики Бурятия в 2019 году // https://d-russia.ru/itogi-raboty-komiteta-it-i-dokumentalnoj-svjazi-administracii-glavy-i-pravitelstva-respubliki-burjatija-v-2019-godu.html

доступу к сети Интернет 52 органов местного самоуправления[1], и это действительно представляется важным, однако наглядно демонстрирует то, что Россия находится только в начале пути перехода к цифровой экономике и цифровому управлению. Так, в Самарской области за период с 2019 по 2020 гг. подключено 155 органов местного самоуправления[2], в Алтайском крае за 2019 г. подключено 179 органов местного самоуправления[3], в Республике Башкортостан — 88 администраций сельских поселений[4]. В Республике Мордовия в 2019 году к сети Интернет подключены 32 органа местного самоуправления, при этом в каждом органе местного самоуправления назначен сотрудник, ответственный за цифровое развитие муниципального района[5]. Если сопоставить эти цифры с общим количеством муниципальных образований в Российской Федерации — 20846[6], из которых 16821 — это сельские поселения с соответствующими скромными бюджетами и крайне ограниченными возможностями по цифровизации муниципального управления своими силами, станет наглядно виден масштаб проблемы по переходу к цифровому муниципальному управлению на всей территории страны.

26 августа 2020 года Минкомсвязи России сообщило о возобновлении работы экспертного совета по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти. На его первом заседании было отмечено широкое распространение межведомственного электронного документооборота (МЭДО) в федеральных и региональных органах исполнительной власти, но недостаточное использование электронного документооборота на уровне муниципалитетов. Было заявлено, что одна из важнейших задач сей-

---

[1] Итоги работы министерства информационных технологий и связи Челябинской области в 2019 году и планы на 2020 год // https://d-russia.ru/itogi-raboty-ministerstva-informacionnyh-tehnologij-i-svjazi-cheljabinskoj-oblasti-v-2019-godu-i-plany-na-2020-god.html

[2] Об итогах работы департамента информационных технологий и связи Самарской области в 2019 году // https://d-russia.ru/ob-itogah-raboty-departamenta-informacionnyh-tehnologij-i-svjazi-samarskoj-oblasti-v-2019-godu.html

[3] Министерство цифрового развития и связи Алтайского края — итоги работы в 2019 году // https://d-russia.ru/ministerstvo-cifrovogo-razvitija-i-svjazi-altajskogo-kraja-itogi-raboty-v-2019-godu.html

[4] О развитии информатизации в Республике Башкортостан в 2019 году // https://d-russia.ru/o-razvitii-informatizacii-v-respublike-bashkortostan-v-2019-godu.html

[5] Итоги работы министерства информатизации и связи Республики Мордовия за 2019 год // https://d-russia.ru/itogi-raboty-ministerstva-informatizacii-i-svjazi-respubliki-mordovija-za-2019-god.html

[6] Официальные данные Росстата по состоянию на 1 января 2020 г. https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm

час — расширить его использование в администрациях муниципальных образований всех уровней и среди бюджетных учреждений, таких как школы, детские сады, больницы[1].

Важная составляющая успешного цифрового публичного управления — выстраивание прямой коммуникации между властью и гражданами[2]. Однако, как отмечают эксперты, технологические инновации не должны осложнять взаимодействие людей с органами местного самоуправления и разрушать уже сложившиеся и хорошо работающие практики[3]. Поэтому при принятии решения о реализации тех или иных элементов «электронного муниципалитета» на территории конкретных муниципальных образований необходимо учитывать уровень общей компьютерной грамотности жителей муниципального образования, подготовленность муниципальных служащих к цифровому общению, и наличие доступных каналов непосредственной коммуникации между жителями и органами местного самоуправления. При внедрении онлайн-коммуникации очень важно сохранять привычные каналы связи граждан с живыми специалистами, которые имеют полномочия решать проблемы граждан[4].

«Умный город»

Минстроем России 4 марта 2019 года были утверждены «Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»)», включающие 28 мероприятий, которые будут выполнять все города-участники проекта в срок до 2024 года. Проект «Умный город» реализуется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» и направлен на повышение конкурентоспособности российских городов,

---

[1] См. официальный сайт Минкомсвязи России https://digital.gov.ru/ru/events/40018/

[2] Для решения этой задачи функционируют несколько сервисов, которые условно можно объединить под названием «Интернет-приемная». Так в Республике Татарстан на сервисе «Народный контроль» — опубликовано более 76 тысяч заявок за 2019 год, из которых 77% решены положительно. Самые популярные категории — «Благоустройство территорий» и «Содержание и ремонт муниципальных дорог» О результатах реализации нацпроекта «Цифровая экономика», цифровом развитии Республики Татарстан в 2019 году и планах на 2020 год // https://d-russia.ru/o-rezultatah-realizatsii-natsproekta-tsifrovaya-ekonomika-tsifrovom-razvitii-respubliki-tatarstan-v-2019-godu-i-planah-na-2020-god.html

[3] *Петухов Р.В.* Муниципальная «цифра»: об особенностях и ограничениях внедрения цифровых технологий в местном самоуправлении // https://komitetgi.ru/analytics/4219/

[4] См. подробнее о проблеме цифровой эксклюзии в материале Центра подготовки руководителей цифровой трансформации РАНХиГС: Коронацифровизация: как пандемия изменила сектор госуслуг // https://cdto.ranepa.ru/pandemicegov

формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан. Основной инструмент для достижения этих целей — широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре.

Цель «Умного города» состоит не только в цифровой трансформации и автоматизации процессов, но и в комплексном повышении эффективности городской инфраструктуры. Стандарт включает мероприятия по восьми направлениям: городское управление, «умное» ЖКХ, инновации для городской среды, «умный» городской транспорт, интеллектуальные системы общественной и экологической безопасности, инфраструктура сетей связи, туризм и сервис. Мероприятия, указанные в стандарте, предусмотрены для реализации в городах с численностью населения свыше 100 тыс. человек и городах, являющихся административными центрами субъектов РФ, но могут быть также реализованы в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тыс. человек.

К сожалению, реализация проекта «Умный город» в муниципалитетах сталкивается с отмеченными выше трудностями, в целом свойственными реализации национального проекта «Цифровая экономика»:

1. Подсистемы «Умного города» между собой не интегрированы. В органах местного самоуправления эксплуатируются государственные и муниципальные информационные системы с совпадающим функционалом и идентичными составами баз данных, что существенно увеличивает трудоемкость их ведения без экономической отдачи для органов местного самоуправления и ставит вопрос о соответствующем финансировании со стороны федеральных органов исполнительной власти, например, в виде стимулирующих грантов[1]. Пока такой опыт является единичным. Так, в 2019 году в Республике Коми был апробирован механизм субсидирования органов местного самоуправления на поддержание работоспособности инфраструктуры связи, созданной в рамках реализации инвестиционных проектов, связанных с развитием инфраструктуры связи на территориях труднодоступных и малонаселенных пунктов. Субсидии на сумму

[1] Об этих и иных проблемах см. подробнее: Решение Конференции АСДГ «Проект «Умный город». Муниципальные аспекты», 10–11 октября 2019 г., Барнаул // https://asdg.ru/events/archive/368807/?doc=yes&year=2019

7,7 миллионов рублей получили 13 администраций муниципальных образований[1].

2. Ряд подсистем охватывают как региональный, так и муниципальный уровни, и различные отрасли коммунального хозяйства и социальной сферы. В связи с этим, возникает проблема разделения полномочий при эксплуатации этих систем на территориях муниципальных образований и проблема ведомственной разобщенности.

Проектный метод работы выглядит способом устранить эти проблемы, однако для проверки его эффективности нужно создать и подготовить большое количество управленческих команд, состоящих из специалистов регионального и муниципального уровней. Например, в Удмуртской Республике в ГИС «Управление проектами» сосредоточена работа над приоритетными проектами, региональными составляющими национальных проектов, ведомственными проектами исполнительных органов государственной власти. По состоянию на конец 2019 года в система обеспечивает работу по 681 проекту. К информационной системе подключены представители всех исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики, подведомственных учреждений исполнительных органов государственной власти, участвующие в реализации проектов, а также представители всех муниципальных образований — более 1000 активных пользователей[2].

3. Недостаточное обеспечение кибербезопасности приводит к уязвимости персональных данных лиц, пользующихся сервисами подсистем «Умного города». Например, терминалы, используемые для оплаты парковок, аренды велосипедов, покупки билетов, получения справочной информации, организации электронной очереди и записи на прием к врачу, являются одними из самых вероятных мишеней для хакеров именно из-за своей доступности и доверия к ним со стороны пользователей. В качестве рекомендации для сокращения уязвимости подсистем «Умного города» наряду с техническими решениями, рекомендуемыми экспертами по обеспечению кибербезопасности (сегментация интеллектуальной сети, обеспечение целостности

[1] Об итогах 2019 года в сфере цифровых технологий и связи в Республике Коми // https://d-russia.ru/ob-itogah-2019-goda-v-sfere-cifrovyh-tehnologij-i-svjazi-v-respublike-komi.html

[2] Об итогах работы министерства информатизации и связи Удмуртской Республики в 2019 году // https://d-russia.ru/ob-itogah-raboty-ministerstva-informatizacii-i-svjazi-udmurtskoj-respubliki-v-2019-godu.html

данных, биометрические решения), можно предложить увеличить самостоятельность муниципалитетов в вопросах определения конкретных направлений цифровизации для целей обеспечения безопасного развития муниципального образования (далеко не всегда для этого требуются «умная» инфраструктура), и предусмотреть в рамках федеральных программ создание муниципальных центров реагирования на киберинциденты, поскольку именно муниципальный уровень позволит оперативно обеспечивать стабильное и безопасное обновление программного обеспечения, учитывать срок службы умной инфраструктуры муниципалитетов, регулировать общественные каналы коммуникации внутри муниципального сообщества. Муниципалитеты должны сами собирать нужные им составляющие «умной инфраструктуры» в зависимости от своих потребностей. Конечно же, должны существовать стандарты федерального и регионального уровня, единые платформы решений сервисных моделей «Умного города» для предотвращения т.н. «зоопарка цифровых систем»[1], но свобода усмотрения в определении необходимых для конкретного муниципального образования сервисов «Умного города» должна быть закреплена в качестве полномочия муниципального уровня (посредством формулировки: «разработка и утверждение» по аналогии с редакцией пункта 6.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), осуществление которого финансируется в рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Выступление В.В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 5 июля 2017 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/news/54983
2. Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» // М., 2019.
3. *Петухов Р.В.* Муниципальная «цифра»: об особенностях и ограничениях внедрения цифровых технологий в местном самоуправлении. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://komitetgi.ru/analytics/4219/

[1] Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. // http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701

4. Коронацифровизация: как пандемия изменила сектор госуслуг. Центр подготовки руководителей цифровой трансформации РАНХиГС. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cdto.ranepa.ru/pandemicegov.
5. Решение Конференции АСДГ «Проект «Умный город». Муниципальные аспекты», 10–11 октября 2019 г., Барнаул. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://asdg.ru/events/archive/368807/?doc=yes&year=2019.
6. Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701.

2. ДОКЛАДЫ О РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РФ

СТАВРОПОЛЬСКИЙ КРАЙ

Ставропольский филиал РАНХиГС

ШАТАЛОВА ОЛЬГА ИВАНОВНА,
д-р экон. наук, профессор

МУХОРЬЯНОВА ОКСАНА АНАТОЛЬЕВНА,
канд. экон. наук, доцент

ЛЕБЕДЕВА ЕЛЕНА ПАВЛОВНА,
заместитель директора, канд. филос. наук, доцент

Участие органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации национальных проектов

Успешность реализации национальных проектов в Российской Федерации напрямую зависит от активности регионов, которые, в свою очередь, должны активно привлекать органы местного самоуправления не только в разработку и реализацию проектов, но и в их интеграцию муниципальных проектов с региональными и национальными.

Целью данного исследования выступает анализ участия органов местного самоуправлении Ставропольского края в реализации национальных проектов.

В рамках обозначенной цели, в исследовании поставлены следующие задачи:

— определение возможностей участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации национальных проектов;

— определение экономических основ участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации национальных проектов;

— выявление основных проблем участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации отдельных национальных проектов;

— изучение механизма участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации отдельных национальных проектов;

— определение перспектив участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации национальных проектов;

— разработка предложений по оценке участия органов местного самоуправления Ставропольского края в конкретных национальных проектах.

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в Ставропольском крае реализуются следующие региональные проекты, представленные в табл. 1.

Таким образом, реализация 11 национальных проектов в Ставропольском крае осуществляется через 49 региональных проектов, каждый из которых в разной степени реализуется в муниципальных образования региона. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, реализуемых в рамках проектов национальных, в том числе, депутаты представительных органов муниципальных образований и советов муниципальных образований выступают как представители органов местного самоуправления, используя, в том числе, механизмы территориального общественного самоуправления.

Например, в г. Ставрополе реализуется подпрограмма «Благоустройство территории города Ставрополя» муниципальной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства, транспортной системы на территории города Ставрополя, благоустройство и санитарная очистка территории города Ставрополя на 2017-2022 годы», и каждый год жители участвуют в опросе по проектам благоустройства территорий в рамках программы поддержки местных инициатив. В 2019 году наиболее количество горожан проголосовало

Таблица 1. Региональные проекты, реализуемые в Ставропольском крае в рамках национальных проектов Российской Федерации

Национальный проект	Региональные проекты
Безопасные автомобильные дороги	1) общесистемные меры развития дорожного хозяйства Ставропольского края;
	2) дорожная сеть;
	3) безопасность дорожного движения
Жилье и городская среда	1) жилье;
	2) обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда;
	3) формирование комфортной городской среды;
	4) умные города Ставропольского края
Здравоохранение	1) борьба с онкологическими заболеваниями;
	2) борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями;
	3) обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами;
	4) развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям;
	5) развитие системы оказания первичной медико-санитарная помощи;
	6) развитие экспорта медицинских услуг
Демография	1) содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет;
	2) спорт — норма жизни;
	3) старшее поколение;
	4) укрепление общественного здоровья;
	5) финансовая поддержка семей при рождении детей на территории Ставропольского края
Международная кооперация и экспорт	1) промышленный экспорт;
	2) системные меры развития международной кооперации и экспорта Ставропольского края;
	3) экспорт продукции агропромышленного комплекса;
Образование	1) поддержка семей, имеющих детей;
	2) современная школа;
	3) социальная активность;
	4) успех каждого ребенка;
	5) учитель будущего;
	6) цифровая образовательная среда

Таблица 1 (окончание)

Национальный проект	Региональные проекты
Культура	1) культурная среда;
	2) программа «Культура»;
	3) творческие люди;
	4) цифровая культура
Малое и среднее предпринимательство	1) акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства;
	2) популяризация предпринимательства;
	3) расширение доступа субъектов МСП;
	4) создание системы поддержки фермерства и развитие сельской кооперации;
	5) улучшение условий ведения предпринимательской деятельности;
Производительность труда	1) адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях;
	2) поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда;
	3) системные меры по повышению производительности труда
Экология	1) комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами;
	2) чистая вода;
	3) сохранение лесов;
	4) чистая страна
Цифровая экономика	1) информационная безопасность;
	2) информационная инфраструктура;
	3) цифровое государственное управление;
	4) цифровые технологии;
	5) кадры для цифровой экономики

за благоустройство сквера в районе многоквартирного дома № 86А по ул. Доваторцев города Ставрополя, которое будет осуществлено в 2020 году — 1035 голосов, 1010 голосов было отдано за благоустройство сквера «Дубовая роща», 987 голосов — за благоустройство зоны отдыха в районе природного родника по улице Пригородной. Всего

в голосовании участвовало 32 объекта. Также в рамках реализации проекта «Благоустройство территории» жители города голосовали за тротуарную плитку государственной историко-культурной заповедной территории «Крепостная гора», расположенной в центре города.

Органы местного самоуправления выступают также как исполнители мероприятий, осуществляемых в рамках региональных проектов. Например, в рамках проекта «Образование» в 2019 году было создано 70 центров «Точка роста», обновлена материально-техническая база в 8 коррекционных школах, введены в эксплуатацию 2 новые школы и 10 профессиональных мастерских, был открыт Айти-куб, в котором обучаются школьники цифровым технологиям. В 2020 году общее число выделенных средств из федерального и краевого бюджетов составит более 1500 млн руб.

Реализация национальных проектов, используя проекты региональные, осуществляется, в том числе и в рамках муниципальных программ. Так, в 2019 году финансирование муниципальной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства, транспортной системы на территории города Ставрополя, благоустройство и санитарная очистка территории города Ставрополя» составило 2185,2 млн рублей, муниципальная программа «Социальная поддержка населения города Ставрополя был профинансирована на сумму 14,2 млн рублей, программа «Поддержка садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, расположенных на территории города Ставрополя, была профинансирована на сумму 10,2 млн рублей, программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в городе Ставрополе» — на 1,78 млн рублей, программа «Культура города Ставрополя» — на 1,8 млн рублей, и т.д. Все мероприятия муниципальных программ в разной степени, но реализуются в рамках национальных проектов.

В структуре бюджета реализации муниципальных программ значительную долю составляют муниципальные средства. Так, например, в структуре бюджета муниципальной программы «Культура города Ставрополя» 91,7% составляют средства бюджета города Ставрополя, в структуре бюджета программы «Обеспечение жильем населения города Ставрополя» — 46% при том, что в этой программе активно участвует Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, в структуре программы «Развитие образования в городе Ставрополе» доля средств бюджета города Ставрополя — 44,6%.

В городских округах Ставропольского края также реализуются муниципальные программы. Например, на территории Георгиевского городского округа реализуются следующие муниципальные программы Георгиевского городского округа Ставропольского края: «Развитие образования и молодежной политики», «Развитие жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, благоустройство Георгиевского городского округа Ставропольского края», «Развитие культуры, туризма и спорта», «Социальная поддержка граждан», «Управление финансами и имуществом», «Развитие муниципального образования и повышение открытости администрации Георгиевского городского округа Ставропольского края», «Развитие сельского хозяйства», «Формирование современной городской среды». Как можно увидеть из перечня, эти программы также реализуются в рамках национальных и региональных проектов.

В муниципальных округах Ставропольского также осуществляется реализация национальных проектов, например, на территории Левокумского округа реализуются следующие проекты и государственные программы: «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Культура», «Образование», «Здравоохранение», «Жильё и городская среда», «Демография».

Несмотря на то, что финансирование региональных программ осуществляется в основном за счет федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, обслуживание введенных объектов осуществляется за счет местных бюджетов. Школы, детские сады, учреждения культуры, здравоохранения и т.д., поставленные на учет в муниципалитетах Ставропольского края, обслуживаются уже за счет местного бюджета, и поэтому муниципалитеты должны пересматривать структуру свои бюджетов с учетом вводимых объектов.

В качестве проблем участия органов местного самоуправления в отдельных национальных проектах в Ставропольском крае можно выделить следующее:

— несмотря на то, что в Распоряжении Правительства Ставропольского края от 19 марта 2019 года № 112-п «Об организации проектной деятельности в Ставропольском крае» определено, что «Совет при Губернаторе Ставропольского края по проектной деятельности является постоянно действующим совещательным органом при Губернаторе Ставропольского края и образуется в целях обеспечения

эффективной координации деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края, государственных органов Ставропольского края, образованных Губернатором Ставропольского края или Правительством Ставропольского края, органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края и организаций по вопросам осуществления проектной деятельности в Ставропольском крае», фактически в составе рабочих групп по направлениям региональных проектов представители органов местного самоуправления отсутствуют;

— слабая финансовая обеспеченность бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов, в частности, отсутствие средств для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов;

— слабая эффективность системы взаимодействия региональных и местных органов власти, привлечения представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в Ставропольском крае;

— отсутствие комплексного подхода к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров, соответствующих задачам прорывного развития страны. Даже проходя курсы повышения квалификации по инновационным технологиям в системе государственного и муниципального управления, муниципальные служащие зачастую принимают позицию пассивных слушателей, когда речь заходит о необходимости активизации органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, ссылаясь на то, что они всего лишь исполнители конкретных поручений «сверху»;

— отсутствие в муниципалитетах информации, в том числе, статистической, о деятельности органов местного самоуправления Ставропольского края по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований.

Региональные проекты и муниципальные программы, предполагающие участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, являются организационно-правовыми механизмами. В рамках реализации данных механизмов местные администрации участвуют в разработке проектов и программ, согласовывают с органами государственной власти мероприятия, формируют муниципальные центры компетенций и муниципальные проектные офисы.

Например, в 2019 году соглашением между Северо-Кавказским федеральным университетом и Министерством дорожного хозяйства и транспорта Ставропольского края на базе СКФУ был создан Центр компетенций по вопросам городской среды СК. Целью создания центра компетенций является содействие муниципальным образованиям края в формировании комфортной городской среды в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жильё и городская среда» на территории региона. Главными задачами специалистов центра являются проектное сопровождение муниципальных образований по вопросам благоустройства дворовых и общественных территорий, разработка дизайн-проектов, а также подготовка рекомендаций по повышению качества комфортной городской среды с учётом природного, социального и экономического своеобразия территории.

Что касается муниципальных центров компетенций, то наряду с региональным проектным офисом, созданном на основании Распоряжения Правительства Ставропольского края от 19 марта 2019 года № 112-п «Об организации проектной деятельности в Ставропольском крае», в муниципалитетах края созданы муниципальные проектные офисы. В Распоряжении определено, что «региональный проект — проект (программа), обеспечивающий(ая) достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого(ой) относятся к законодательно установленным полномочиям Ставропольского края, а также к вопросам местного значения муниципальных образований Ставропольского края, и (или) направленный(ая) на достижение целей, определенных стратегией социально-экономического развития Ставропольского края, государственными программами Ставропольского края, нормативными правовыми актами Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края, поручениями Губернатора Ставропольского края». Тем же распоряжением определено, что «муниципальный проект — проект (программа), обеспечивающий(ая) достижение целей и показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края (далее соответственно — органы местного самоуправления края, муниципальные образования края)».

Органы местного самоуправления являются участниками региональных проектов, выступая, в том числе, как инициаторы проектных предложений,

Что касается механизма участия органов местного самоуправления Ставропольского края в отдельных национальных проектах, то, например, в рамках проекта «Национальная экономика» муниципалитеты обеспечивают комплексный подход к цифровой трансформации муниципального управления: решаются задачи по предоставлению приоритетных массовых социально-значимых государственных и муниципальных услуг и сервисов в цифровом виде по всем отраслям и сферам деятельности, созданию и развитию информационных систем и ресурсов.

Так, в конце 2019 года региональные власти заявили о реализации концепции «Умный город» в городах Ставрополь, Невинномысск и далее — в других городах. В первую очередь, концепция должна была коснуться системы городского транспорта, безопасности городской среды, жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на то, что из-за пандемии коронавируса идея отодвинулась на неопределенный срок, в документах стратегического характера городов данная концепция, тем не менее, была предусмотрена, а в марте 2020 года глава региона утвердил паспорт регионального проекта «Умный город», в который вошли города Ставрополь, Невинномысск, Пятигорск, Кисловодск и Ессентуки. Проект направлен на повышение конкурентоспособности городов Ставропольского края, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и на следующих пяти ключевых принципах:

— ориентация на человека,
— технологичность городской инфраструктуры,
— повышение качества управления городскими ресурсами,
— комфортная и безопасная среда,
— экономическая эффективность, в том числе сервисная составляющая городской среды.

Следует отметить, что в 2020 году Ставрополь вошел в первую пятерку рейтинга цифровизации городского хозяйства в стране «IQ городов» среди городов с населением от 250 тыс. до 1 млн человек, а среди городов юга России, имеющих аналогичную численность, краевая столица стала лидером рейтинга, набрав 45,69 балла.

Индекс «IQ городов», разработанный совместно с учеными МГУ им. М.В. Ломоносова для оценки проекта «Умный город», реализуемого в рамках национальных проектов «Жилье и городская среда»

и «Цифровая экономика», включает в себя 47 показателей по 10 направлениям, представленным на рис. 1.

В рейтинге участвовал 191 город, при этом учитывались бюджеты городов-участников, уровень их экономического развития, а также степень оснащенности городского хозяйства «умными» технологиями по состоянию на сегодняшний день.

Также важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов имеют методические материалы и методические рекомендации по созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных проектов в Ставропольском крае, разработанные и утвержденные федеральными органами исполнительной власти.

Что касается перспектив участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в Ставропольском крае, то необходимо менять несколько ключевых позиций:

— вовлечение в состав рабочих групп по направлениям региональных проектов представителей органов местного самоуправления, особенно если речь идет о включении в проект конкретной территории;

— повышение уровня заинтересованности представителей органов местного самоуправления в участии, разработке и реализации на-

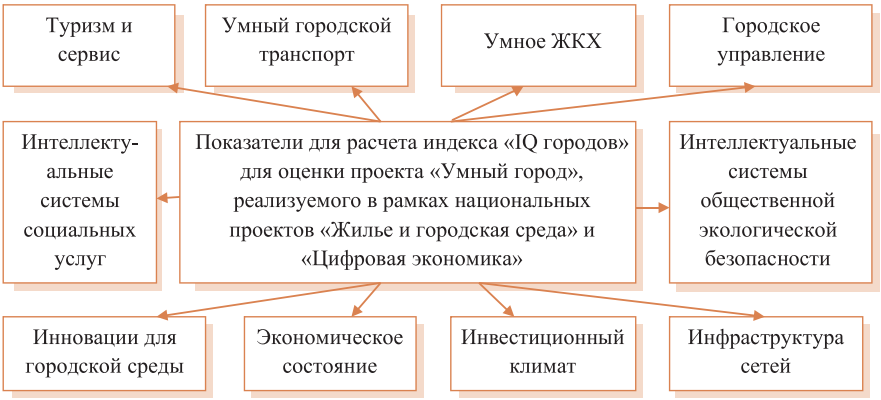


Рис. 1. Показатели для расчета индекса «IQ городов» для оценки проекта «Умный город», реализуемого в рамках национальных проектов «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика»

циональных проектов и региональных программ, в частности, через повышение уровня финансового обеспечения муниципалитетов по данному направлению;

— повышение уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

— необходимо создать банк региональной практики участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, а также сформировать базу статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям этих проектов в территориальном разрезе и по видам муниципальных образований. Данная информация может быть использована для разработки межмуниципальных проектов в рамках реализации проектов национальных, которые будут иметь синергетический эффект и экономить ресурсы муниципальных образований. Органы местного самоуправления при этом выступают инициаторами, организаторами и координаторами межмуниципальных проектов;

— учитывая трансформацию муниципальных районов Ставропольского края в муниципальные округа и используя уже существующий опыт создания городских округов, по-новому формирующих бюджеты муниципальных образований, можно будет говорить о более эффективном использовании денежных средств, выделяемых на реализацию национальных и региональных проектов и более быстром принятии решений при оборе муниципальных проектов;

— в региональных проектах необходимо приоритетное внимание уделять роли органов местного самоуправления и их участию в финансовом обеспечении реализации проектов на местах;

— если на федеральном уровне будет рассмотрена возможность предоставления субсидий регионам для последующего их трансфера в бюджеты муниципальных образований на софинансирование мероприятий по проектно-сметной документации на объекты, создаваемые в рамках реализации национальных проектов, то это позволит повысить объективность документации и уровень ответственности органов местного самоуправления в реализации данных проектов;

— необходимо повышение роли органов местного самоуправления в интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами в целях обеспечения четкой декомпозиции

целей и задач, показателей и мероприятий проектов на уровне Ставропольского края в целом и муниципальных образований;

— необходимо развитие и активное использование института инициативного бюджетирования, для чего нужна соответствующая региональная нормативно-правовая база;

— в каждом муниципальном образовании Ставропольского края необходимо создание муниципального или городского проектного офиса, если учесть, что сейчас в крае 9 городских округов и 16 муниципальных округов, это предложение не будет нести тяжелую финансовую нагрузку на бюджеты региона и муниципальных образований. В рамках муниципальных проектных офисов, чтобы не «раздувать» их штат, необходимо формировать временные рабочие группы, которые будут заниматься разработкой конкретных отраслевых или ведомственных проектов и которые могут выступать участниками региональных рабочих групп от муниципалитетов.

Учитывая тот факт, что в 2020 году будет утвержден новый, 14-й национальный проект по внутреннему туризму, а Ставропольский край активно развивает данную сферу экономики, уже в 2021 году в рамках разработки регионального проекта по развитию внутреннего туризма необходимо больше активности предоставить органам местного самоуправления городов, входящих в туристский кластер региона.

Органы местного самоуправления ежегодно отчитываются Правительству Ставропольского края о реализации региональных и муниципальных программ, входящих в национальные проекты, что при необходимости отражается в региональном паспорте как вклад муниципалитета в достижение целей и показателей регионального проекта.

На наш взгляд, оценка участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации конкретных национальных проектов должна включать следующие показатели, представленные на рис. 2.

Таким образом, в Ставропольском крае необходимо повышение роли органов местного самоуправления в части разработки и реализации муниципальных и региональных проектов в рамках национальных проектов, разработки и реализации межмуниципальных проектов, субсидирование расходов на составление проектно-сметной документации по муниципальным проектам, повышение эф-

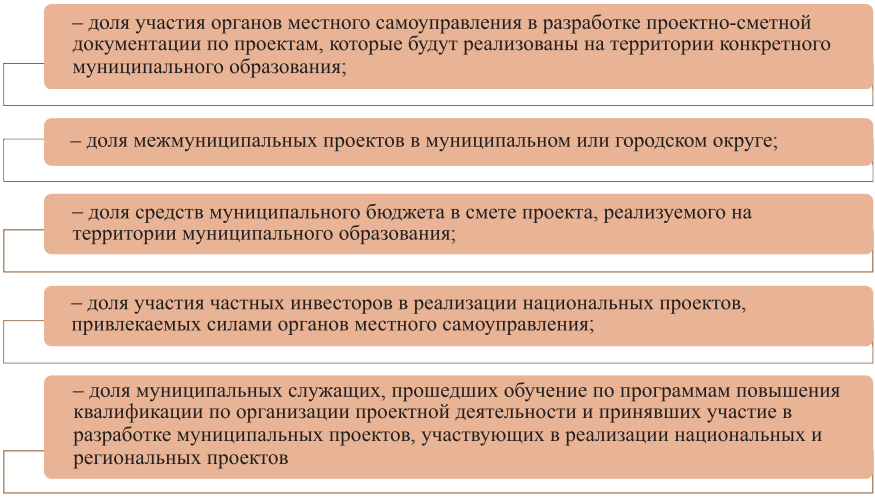


Рис. 2. Показатели, предлагаемые к использованию при оценке участия органов местного самоуправления Ставропольского края в реализации конкретных национальных проектов

фективности обучения муниципальных служащих проектной деятельности и повышение уровня ответственности органов местного самоуправления за результативность реализации национальных проектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 19 марта 2019 года № 112-п «Об организации проектной деятельности в Ставропольском крае» // http://docs2.kodeks.ru/document/553162968
2. Официальный сайт Правительства Ставропольского края // https://stavregion.ru/
3. Официальный сайт администрации города Ставрополя // https://ставрополь.рф/
4. Информация о муниципальных программах, реализуемых на территории Георгиевского городского округа Ставропольского края // http://www.georgievsk.ru/about/admin/economics/strateg/mp_2018-2023.php
5. Информация о национальных проектах, реализуемых в Левокумском муниципальном округе Ставропольского края // https://adminlmr.ru/city/projects/
6. Проекты муниципальных программ города Ставрополя // https://ставрополь.рф/about/pervui_zamestitel_glavu1/komitet_finansov_i_budgeta/municipalnie_programmi_kfb/index.php

Дальневосточный институт управления — филиал РАНХиГС

БАЙКОВ НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ,
д-р социол.наук, профессор

БЕРЕЗУТСКИЙ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,
канд. социол. наук, доцент

ПОЛИВАЕВА ОЛЬГА ГЕННАДЬЕВНА,
канд. экон. наук, доцент

САМАНДИНА ЛАРИСА ВАСИЛЬЕВНА,
канд. ист. наук, доцент

Национальные проекты в системе публичной власти и муниципальных образований (на примере Хабаровского края)

Введение. Ключевые задачи и перспективы развития местного самоуправления как «самого близкого к людям уровня публичной власти» в современном российском обществе решаются достаточно сложно и противоречиво. Основополагающей причиной служит конституционный «разрыв между государственным и муниципальным уровнями власти, разделённость, запутанность полномочий...». На этом основании Президентом России предложено «закрепить в Конституции РФ принципы единой системы публичной власти» и на этой основе «выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами»[1]. Соответствующие поправки законодателями уже внесены в проект Конституции РФ и вынесены на общероссийское голосование.

В этой связи активное участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, утвержденных Указом Президента РФ от 07 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до

[1] Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/62582.

2024 года» (далее — Указ №204) как приоритетная задача всех органов публичной власти в достижении целей развития страны, носит во многом характер должного, а не сущего и имеет немало проблем для исполнения[1]. Они отражены и в ряде документов федерального уровня, принятых на съезде Общероссийского конгресса муниципальных образований (2019 г.)[2], на заседании Совета по развитию местного самоуправления (г. Красногорск, 2020 г.)[3] и нашли свое нормативное правовое закрепление в поручениях Президента РФ[4]. При этом большинство сроков их исполнения приходится на 2020 год.

С учетом текущего состояния нормативного правового регулирования участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов авторы статьи преследуют цель проанализировать вовлеченность органов местного самоуправления в достижение национальных целей развития, оценить проблемы взаимодействия органов власти и результативность их решения на территории Хабаровского края.

Для достижения данных целей нами предполагается решение следующих исследовательских задач: проанализировать организационно-правовые аспекты реализации национальных проектов на региональном уровне и участие в них органов местного самоуправления; средствами экономического и социологического анализа диагностировать роль органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в регионе.

Организационно-правовые аспекты реализации национальных проектов на региональном уровне. Запуск национальных проектов в Хабаровском крае произошел с 2019 года на основе заключенных с федеральными органами государственной власти соглашений по каждому из национальных проектов. Старту нацпроектов в регионе предшествовала значительная организационно-правовая работа органов федеральной и региональной государственной власти во взаи-

---

[1] *Изутова О.В.* Нацпроекты: муниципалитеты также в деле [Электронный ресурс].Режим доступа: http://bujet.ru/article/370115.php].

[2] Резолюция съезда Общероссийского конгресса муниципальных образований «Участие муниципального сообщества в реализации национальных проектов» (7-8 декабря 2019 г.). [Электронный ресурс].Режим доступа: http://okmo.news/event.php?39

[3] Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., [Электронный ресурс].Режим доступа: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701

[4] Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919/print

модействии с муниципалитетами по реализации нацпроектов в муниципальных образованиях. Ее результатом стало принятие пакета нормативных правовых документов по организации работы органов государственной власти и реализации национальных проектов [1].

Основополагающим документом регионального уровня стало постановление правительства Хабаровского края, которым утверждено Положение об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти. Этим же документом рекомендовано органам местного самоуправления руководствоваться в организации проектной деятельности в муниципальных образованиях[2].

В соответствии Указом Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204), нормативными правовыми актами Правительства РФ и органов государственной власти были определены формы и методы реализации нацпроектов в муниципальных образованиях Хабаровского края.

Роль национальных проектов в трансформации управления края определена в следующих направлениях их реализации: «сквозной национальный масштаб» — создан Региональный проектный офис; усиление роли планирования на основе ресурсов и результатов; усиление динамичной работы, в том числе с использованием электронных ресурсов; эффект вовлеченности в реализацию национальных проектов»[3].

Реализация национальных проектов на территории Хабаровского края в 2019 году имеет особенности:

Во-первых, региональные проекты, направленные на достижение целей и задач, установленных Указом № 204, включены в государ-

---

[1] Распоряжение Правительства Хабаровского края от 30.05.2018 № 316-рп «Об организации работы по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700201806040001?index=1&rangeSize=1; Приоритеты и задачи социально-экономического развития края. План по реализации Национальных проектов на территории Хабаровского края на 2019 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Prioritety-i-zadachi-socialno-e; Региональные нормативные правовые акты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Dokumenty/Regionalnye-normativnye-pravovye-akty/konomicheskogo-razvitiya-kraya

[2] Постановление Правительства Хабаровского края от 11 апреля 2019 года № 146-пр «Об организации проектной деятельности в Правительстве Хабаровского края». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/465360129

[3] Об итогах реализации национальных проектов в Хабаровском крае в 2019 году и задачах на 2020 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Important]

ственные программы края на основании Протокола заочного заседания комиссии Правительства по стратегическому развитию, отбору государственных программ и проектов от 31 мая 2019 г. № 4, пункт 2.5. При этом региональные проекты включены в государственные программы края в виде отдельных структурных элементов — основных мероприятий. В случае, если к сфере реализации государственной программы края относятся несколько региональных проектов, то информация о каждом региональном проекте отражается в виде отдельного структурного элемента (основного мероприятия) в составе соответствующей государственной программы края.

Во-вторых, чрезвычайная ситуация на территории края, обусловленная паводками и обильными осадками (распоряжение Правительства Хабаровского края от 29 июля 2019 г. № 623-рп), и ее последствия оказали влияние на реализацию отдельных государственных программ края. Это отразилось на недостижении показателей (индикаторов); невыполнении мероприятий, в том числе связанных с созданием объектов капитального строительства; неосвоении в полном объёме предусмотренных бюджетных ассигнований.

Основным звеном в системе публичной власти стал Региональный проектный офис, «который оказывает методологическую поддержку участникам региональных проектов, осуществляет мониторинг и анализ хода реализации национальных проектов на территории края»[1]. По мнению его руководителя, первого заместителя министра экономического развития края М. Авиловой: «Проектный офис — это не офис в буквальном смысле слова, а определенная технология в работе, технология, которую органы исполнительной власти позаимствовали у бизнеса. Главная особенность проектного управления — достижение конкретного результата»[2].

Задачи организации и методического сопровождения деятельности органов исполнительной власти края и структурных подразделений аппарата Губернатора и Правительства края по вопросам проектов социально-экономического развития края и федеральных приоритетных проектов (программ) определены Перечнем проек-

[1] Региональный проектный офис. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Pr-ofis

[2] Около 10 млрд рублей федеральных средств получит Хабаровский край на реализацию нацпроектов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://27r.ru/news/khabarovsk/89662-okolo-10-mlrd-rublej-federalnykh-sredstv-poluchit-khabarovskij-kraj-na-realizatsiyu-natsproekto1

тов социально-экономического развития края и возложены на министерство экономического развития региона[1]. Оно также осуществляет оценку эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти и субъектов предпринимательства края в части проведения оценки степени реализации приоритетных проектов[2].

В различных сферах жизнедеятельности регионального сообщества реализуются одиннадцать из двенадцати нацпроектов. Исключение составляет нацпроект «Наука», которым Хабаровский край оказался «обделён» по неизвестным авторам причинам. В соответствии с отчетом региональной власти, «программу 2019 года по реализации нацпроектов правительство Хабаровского края завершило результативно. Создан региональный проектный офис, проведена работа по заключению соглашений с федеральными органами исполнительной власти на выделение средств по всем 52 региональным проектам, которые покрывают 11 направлений нацпроектов. В итоге более 200 показателей исполнено, практически все финансовые лимиты выбраны»[3].

Повышение открытости, обратная связь органов публичной власти по реализации национальных проектов обеспечиваются созданием единого информационного ресурса «Национальные проекты в Хабаровском крае»[4]. Ресурс содержит не только нормативные правовые документы и аналитические материалы, но и создает возможности для любого посетителя сайта обратиться по каналу обратной связи в региональный проектный офис. Кроме того, информация о национальных проектах размещена на сайте министерства экономического развития края, но по разным ссылкам, что создает определенное неудобство в поиске информации. Так, например, роль муниципалитетов в реализации национальных проектов на сайте министерства экономического развития края отражена в рубрике «Муниципальное развитие». В ней размещены «Комплексные планы социально-экономического

---

[1] Национальные проекты: усиление роли планирования на основе ресурсов и результатов. https://habarov.today/2019-10-18/proektniy-ofis--provodnik-natsproektov-v-habarovskom-krae-intervyu-marii-avilovoy

[2] Отдел организации проектной деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/O-Ministerstve/Struktura/Departamenty/1328]

[3] В 2020 году в Хабаровском крае нацпроекты будут направлены на соцсферу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://hab.aif.ru/society/v_2020_godu_v_habarovskom_krae_nacproekty_budut_napravleny_na_socsferu]

[4] Национальные проекты в Хабаровском крае. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/

развития муниципальных районов до 2025 года», одобренные Губернатором края и утвержденные Главой района, а также отчеты об их реализации в 2019 году. Они содержатся в разделе «Участие в реализации нацпроекта на территории района и отчеты об их выполнении за 2019 год». Однако информация представлена лишь о 5 из 17 муниципальных районов и 2 городских округов[1].

В соответствии с принятым региональным планом по реализации национальных проектов в крае проводятся их общественные обсуждения в муниципальных районах[2]. Губернатор Хабаровского края Сергей Фургал, выступая на общественном обсуждении итогов реализации нацпроектов в крае по итогам 2019 года, отмечал, что *«сегодня национальные проекты призваны решить запрос на перемены. И здесь в этот процесс необходимо вовлечь максимально большое количество населения, представителей органов местного самоуправления, некоммерческого сектора. Это должен быть механизм совместных действий органов власти, общественности, бизнеса»*. По некоторым региональным проектам в муниципальных образованиях были проведены общественные обсуждения (табл.1). Однако в связи с режимом самоизоляции из-за коронавирусной ситуации в 2020 году графики общественных обсуждений региональных проектов, как показатель вовлеченности органов местного самоуправления и населения муниципальных образований в их реализацию, еще предстоит выполнить в текущем и последующих годах.

Отмечая в целом позитивную динамику реализации национальных проектов в Хабаровском крае средствами взаимодействия органов публичной власти, следует акцентировать внимание на ряд проблем вовлеченности в этот процесс местного самоуправления. Большинство из них отражают слабое участие представителей муниципальных образований на всех стадиях планирования и реализации национальных проектов, не включенность в Региональный проектный офис. Его основная функция координации не содержит указание на органы местного самоуправления как субъекты процесса реализации региональных проектов. При этом их участие в ос-

[1] Национальные проекты. Реализация Указов Президента РФ. Национальные проекты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Realizaciya-ukazov-Prezidenta-Rossijskoj-Federacii/ot-07-maya-2018-g.-204

[2] Общественное обсуждение региональных проектов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/events/Obschestvennoe-obsuzhdenie/

Таблица 1. Система национальных проектов и их общественное обсуждение в Хабаровском крае (2019–2020 гг.)

Национальный проект	Региональный проект (ед.)	Общественное обсуждение	
		Кол-во (ед.)	Место проведения
1. Демография	5	1	Амурский район
2. Здравоохранение	5	–	–
3. Образование	8	–	–
4. Культура	3	3	Хабаровский район, Район им.Лазо, г.Хабаровск
5. Безопасные и качественные автомобильные дороги	3	2	г. Хабаровск
6. Жильё и городская среда	4		Солнечный район Нанайский район
7. Экология	6	3	Нанайский, Солнечный, Советско–Гаванский районы
8. МСП и поддержка предпринимательской инициативы	5	–	–
9. Международная кооперация и экспорт	3	1	г. Комсомольск-на-Амуре
10. Цифровая экономика	5	2	Бикинский, Верхнебуреинский районы
11. Производительность труда и поддержка занятости	3	–	–
12. Наука	Не участвует	–	–

новном ограничивается организационными усилиями в отдельных мероприятиях или софинансированием строительства или реконструкции социально значимых объектов на территории муниципальных образований Хабаровского края. Эти и другие проблемы имеют общесистемный характер, о чем мы уже отмечали выше. Эксперты Общероссийского конгресса муниципальных образований отмечали, что «муниципальная исключенность из межведомственного взаимодействия несет риски и для самих муниципальных образований как территорий, населенных жителями. Прежде всего

сложившееся положение существенно снижает мотивацию местных властей к выдвижению собственных инициатив в рамках решения общегосударственных и региональных задач»[1].

Диагностика реализации национальных проектов в муниципальных образованиях. Выполнение целей и задач национальных проектов затрагивает интересы не только органов власти всех уровней и субъектов экономики, но и всех категорий граждан, структур гражданского общества. С этих позиций оценки реализации национальных проектов в Хабаровском крае по итогам 2019 года имеют как экономическое, так социальное измерение, как равновесных показателей[2]. Объёмы вложенных и освоенных бюджетных средств в социально значимые инфраструктурные объекты, как вновь построенные, так и модернизированные, призваны создать новое качество жизни жителей края, остановить миграционный отток из муниципальных образований. Социологическая диагностика удовлетворенности населения края основными сферами жизнедеятельности, как объектами целей национального развития, позволяет показать их значимость и возможности достижения[3].

В 2019 году на реализацию национальных проектов в Хабаровском крае направлено 8,2 млрд рублей, в т.ч. 6,5 млрд рублей средств федерального бюджета, 1,7 млрд рублей — краевого бюджета. На 2020 год предусмотрено 13,1 млрд рублей, в т.ч. 9,8 млрд рублей средств федерального бюджета, 2,9 млрд рублей — краевого бюджета, 0,43 млрд рублей — местного бюджета. На средства федерального и регионального бюджетов построены и модернизированы ряд социально значимых объектов в муниципальных образованиях края.

---

[1] Правительству рекомендуют включить муниципалитеты в работу с нацпроектами. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regnum.ru/news/polit/2569249.html

[2] Распоряжение Правительства Хабаровского края от 20 марта 2020 года № 256-рп «Об итогах работы за 2019 год и о задачах органов исполнительной власти Хабаровского края по развитию экономики в 2020 году». http://docs.cntd.ru/document/465369222

[3] «Оценка населением эффективности деятельности органов исполнительной власти Хабаровского края» Опрошено 7176 респондентов во всех 19 муниципальных образованиях края (17 муниципальных районах и 2 городских округах). Опрос был проведен в 69 населенных пунктах. В исследовании использована маршрутная (поквартирная) многоступенчатая случайная выборка. Структура выборочной совокупности репрезентативна по отношению к генеральной совокупности (население Хабаровского края) по полу, возрасту и типу населенного пункта. Результаты исследования репрезентируют жителей края по трем параметрам: пол, возраст, территория проживания. Научный руководитель: Ю.В. Березутский, зав. научно-исследовательской лабораторией Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС., к.с.н., доцент.2019 г.

Национальный проект «Демография»:

— построены три детских сада в г. Хабаровске и один в поселке Дормидонтовка (Вяземский район);

— 4062 семьи получили единовременную выплату на первого ребенка, еще 544 семьи распорядились региональным материнским капиталом.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что более половины опрошенных жителей (58,7%) относят свои семьи к семьям со средним уровнем материального благополучия. Треть жителей (31,8%) относят себя к категории бедного населения. Обеспеченными считают себя всего лишь статистически незначительная доля населения (6,2%). Более высокий уровень жизни, с позиции самооценок, отмечен у жителей двух крупных городов (г.Хабаровск и г. Комсомольск-на-Амуре) в сравнении с жителями муниципальных районов Хабаровского края.

Национальный проект «Здравоохранение»:

— профилактическими осмотрами охвачены 553 тыс. человек, которые проводят 39 медицинских организаций, из них 33 работают в вечернее время и субботу;

— дооснащены медицинскими изделиями шесть детских поликлиник, два детских поликлинических отделения;

— открыты первичное сосудистое отделение в г. Комсомольске-на-Амуре и Центр амбулаторной онкологической помощи (на базе краевого центра онкологии);

— выполнены 1322 процедуры экстракорпорального оплодотворения;

— закуплено 12 автомобилей для доставки лиц старше трудоспособного возраста, проживающих в сельской местности, в медицинские организации;

— в восьми детских поликлиниках (г. Хабаровск, г. Комсомольск- на-Амуре и рп. Охотск) выполнен ремонт, а также поставлено новое оборудование.

Согласно результатам опроса, большинство населения края выражает неудовлетворенность качеством предоставляемой медицинской помощи. Лишь треть опрошенных (27,7%) в той или иной степени высказывают свою удовлетворенность против 66,4% неудовлетворенных. Так, 32,7% удовлетворены в целом качеством обслуживания в медицинских учреждениях края; 44,2% удовлетворены работой участкового вра-

ча своей поликлиники; 26,9% — врачами-специалистами поликлиник; 45,2% — скорой медицинской помощью и 34,3% — стационарной медицинской помощью.

Как показывают результаты, жители края в несколько большей степени высказывают удовлетворенность работой скорой медицинской помощи. В меньшей степени — стационарной медицинской помощи и качеством обслуживания в медицинских учреждениях.

Одной из главных проблем здравоохранения в муниципальных районах края является проблема отсутствия и недостаточности медицинских кадров. Наиболее остро в оценках населения эта проблема проявляется в г.Комсомольске-на-Амуре, Ванинском, Верхнебуреинском, Вяземском, Нанайском, Николаевском, П. Осипенко, Советско-Гаванском, Солнечном районах.

Анализ показал, что в большинстве своем причины неудовлетворенности жителей медицинской помощью кроются в больших очередях и длительном времени ожидания приема в поликлиниках; большой загруженности врачей; отсутствии кадров и узких специалистов, длительном ожидании возможности к ним записаться и попасть на прием; платности и высокой стоимости медицинских услуг; качестве медицинских услуг; квалификации и отношении медицинского персонала к пациентам. Многие жители районов подчеркивали, что часто едут за помощью в краевой центр.

Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»:

в Хабаровской и Комсомольской агломерациях отремонтировано почти 200 километров дорог в крае и модернизированы 111 дорожных участков.

В целом по Хабаровскому краю доля жителей, удовлетворенных качеством автомобильных дорог (по критериям «да» и «скорее да») составляет всего 20,0%. Выше она только в г. Хабаровске, Бикинском, Вяземском, Комсомольском, Николаевском и Хабаровском районах. Неудовлетворительные оценки (по критериям «нет» и «скорее нет») качеством автомобильных дорог в среднем по краю составляют 76,2% опрошенных и представляют практически все территории края.

Неудовлетворенность качеством автомобильных дорог жители края связывают с тем, что не устраняются дефекты (ямы, выбоины) в покрытии автомобильных дорог, не производится их качественный ремонт, отсутствием дорожного покрытия.

Национальный проект «Образование». Обновлен инвентарь для занятий физкультурой в школах сел Пивань (Комсомольский район), Датта и Монгохто (Ванинский район), Сулук (Верхнебуреинский район), Тейсин и Санболи (Амурский район), Маго (Николаевский район), Малышево (Хабаровский район). Открыты центры цифрового и гуманитарного профилей «Точки роста» в 24 сельских школах 15 районах края: Амурский, Аяно-Майский, Ванинский, Верхнебуретский, им. Полины Осипенко, им. Лазо, Комсомольский, Солнечный, Нанайский, Николаевский, Охотский, Советско-Гаванский, Тугуро-Чумиканский, Ульчский и Хабаровский.

Результаты опроса свидетельствуют, что бóльшая часть жителей края удовлетворена качеством услуг в сфере образования (55,8% против 25,2% неудовлетворенных). Большинство жителей удовлетворены дошкольным (60,6%), общим (58,9%) и дополнительным (53,9%) образованием. При этом уровень неудовлетворенности жителей разными уровнями образования колеблется в пределах 20–25%. Каждый пятый житель края затруднился с оценкой.

Основные причины неудовлетворенности части опрошенных жителей края связаны с большой загруженностью детей в школах, большой численностью детей в группах детских садов, недостаточностью мест в детских садах и сложностях попасть в детский сад, платностью многих услуг в сфере образования, нехваткой учителей, недостаточностью воспитателей в детских садах, доступностью кружков и секций, низкой заработной платой педагогов, наличием второй смены в школах, негативным влиянием ЕГЭ на развитие молодежи, школьными «поборами». В муниципальных образованиях распространена проблема отсутствия кружков и секций для развития детей и молодежи.

Региональный проект «Спорт — норма жизни»:

Завершено строительство четырех спортивных объектов (стадион МОУ СОШ № 1 в рп. Переяславка, стадион для спортивных игр по ул. Воровского в г. Хабаровске, стадион «Село Некрасовка», спортивный комплекс «Авангард» в г. Хабаровске, 2-я очередь). Обновлена материально-техническая база для занятий физкультурой и спортом в восьми сельских школах.

По данным опроса удовлетворенность населения условиями для занятий физической культурой и спортом в крае выражает половина респондентов как для взрослых (46,4%), так и для детей и подростков (52,3%).

О своей неудовлетворенности высказывается каждый третий-четвертый житель (35-40%).

В меньшей степени удовлетворены жители в Охотском, Лазо, П.Осипенко, Тугуро-Чумиканском, Ульчском районах. В большей степени удовлетворенность высказывают жители г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Амуре, Амурского, Аяно-Майского, Вяземского, Николаевского районов.

Основные причины неудовлетворенности условиями для занятий физической культурой и спортом в месте своего проживания жители видят в отсутствии возможности заниматься спортом из-за отсутствия либо недостаточности спортивной инфраструктуры (спортивных площадок, спортивных залов, бассейнов), отсутствия спортивных площадок в жилмассивах, ограниченности спортивных кружков и секций.

Национальный проект «Культура»:

— созданы три модельные библиотеки в селе Черная Речка Хабаровского района, поселках Чегдомын (Верхнебуреинский район) и Березовый (Солнечный район);

— капитально отремонтированы 8 сельских Домов культуры, в том числе: Верхнебуреинский район — 2 (с. Средний Ургал, с. Аланап), Комсомольский район — 4 (п. Молодежный, с. Пивань, п. Снежный, с. Уктур), Николаевский район — 1 (с. Красное), Солнечный район — 1 (п. Горный). Реконструировано здание МКУК «Культурно-досуговый центр» в селе Ильинка Хабаровского района (объект введен в эксплуатацию 27.12.2019). Построен административно-культурный центр в п. Сита района имени Лазо (объект введен в эксплуатацию от 07.11.2019);

— новое музыкальное оборудование поставлено в Хабаровский колледж искусств и три детские школы искусств в городах Хабаровске, Комсомольске-на-Амуре и Амурске.

Половина опрошенных жителей края (55,9%) высказывают удовлетворенность культурным обслуживанием (доступностью учреждений культуры, организации досуга). Лишь каждый третий опрошенный (31,4%) выражает неудовлетворенность, а каждый восьмой (12,7%) затруднился с оценкой.

В меньшей степени удовлетворенность выражают жители районов Ванинского, Лазо. В большей степени удовлетворены жители г. Хабаровска, г. Комсомольска-на-Амуре, Аяно-Майского, Комсомольского

районов. Основные причины неудовлетворенности культурным обслуживанием жители края в большей степени связывают неразвитостью инфраструктуры культурного досуга.

Национальный проект «Жилье»:

В г. Хабаровске построена дорожная сеть (стоимость работ — 115,2 млн рублей) для обеспечения транспортной доступностью 39 участков (4 массива в районе ул. Моховая, ул. Краснодарская, ул. Яровая Трехгорная, ул. Лазаревская), предоставленных многодетным семьям в целях жилищного строительства.

В 2020 году в рамках реализации региональных проектов:

— предусмотрено строительство инфекционного корпуса Детской больницы детской поликлиники микрорайона Прибрежный в г. Хабаровске;

— в г. Хабаровске приступят к возведению крытого футбольного манежа;

— новые детские сады появятся в селах Матвеевка, Мирное, Циммермановка и Литовко, а также в г. Комсомольске-на-Амуре;

— планируется устройство дорожного полотна в г. Хабаровске и Хабаровском районе — 69,3 км, г. Комсомольске-на-Амуре — 21,08 км.

Результаты опроса показали, что половина жителей края (55,7%) нуждаются в улучшении жилищных условий, причем третья часть (34,1%) относит себя к категории остро нуждающихся. Немногим более трети жителей края (39,9%) отметили, что в улучшении их жилищных условий необходимости нет.

Наибóльшую потребность отмечали жители Бикинского, Вяземского, Комсомольского, Нанайского, Охотского, Лазо, П. Осипенко, Тугуро-Чумиканского районов.

Заключение. Таким образом, организационно-правовое обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне сформировано, что подтверждается в целом позитивной динамикой реализации национальных проектов в Хабаровском крае. В регионе созданы определенные условия по вовлечению органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, которые имеют как положительные тенденции, так и проблемы. В то же время требует особого решения ряд проблем вовлеченности всех без исключе-

ния муниципальных образований края, развития межведомственного взаимодействия, а также выстраивания более адресного и точечного развития социальной инфраструктуры жизнеобеспечения населения в тех муниципальных образования края, в которых выявлен невысокий уровень удовлетворенности теми или иными аспектами жизнедеятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/62582.
2. *Изутова О.В.* Нацпроекты: муниципалитеты также в деле [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bujet.ru/article/370115.php].
3. Резолюция съезда Общероссийского конгресса муниципальных образований «Участие муниципального сообщества в реализации национальных проектов» (7-8 декабря 2019 г.). [Электронный ресурс].Режим доступа: http://okmo.news/event.php?39
4. Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701
5. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919/print
6. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 30.05.2018 № 316-рп «Об организации работы по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700201806040001?index=1&rangeSize=1; Приоритеты и задачи социально-экономического развития края. План по реализации Национальных проектов на территории Хабаровского края на 2019 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Prioritety-i-zadachi-socialno-e;
7. Региональные нормативные правовые акты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Dokumenty/Regionalnye-normativnye-pravovye-akty/konomicheskogo-razvitiya-kraya
8. Постановление Правительства Хабаровского края от 11 апреля 2019 года № 146-пр
9. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Хабаровского края». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/465360129
10. Об итогах реализации национальных проектов в Хабаровском крае в 2019 году и задачах на 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Important]
11. Региональный проектный офис. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/Pr-ofis
12. Около 10 млрд рублей федеральных средств получит Хабаровский край на реализацию нацпроектов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://27r.ru/news/khabarovsk/89662-okolo-10-mlrd-rublej-federalnykh-sredstv-poluchit-khabarovskij-kraj-na-realizatsiyu-natsproekto1

13. Национальные проекты: усиление роли планирования на основе ресурсов и результатов. https://habarov.today/2019-10-18/proektniy-ofis--provodnik-natsproektov-v-habarovskom-krae-intervyu-marii-avilovoy
14. Отдел организации проектной деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/O-Ministerstve/Struktura/Departamenty/1328]
15. В 2020 году в Хабаровском крае нацпроекты будут направлены на соцсферу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://hab.aif.ru/society/v_2020_godu_v_habarovskom_krae_nacproekty_budut_napravleny_na_socsferu]
16. Национальные проекты в Хабаровском крае. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/
17. Национальные проекты. Реализация Указов Президента РФ. Национальные проекты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Realizaciya-ukazov-Prezidenta-Rossijskoj-Federacii/ot-07-maya-2018-g.-204
18. Общественное обсуждение региональных проектов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://np.khabkrai.ru/events/Obschestvennoe-obsuzhdenie/
19. Правительству рекомендуют включить муниципалитеты в работу с нацпроектами. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regnum.ru/news/polit/2569249.html
20. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 20 марта 2020 года № 256-рп «Об итогах работы за 2019 год и о задачах органов исполнительной власти Хабаровского края по развитию экономики в 2020 году». http://docs.cntd.ru/document/465369222
21. «Оценка населением эффективности деятельности органов исполнительной власти Хабаровского края», 2019 г. Опрошено 7176 респондентов во всех 19 муниципальных образованиях края (17 муниципальных районах и 2 городских округах). Опрос был проведен в 69 населенных пунктах. В исследовании использована маршрутная (поквартирная) многоступенчатая случайная выборка. Структура выборочной совокупности репрезентативна по отношению к генеральной совокупности (население Хабаровского края) по полу, возрасту и типу населенного пункта. Результаты исследования репрезентируют жителей края по трем параметрам: пол, возраст, территория проживания. Научный руководитель: Ю.В. Березутский, зав. научно-исследовательской лабораторией Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС., к.с.н., доцент.

Дальневосточный институт управления —
филиал РАНХиГС

БАЙКОВ НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ,
д-р социол. наук, профессор

САМАНДИНА ЛАРИСА ВАСИЛЬЕВНА,
канд.ист.наук, доцент

ХАЛИКОВА СВЕТЛАНА СЕРГЕЕВНА,
канд.соц.наук, доцент

Механизмы участия органов местного самоуправления в реализации отдельных национальных проектов: опыт Хабаровского края

Введение. Одним из самых распространённых механизмов участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов является их участие в реализации мероприятий региональных проектов [1]. Целью настоящей статьи является исследование механизма участия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Хабаровского края в реализации региональных проектов. Исследование выполнено на основе анализа материалов текущего архива Министерства экономического развития Хабаровского края (по состоянию на 01.01.2020).

Краткая характеристика дифференциации муниципальных образований Хабаровского края по численности населения. Для Хабаровского края, как и в целом для большинства территорий Дальнего Востока, крайне острой является проблема снижения численности постоянного населения. Как отмечается в государственной программе Хабаровского края «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае» «по мере «обезлюдивания», части территории отпадает надобность в содержании, сохранении и развитии инфраструктурных объектов: закрываются аэропорты, «оптимизируется» сеть социальных учреждений, ухудшаются и перестают поддерживаться дороги» [3].

По состоянию на 1 января 2020 года численность населения Хабаровского края составила 131 5643 человека. [2]. Распределение населения по городским округам (ГО) и муниципальным районам (МР) представлено в табл. 1.

Таблица 1. Численность населения в муниципальных образованиях Хабаровского края (на 01.01.2020 г.)

Группы муниципальных образования по численности жителей	Количество муниципальных районов и городских округов	Количество населения
От 600 тыс. до 650 тыс.	1	616 372
От 200 тыс. до 250 тыс.	1	244 768
От 90 тыс. до 95 тыс.	1	92 075
От 30 тыс. до 60 тыс.	4	168 200
От 14 тыс. до 30 тыс.	8	180 027
От 3 тыс. до 7 тыс.	2	10 377
От 1,5 тыс. до 2 тыс.	2	3 844
Итого по краю	**19 (в т.ч. 17 МР, 2 ГО)**	**1 315 643**

Одной из серьёзных проблем, которую необходимо учитывать при реализации региональных проектов на территориях муниципальных образований, является проблема высокого уровня дифференциации муниципальных образований края. Так, численность населения Хабаровского района и Тугуро-Чумиканского района в 2013 году различалась более чем в 38 раз, в настоящее время — в 46 раз. Только в 3 муниципальных районах края среднегодовая численность постоянного населения в 2019 году незначительно возросла по сравнению с 2018 годом [2].

Низкая численность населения в Аяно-Майском и Тугуро-Чумиканском муниципальных районах (1873 человека и 1971 человек соответственно) привела к тому, что мероприятия целого ряда региональных проектов не реализуются на этих территориях [2].

Направление развития «Человеческий капитал». Важнейшим направлением развития РФ до 2024 года является направление «Человеческий капитал», объединяющее 4 национальных проекта. Крайне важным с точки зрения закрепления населения на Дальнем Востоке является реализация национального проекта «Демография». Городские округа и муниципальные районы Хабаровского края участвуют в реализации мероприятий 4 региональных проектов, обеспечиваю-

щих достижение показателей и результатов указанного национального проекта.

Для достижения показателей национального проекта «Демография» в рамках реализации мероприятий регионального проекта «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» участие органов местного самоуправления (ОМСУ) муниципальных районов в 2019 году не предусматривалось. В 2020 году в муниципалитетах планируется реализация двух мероприятий данного проекта. Так, в 12 исследуемых муниципальных образованиях края планируется реализация мероприятия «Создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих деятельность по образовательным программам дошкольного образования». Реализацию данного мероприятия планируется осуществить путем перепрофилирования групп в детских дошкольных учреждениях и строительства детских садов. Данные о способах реализации мероприятия представлены на рис. 1.

При этом за счет строительства новых детских садов будет введено порядка 750 мест, из них примерно 30% мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет. Несмотря на то, что данная деятельность не входит в зону ответственности ОМСУ и их участие в мероприятиях носит достаточно условный характер, с учетом заинтересованности населения в данном вопросе представляется возможным организация общественного контроля за ходом строительства новых детских садов путем привлечения представителей родительской общественности и других заинтересованных сторон.

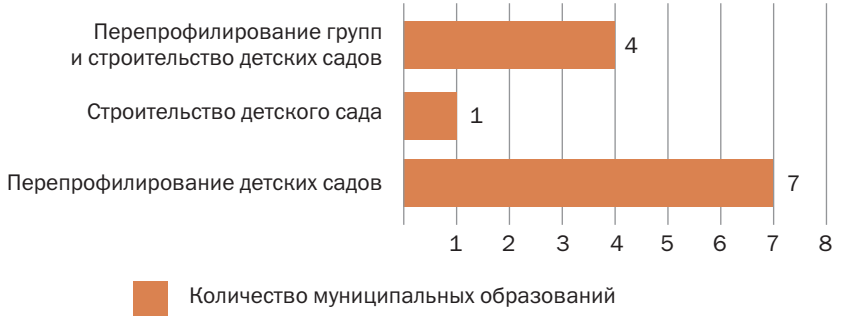


Рис.1. Способы реализации мероприятий проекта

В 95% МР края в 2020 году в ходе реализации регионального проекта «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» планируется провести переобучение и повышение квалификации женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, а также женщин, имеющих детей дошкольного возраста, не состоящих в трудовых отношениях и обратившихся органы служб занятости в поисках работы. Участвуя в реализации данного мероприятия, ОМСУ муниципальных районов Хабаровского края изучают запросы и потребности данной категории женщин, взаимодействуют со службами занятости населения. Согласно паспорту анализируемого регионального проекта, реализация рассматриваемого мероприятия в 2020 году предусматривает обучение 478 женщин. В 2020 году в 2 городских округах Хабаровского края планируется обучить 285 женщин, таким образом в остальных 16 муниципальных районах (не участвует в реализации только 1 муниципальный район края) для достижения заданного показателя необходимо обучить 193 женщины (по плану — 208 человек).

В условиях современной пенсионной реформы реализация мероприятия «Профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование граждан в возрасте 50 лет и старше, а также граждан предпенсионного возраста» регионального проекта «Старшее поколение» представляет определенный интерес для ОМСУ. В 2019 году данное мероприятие осуществлялось на территории 18 из 19 рассматриваемых муниципальных образований края (исключением является Аяно-Майский муниципальный район). Органы местного самоуправления ряда муниципальных образований приняли активное участие в формировании списков обучающихся. При этом в 2020 году в 15 муниципальных образованиях края планируется снижение числа обучаемых лиц по сравнению с 2019 годом.

В рамках реализации национального проекта «Демография» в крае разработан региональный проект «Спорт — норма жизни». В 13 из 19 городских округов и муниципальных районов Хабаровского края будут проведены мероприятия, связанные с оснащением спортивно-технологическим оборудованием объектов спортивной инфраструктуры. Так, в 2019 году в 5 муниципальных районах поставлены площадки ГТО, в 2020 году планируется поставить аналогичные площадки еще в 6 муниципальных районах. Наиболее актив-

ные администрации городских округов и муниципальных районов взаимодействуют по этим вопросам с соответствующим органом исполнительной власти края. К сожалению, налаженной системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, выразившейся в заключении договоров и соглашений по поводу участия в реализации региональных проектов, в крае нет. Органам местного самоуправления муниципальных районов края необходимо проявлять более активную позицию в этом вопросе и инициировать заключение таких соглашений и договоров.

В реализации мероприятий регионального проекта «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек», разработанного в целях достижения показателей национального проекта «Демография», в 2020 году планируют принять участие только два муниципальных района из 17 муниципальных районов Хабаровского края: Хабаровский муниципальный район и муниципальный район имени Лазо, которые готовы разработать и принять муниципальную программу «Укрепление общественного здоровья».

Таким образом, из 5 региональных проектов, направленных на достижение показателей и результатов национального проекта «Демография», органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Хабаровского края принимают активное участие в реализации 4 мероприятий 4 региональных проектов, при этом в рамках реализации мероприятий региональных проектов органы местного самоуправления не всегда в полной мере осознают свою роль в их осуществлении, поскольку в предварительном обсуждении планов принимают участие не все муниципалитеты.

Характеризуя изменение ситуации на территории муниципальных образований в рамках достижения целей национального проекта «Здравоохранение», отметим, что в 14 муниципальных районах и городских округах (из 19) будут реализованы мероприятия «Дооснащение медицинскими изделиями детских поликлиник и детских отделений медицинских организаций, создание в них организационно-планировочных решений внутренних пространств, обеспечивающих комфортность пребывания пациентов» регионального проекта «Развитие детского здравоохранения Хабаровского края, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям».

В 2020 году планируется осуществить данные мероприятия в 10 детских поликлиниках в 2 городских округах и в 2 детских поликлинических отделениях Амурского муниципального района. Кроме этого в 11 муниципальных районах края планируется дооснастить медицинскими изделиями 11 детских поликлинических отделений, что позволит повысить уровень удовлетворенности населения качеством оказываемых услуг в сфере здравоохранения.

В муниципальных районах и городских округах края, как правило, создаются рабочие группы по реализации нацпроектов и незаметна активность представительных органов муниципальных образований края по вопросам, связанным с реализацией национальных проектов. При этом следует отметить, что имеется накопленный положительный опыт участия ОМСУ в реализации приоритетных национальных проектов (например, в городе Комсомольске-на-Амуре в рамках реализации для координации деятельности по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» при отделе здравоохранения администрации города был создан штаб по реализации проекта. Местные депутаты активно контролировали ход реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование» на территории города Комсомольска-на-Амуре).

На территории 16 муниципальных районов и 2 городских округов в ходе реализации регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения» в 2020 году планируется закупка в 2 городских округах компьютерного, сервисного и периферийного и иного оборудования для 56 организаций здравоохранения. Для учреждений здравоохранения в 13 муниципальных районах края планируется закупить такое оборудование для одного учреждения здравоохранения в каждом районе. На территории 2 городских округов Хабаровского края планируется реализация мероприятий еще 2 региональных проектов «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» и «Борьба с онкологическими заболеваниями». В рамках реализации мероприятия первого проекта планируется закупить 47 единиц медицинского оборудования, для второго проекта — 59 единиц медицинского оборудования.

В состав направления развития «Человеческий капитал» входит национальный проект «Образование», активно реализуемый в Хабаровском крае. Национальный проект предполагает реализацию 4

Таблица 2. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений Хабаровского края, процентов[8]

Муниципальное образование	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Нанайский МР	74,2	78,3	78,5	80,5	81,0
Хабаровский МР	80,6	82,3	82,5	82,5	83,3
Ванинский МР	86,7	87,8	89,4	83,0	88,5
Аяно-Майский МР	73,3	78,0	78,2	78,3	78,3
Охотский МР	81,5	82,5	82,5	82,5	82,5
МР им. П. Осипенко	70,0	76,6	76,6	75,0	80,0
Тугуро-Чумиканский МР	73,0	73,3	73,3	75,0	75,0
Ульчский МР	76,7	76,7	74,7	81,4	82,0

основных направлений развития системы образования: обновление её содержания, создание необходимой современной инфраструктуры, подготовка соответствующих профессиональных кадров, их переподготовка и повышение квалификации, а также создание наиболее эффективных механизмов управления этой сферой. Для Хабаровского края, исходя, в частности, из состояния общеобразовательных учреждений, крайне важна реализация данного проекта (табл. 2).

На территории края разработаны 8 региональных проектов для достижения результатов данного национального проекта. Органы местного самоуправления ряда муниципальных районов и городских округов Хабаровского края в 2019 году активно взаимодействовали с исполнительными органами государственной власти Хабаровского края, поскольку в большинстве муниципальных районов реализовывалось 5 мероприятий четырех региональных проектов. В 2020 году планируется реализовать 8 мероприятий шести региональных проектов, направленных на достижение целей и результатов национального проекта «Образование».

Во всех 17 муниципальных районах и двух городских округах Хабаровского края реализуется региональный проект «Поддержка се-

мей, имеющих детей». В 2019 году увеличилось (и на 2020 год также планируется увеличить) количество консультаций родителям и гражданам, желающим принять в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей.

Одной из серьезных проблем, характеризующих состояние общеобразовательных организаций в сельской местности, является значительно обветшавшая материально-техническая база. Реализация двух региональных проектов «Современная школа» и «Цифровая образовательная среда» предусматривает обновление материально-технической базы в общеобразовательных организациях и реализуются в большинстве муниципальных районов края. Региональный проект «Успех каждого ребенка», также предусматривающий обновление МТБ для занятий физической культурой и спортом, реализуется в 4 муниципальных районах края в 2019–2020 гг. Реализация данных проектов на территории края будет способствовать значительному улучшению ситуации в сельских школах. Данные, характеризующие обновление материально-технической базы (МТБ) в общеобразовательных организациях в рамках проекта «Цифровая образовательная среда», представлены в табл. 3.

В рамках реализации проекта «Цифровая образовательная среда» предусмотрено обновление МТБ для формирования у обучающихся современных гуманитарных навыков. В 2020 году при увеличении на 4 единицы количества муниципальных образований, на территории

Таблица 3. Обновление материально-технической базы в общеобразовательных организациях Хабаровского края в рамках проекта «Цифровая образовательная среда»

Количество образовательных организаций в муниципальном образовании	Количество муниципальных образований	Обновление МТБ (количество образовательных организаций)
От 1 до 4 образовательных организаций	10	24
От 13 до 14 образовательных организаций	2	28
От 20 до 21 образовательных организаций	1	21
Итого	**13**	**73**

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

которых будет реализовываться проект, более чем в 3 раза возрастает количество образовательных организаций, где будут реализованы мероприятия данного проекта. Поскольку реализация рассматриваемых региональных проектов связана с обновлением МТБ, органам местного самоуправления необходимо, используя опыт других субъектов РФ (например, Приморского края), организовать контроль за реализацией мероприятий региональных проектов.

Реализация национального проекта «Современная школа» предполагает обновление МТБ в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах. Основным результатом реализации данного мероприятия является создание Центров образования «Точка роста». Так, в 2019 году 25 таких центров созданы на территории 16 муниципальных районов края. В 2020 году планируется создание таких центров в 14 муниципальных районах, при этом их количество возрастет и составит 42 единицы.

Как отмечает первый заместитель министра экономического развития Хабаровского края М. Ю. Авилова, «национальные проекты — это абсолютно новая организация и подход к системе управления, где в первую очередь учитываются интересы и пожелания населения». Для примера можно привести один из таких проектов — «Культура». [4]. Он особенно важен и ощутим для жителей отдаленных районов и небольших населенных пунктов, где довольно непросто обстоит ситуация с организацией досуга (табл. 4).

Таблица 4. Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры Хабаровского края (процентов) [8].

Муниципальное образование	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Бикинский МР	7,0	4,76	9,5	4,76
Вяземский МР	8,3	0,0	7,4	4,1
МР им. Лазо	37,1	10,52	7,89	28,5
Аяно-Майский МР	10,0	10,0	10,0	10,0
Охотский МР	0,0	7,14	14,28	14,28
МР им. П. Осипенко	5,88	11,11	11,11	5,88
Тугуро-Чумиканский МР	11,1	11,1	11,1	11,1

Реализация региональных проектов «Культурная среда» и «Творческие люди» предполагает обеспечение развития инфраструктуры культуры, строительство и ремонт культурно досуговых учреждений и повышение квалификации специалистов отрасли «Культура». Итоги реализации регионального проекта «Культурная среда» в 2019 году представлены в табл. 5.

Таблица 5. Реализация мероприятий регионального проекта «Культурная среда» в муниципальных образованиях Хабаровском края

Муниципальное образование	Поставлено новое оборудование	Поставлено автоклубов	Проведено ремонтов и реконструкций
ГО Хабаровск	Для 1 муз. школы		
ГО Комсомольск	Для 1 муз. школы		
Амурский МР	Для 1 муз. школы		
Ванинский МР		1 автоклуб	
Верхнебуреинский МР	1 модельная библиотека	2 автоклуба	Ремонт 2 домов культуры
Вяземский МР		1 автоклуб	
МР им. Лазо			1 административно-культурный центр
Комсомольский МР		2 автоклуба	Ремонт 4 домов культуры
Николаевский МР		1 автоклуб	Ремонт 1 дома культуры
Охотский МР		1 автоклуб	
Солнечный МР	1 модельная библиотека	1 автоклуб	
Хабаровский МР	1 модельная библиотека		Реконструкция здания 1 КДЦ

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

Итоги реализации регионального проекта «Творческие люди» в 2019 году и плановые показатели на 2020 год по городским округам и муниципальным районам представлены в табл. 6.

Таблица 6. Повышение квалификации специалистов в рамках реализации регионального проекта «Творческие люди» в муниципальных образованиях Хабаровского края (чел.)

Муниципальное образование	2019 г.	2020 г.
ГО Хабаровск	11	25
ГО Комсомольск	16	25
Амурский муниципальный район	1	10
Аяно-Майский муниципальный район	1	10
Бикинский муниципальный район	0	5
Ванинский муниципальный район	5	5
Верхнебуреинский муниципальный район	0	5
Вяземский муниципальный район	3	5
Муниципальный район им.Лазо	0	5
Нанайский муниципальный район	0	5
Комсомольский муниципальный район	0	10
Николаевский муниципальный район	8	8
Охотский муниципальный район	0	10
Муниципальный район им. П. Осипенко	0	3
Советско-Гаванский муниципальный район	0	8
Солнечный муниципальный район	9	4
Хабаровский муниципальный район	10	12
Ульчский муниципальный район	0	7
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	0	1
Итого:	**64**	**155**

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

Направления развития «Комфортная среда для жизни». Достижение показателей национального проекта «Жилье и городская среда» планируется путем реализации четырех региональных проектов: «Ипотека»; «Жилье»; «Формирование комфортной городской среды»; «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

Проект «Жилье» реализуется на территории городского округа «Город Хабаровск», предусмотрено строительство объектов дорожной сети к земельным участкам, предназначенным для жилой застройки. Так, в 2019 году завершено строительство дорожной сети к четырем массивам земельных участков. Транспортной доступностью обеспе-

чено 396 участков, предоставленных многодетным семьям в целях жилищного строительства.

В рамках регионального проекта «Формирование комфортной городской среды» реализуются мероприятия по благоустройству мест массового отдыха населения, общественных территорий и иных мероприятий, предусмотренных различными муниципальными программами. Более ста общественных территорий были благоустроены в 2019 году, еще больше работ запланировано провести в 2020 году (табл.7).

Таблица 7. Количество благоустроенных территорий в муниципальных образованиях Хабаровского края (региональный проект «Формирование комфортной городской среды»)

Название муниципального образования	2019		2020	
	Количество общественных территорий	Количество населенных пунктов	Количество общественных территорий	Количество населенных пунктов
ГО Хабаровск	5		5	
ГО Комсомольск	6		6	
Амурский МР	9	3	12	5
Аяно-Майский МР	–	–	–	–
Бикинский МР	8	2	7	2
Ванинский МР	4	1	4	1
Верхнебуреинский МР	5	2	5	2
Вяземский МР	9	2	7	2
Муниципальный район им.Лазо	15	4	12	7
Нанайский МР	8	3	5	3
Комсомольский МР	6	4	7	7
Николаевский МР	8	2	5	1
Охотский МР	3	1	2	1
Муниципальный район им. П. Осипенко	3	1	3	2
Советско-Гаванский МР	10	3	10	4
Солнечный МР	7	2	6	3
Хабаровский МР	20	6	21	11
Ульчский МР	2	1	1	1
Тугуро-Чумиканский ИР	–	–	–	–
Итого:	**128**	**37**	**118**	**52**

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

Региональный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» реализуется в трех муниципальных образованиях: в городских округах и Советско-Гаванском муниципальном районе. Основным мероприятием данного проекта является расселение населения, связанное с приобретением жилых помещений за счет бюджетных средств. Отметим, что реализация плановых показателей на 2020 год началась досрочно еще в 2019 году (табл.8).

Национальный проект «Безопасные качественные автомобильные дороги» в муниципальных образованиях Хабаровского края реализуется в городских округах «Город Хабаровск» и «Город Комсомольск-на-Амуре» и Хабаровском районе в рамках реализации мероприятий регионального проекта «Дорожная сеть». Состояние автомобильных дорог общего пользования местного значения представлено в табл. 9.

В рамках данного проекта выполняются дорожные работы в целях приведения в нормативное состояние, снижения уровня перегрузки и ликвидации мест концентрации дорожно-транспортных происшествий. В г.Хабаровске в 2019 году выполнены работы по устройству покрытия дорожного полотна на участках улично-дорожной сети протяженностью 46,3 км на 48 объектах дорог (улиц). В 2020 году планируется продолжить работу и выполнить ее на 77 объектах дорог (улиц) местного значения протяженностью 43,7 км. В Хабаровском районе в 2019 году выполнены работы на 23,5 км, которые охватили 24 объекта дорог (улиц) и запланировано на следующий год провести дорожные

Таблица 8. Расселение населения, связанное с приобретением жилых помещений за счет бюджетных средств

Название муниципального образования	2019 г.		2020 г.	
	Расселяемая площадь (кв.м)	Количество расселяемых граждан (чел.)	Расселяемая площадь (кв.м)	Количество расселяемых граждан (чел.)
ГО Хабаровск	1350	81	2540	186
ГО Комсомольск-на-Амуре	220	11	1560	115
Советско-Гаванский муниципальный район	140	16	570	42

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

Таблица 9. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения (в процентах) [8]

Муниципальное образование	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
г. Хабаровск	0,0	62,7	58,7	48,8	59,3
г. Комсомольск-на-Амуре	0,0	0,0	0,0	0,0	48,8
Район им. Лазо	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Хабаровский район	13,5	19,9	26,3	31,8	29,8
Солнечный район	98,1	96,6	96,03	93,0	92,5
Ульчский район	60,0	59,6	55,4	55,4	54,0

работы на 29 объектах дорог (улиц) местного значения в целях приведения в нормативное состояние протяженностью 25,6 км.

Реализация национального проекта «Экология» осуществляется в Хабаровском крае путем реализации шести региональных проектов: «Чистая вода», «Сохранение лесов», «Сохранение биоразнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение уникальных водных объектов», «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистая страна». Во все проекты, кроме проекта «Чистая страна», который не реализуется на муниципальном уровне, вовлечено разное количество муниципальных образований. Так, проект «Сохранение биоразнообразия и развитие экологического туризма» реализуется только Хабаровским районом с 2020 года через создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) краевого значения. Планируется создать одну новую ООПТ площадью 208,0 тыс. га на территориях Хабаровского и Амурского муниципальных районов.

Мероприятия регионального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» предусматривают строительство объектов обработки твердых коммунальных отходов. В Николаевском и Советско-Гаванском муниципальных районах в 2020 году планируется разработка проектно-сметной документации по строительству объекта обработки твердых коммунальных отходов. Другие муниципальные районы в рассматриваемый период участие в данном региональном проекте не принимают.

Реализация мероприятия «Строительство и реконструкция (модернизация) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки в целях обеспечения населения качественной питьевой водой» осуществляется в рамках регионального проекта «Чистая вода». В Николаевском муниципальном районе в 2020 году планируется обеспечить строительство водозабора для водоснабжения населения хозяйственно-питьевой водой в одном населенном пункте. В Верхнебуреинском районе в 2019 году завершено строительство станции водоочистки подземных вод и в 2020 г. планируется ее запустить в эксплуатацию, также запланировано строительство водопровода в одном населенном пункте. В Хабаровском районе также была построена подобного рода станция в одном населенном пункте и планируется строительство водопровода в 2020 г.

Нанайский муниципальный район является участником регионального проекта «Чистая вода» и «Формирование комфортной городской среды». Органы местного самоуправления района сформировали организационно-правовые механизмы для реализации региональных проектов на своей территории. Так, постановлениями администрации Нанайского муниципального района определены должностные лица, ответственные за реализацию указанных региональных проектов на территории конкретных муниципальных образований (например, «О назначении должностных лиц администрации Нанайского муниципального района, ответственных за реализацию мероприятий по региональному проекту Хабаровского края «Чистая вода» на территории Нанайского муниципального района: постановление администрации Нанайского муниципального района от 08.04.2020 № 35» [5]; постановление администрации Нанайского муниципального района от 18.12.2017 «Формирование современной городской среды Дубовомысского сельского поселения на 2018–2022 годы» [6]).

Проект «Сохранение лесов» предусматривает увеличение площади лесовосстановления (табл.10).

Проектом «Сохранение уникальных водных объектов» предусмотрена реализация двух мероприятий: очистка от бытового мусора берегов водных объектов и привлечение волонтеров к мероприятиям по очистке от бытового мусора берегов водных объектов. В 2019 г. очищено от бытового мусора более 32 километров берегов водных объектов усилиями 1592 волонтеров. В 2020 году в муниципальных районах

Таблица 10. Увеличение площади лесовосстановления на территории муниципальных образований Хабаровского края (региональный проект «Сохранение лесов») (га)

Муниципальное образование	2019 г.	2020 г.
ГО Хабаровск	–	–
ГО Комсомольск	–	–
Амурский муниципальный район	1758,83	1600
Аяно-Майский муниципальный район	207,39	193,02
Бикинский муниципальный район	–	100
Ванинский муниципальный район	6978,7	6495
Верхнебуреинский муниципальный район	4408,8	4103,22
Вяземский муниципальный район	542,9	505,27
Муниципальный район им.Лазо	12 108,6	11 269,34
Нанайский муниципальный район	1691,4	1574,2
Комсомольский муниципальный район	–	–
Николаевский муниципальный район	1639,0	1525,4
Охотский муниципальный район	–	–
Муниципальный район им.П.Осипенко	–	–
Советско-Гаванский муниципальный район	4607,1	4287,78
Солнечный муниципальный район	10 764,95	10 018,82
Хабаровский муниципальный район	2359,75	2500
Ульчский муниципальный район	9645,8	8977,24
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	–	–
Итого:	**56 713,22**	**53 149,29**

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

данная деятельность будет продолжена, при реализации мероприятия планируется привлекать не менее 4000 волонтеров в год и очистить не менее 125 километров берегов водных объектов

Направление развития «Экономический рост». Национальная программа «Цифровая экономика», достижение показателей которой осуществляется в крае путем реализации регионального проекта «Инфор-

Таблица 11. Подключение к сети Интернет фельдшерско-акушерских пунктов медицинских организаций, образовательных организаций и органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Хабаровского края

Муниципальное образование	Фельдшерско-акушерские пункты	Образовательные организации	ОМСУ
ГО Хабаровск	–	2	–
ГО Комсомольск	1	2	–
Амурский МР	4	9	3
Аяно-Майский МР	–	–	–
Бикинский МР	1	3	2
Ванинский МР	2	7	4
Верхнебуреинский МР	1	5	2
Вяземский МР	3	5	2
Муниципальный район им.Лазо	3	4	6
Нанайский МР	–	4	2
Комсомольский МР	3	3	4
Николаевский МР	4	7	2
Охотский МР	–	–	–
Муниципальный район им.П.Осипенко	2	1	1
Советско-Гаванский МР	–	1	–
Солнечный МР	3	6	3
Хабаровский МР	5	5	2
Ульчский МР	5	5	3
Тугуро-Чумиканский МР	–	–	–
Итого:	**37**	**64**	**36**

Источник: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Хабаровского края

мационная инфраструктура», предусматривает подключение к сети Интернет фельдшерско-акушерских пунктов медицинских организаций, образовательных организаций и ОМСУ. Данные о планах подключения указанных организаций на 2020 год представлены в табл. 11.

Заключение. Результаты проведенного исследования дают основание утверждать, что на данный момент в крае нет ярких примеров позитивного опыта вовлеченности органов местного самоуправления в

реализацию нацпроектов, его оценки и возможностей учета в нем потребностей населения городских округов и муниципальных районов. Вместе с тем имеют место положительные тенденции в активизации участия ОМСУ в реализации национальных проектов: в Хабаровском крае планируется во втором полугодии 2020 года разработать и внедрить положение о поощрении ОМСУ муниципальных образований края, активно участвующих в реализации мероприятий региональных проектов. По итогам 2019 года по сравнению с 2018 годом в целом по краю с 30 до 41% выросла удовлетворенность населения деятельностью глав городских округов и муниципальных районов и с 42,1 до 50,6% выросла удовлетворенность населения положением дел в муниципальных образованиях [7], что обусловлено реализацией на территории муниципальных образований мероприятий региональных проектов, направленных на достижение показателей национальных проектов, и участия в этом процессе органов местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027
2. Численность населения Хабаровского края [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://habstat.gks.ru
3. Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае»: Постановление Правительства Хабаровского края от 27 декабря 2013 года № 464-пр [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/465308418
4. Доклад Авиловой М.Ю., первого заместителя министра экономического развития Хабаровского края [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/events
5. О назначении должностных лиц администрации Нанайского муниципального района: постановление администрации Нанайского муниципального района от 08.04.2020 № 35» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://nanraionadm.khabkrai.ru
6. Формирование современной городской среды Дубовомысского сельского поселения на 2018–2022 годы: постановление администрации Нанайского муниципального района от 18.12.2017 Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://nanraionadm.khabkrai.ru/
7. Доклад Калашникова В.Д., министра экономического развития Хабаровского края [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Prioritety-i-zadachi-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-kraya
8. Сводный доклад за 2018 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Municipalnoe-razvitie/Ocenka-effektivnosti-i-doklady

Брянский филиал РАНХиГС

АЗАРОВ АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ,
канд. психол. наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга

Национальные проекты в контексте муниципального стратегического планирования

В Брянской области с 2020 года реализуется региональная Стратегия социально-экономического развития, рассчитанная на период до 2030 года, которая разработана в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее 172ФЗ) и Законом Брянской области от 09.11.2015 №111-З «О стратегическом планировании в Брянской области».

Её разработка, как и разработка стратегий социально-экономического развития всех городских округов и муниципальных районов области была начата во второй половине 2018 года.

Это совпало с началом реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ №204), что, естественно, оказало существенное влияние на стратегическое планирование в Брянской области. В частности, первый цикл реализации муниципальных стратегий соответствует полному периоду реализации Указа №204 — до 2024 года.

Стратегическое планирование — это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономиче-

ского развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.[1]

Если это сопоставить с национальными целями и стратегическими задачами Указа №204, то по сути они имеют аналогичную направленность на долгосрочную стратегию развития и систему решаемых задач.

В ходе разработки стратегий муниципальных образований обнаружился ряд особенностей и противоречий, связанных с реализацией национальных проектов на муниципальном уровне.

Любой субъект Российской Федерации[2] — это совокупность муниципальных образований с соответствующей системой регионального управления и, таким образом, можно констатировать, что Российскую Федерацию составляют 20 846[3] муниципальных образований, от состояния дел в которых во-многом зависит общий результат реализации национальных проектов.

С другой стороны полномочия муниципалитетов, которые определяются Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) весьма ограничены, чтобы решать все региональные, а, тем более, общенациональные задачи, к которым относятся национальные проекты.

В соответствии с 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относятся, прежде всего, вопросы социально-гуманитарного характера, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, социального обеспечения и поддержки, и другие. Но по ряду задач муниципалитеты имеют ограничение полномочия.

Например, для городского округа закон предусматривает полномочия в форме «участия», «создания условий», «содействия» и т.п.

Например, *создание условий* по:

— оказанию медицинской помощи населению на территории городского округа в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

— обеспечению жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

---

[1] Статья 2. Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

[2] За исключением городов федерального значения.

[3] По данным Росстата на 1 января 2020 года.

— предоставлению транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения.

Так же муниципалитет:

— *содействует* развитию малого и среднего предпринимательства;

— *оказывает поддержку* социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтёрству);

— *участвует в организации* деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

В то же время основную социальную нагрузку несут два взаимосвязанных нацпроекта: «Здравоохранение» и «Демография», которые содержат весьма конкретные целевые индикаторы.

В частности, в области здравоохранения в 2024 году необходимо:

— обеспечить снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения), смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения), младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей);

— ликвидировать кадровый дефицит в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

— обеспечить охват всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;

— обеспечить оптимальную доступность для населения (в том числе для жителей населённых пунктов, расположенных в отдалённых местностях) медицинскими организациями, оказывающими первичную медико-санитарную помощь.

Поэтому реально этот нацпроект может быть обеспечен только региональным органом по управлению системой здравоохранения, коим, например, для Брянской области является Департамент здравоохранения Брянской области через сеть своих медицинских учреждений на местах. Поэтому муниципалитеты даже в своих структурах не имеют соответствующих подразделений, но должны иметь соответствующую статистику по своей территории.

Значение демографии также сложно переоценить. Например, показатель численности населения можно назвать интегральным, в котором отражаются многие факторы: от уровня рождаемости и смерт-

ности до качества медицинского обслуживания, развития физической культуры и спорта и т.п.

Проблемой является то, что федеральные целевые показатели (обеспечение устойчивого естественного роста численности населения, повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году — до 80 лет), увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет, увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7, увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом и др.) пока не спроецированы на конкретные муниципалитеты. Указывать их в качестве муниципальных целевых показателей тоже не верно по причине большой качественной разницы.

Для муниципалитетов наиболее реально выполнение задачи повышения рождаемости, что решается на уровне внедрения механизма финансовой поддержки семей при рождении детей, создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-процентной доступности (к 2021 году) дошкольного образования для детей в возрасте до трёх лет, и пропаганды среди молодёжи семейных ценностей.

В области дошкольного, общего и дополнительного образования муниципалитеты имеют значительные полномочия. Как правило финансирование этой сферы составляет 50–60% бюджета крупных муниципальных образований. Но при этом муниципалитеты ограниченны по самостоятельному развитию инфраструктуры образовательных учреждений — на это требуются средства региональных бюджетов.

В связи с этим показательно планирование муниципальными районами и городами выполнения вышеупомянутой 100%-й доступности дошкольных учреждений для детей до 3-х лет (проще говоря, яслями). Это планируется осуществить в период с 24 по 30-й годы. Хотя чисто логически, если хотя бы один муниципалитет из более чем 20 тысяч не выполнит этот нацпоказатель, то и по свей Российской Федерации он не может быть выполнен.

Есть ещё одно существенное противоречие: чем выше качество общего школьного образования, тем выше вероятность того, что выпускник с высоким баллом ЕГЭ покинет родной муниципалитет, поступив в какой-нибудь столичный ВУЗ. Этот процесс остановить нельзя и не надо. Но в этой связи имеется одно конструктивное пред-

ложение: после завершения приёмной кампании в вузах необходимо проанализировать, выпускники каких конкретных школ поступили в те или иные престижные вузы, и в зависимости от этого направлять дополнительное адресное финансирование в эти конкретные школы в качестве стимула дальнейшего повышения качества обучения.

Не менее важными для населения муниципалитетов являются вопросы жилья и городской среды. Нацпроекты исходят из того, что в 2024 году, в частности, необходимо:

— обеспечить доступным жильём семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8%;

— кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза;

— создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%;

— обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда;

— совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и поэтапного перехода от привлечения денежных средств для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости к другим формам финансирования жилищного строительства, обеспечивающим защиту прав граждан и снижение рисков для них.

Прямая функция муниципалитета — это обеспечение социальным жильём малоимущих и нуждающихся категорий граждан. Анализ в Брянской области показывает, что основной проблемой остаётся финансирование такой программы. Сама строительная отрасль самодостаточна и, несмотря на определённые сложности, продолжает развиваться и готова обеспечить любой государственный или муниципальный заказ.

В целом влияние муниципалитета на деятельность негосударственных и немуниципальных предприятий различных организационно правовых форм весьма ограничено. Причём, чем крупнее пред-

приятие, тем оно более самостоятельно и независимо от местных органов власти. Нередки случаи, когда муниципальные образования сами целиком зависят от результатов их деятельности — это монофункциональные муниципальные образования или моногорода, жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли.

Предприятие по определению является хозяйственно самостоятельным субъектом, подконтрольным своим учредителям и созданным с целью получения прибыли в их интересах. Вмешательство государственных и муниципальных органов в оперативно-распорядительную деятельность предприятий не допускается.

Но при этом любое предприятие заинтересовано в высококвалифицированных трудовых ресурсах, проживающих на территории муниципалитета, и сбыте своей продукции. Муниципалитет, в свою очередь, заинтересован в развитии промышленности и предпринимательства на своей территории, так как это обеспечивает население рабочими местами и заработной платой.

Прямым бюджетообразующим следствием деятельности предприятий на территории муниципалитета является поступление соответствующих налогов в местный бюджет, основным из которых является налог на доходы физических лиц (НДФЛ).

Таким образом, между муниципалитетом и предпринимательством объективно возникают взаимные социально-экономические интересы, которые могут быть реализованы, в частности, через инструменты муниципально-частного партнёрства (МЧП).

Что касается развития муниципальных унитарных предприятий, то государство последовательно реализует политику сокращения и, в перспективе, полной ликвидации МУПов и ГУПов. С этой целью принят Федеральный Закон от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О государственных и муниципальных предприятиях» и Федеральный Закон «О защите конкуренции»».

Это общемировая практика, поскольку такие предприятия малоэффективны и снижают уровень свободной конкуренции, а все их функции, в конечном итоге, должны быть переданы на аутсорсинг бизнесу.

Также наблюдается устойчивая тенденция на приватизацию большей части имущественных и земельных активов муниципалитетов путём их конкурсной продажи.

Но в любом случае, каждый муниципалитет крайне заинтересован в успешности того или иного предприятия субъектов малого и среднего бизнеса на его территории, поэтому его задачей является создание наиболее благоприятных условий для его развития.

Несмотря на то, что в нацпроектах отсутствует программа развития общественных финансов, в современных рыночных условиях в конечном итоге практически всё решают финансы.

Достаточная обеспеченность муниципального образования финансовыми ресурсами — одно из наиболее важных условий эффективного функционирования местной власти и, как следствие, успешного выполнения муниципалитетом своих социальных функций и задач.

В основе любой деятельности лежат принципы мотивации к достижению результата, а к экономической это относится в особой мере, поскольку это является её основой. Невозможно обеспечить развитие без экономического стимулирования — это фундамент, игнорирование которого рано или поздно приводит к деградации всей системы.

В современных условиях доходы местных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счёт безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Поэтому необходимо создание инструментов, обеспечивающих заинтересованность муниципальных образований в развитии доходной части бюджета на основе твёрдого закрепления соответствующих налоговых платежей за местными бюджетами, и в первую очередь — налогов от деятельности малого и среднего бизнеса, налога на прибыль, на имущество предприятий.

Собственные налоговые и неналоговые доходы должны составлять основу любого бюджета и обеспечивать его стабильность. При этом собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые полностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются вышестоящим уровнем власти с целью достижения сбалансированности.

Серьезные трудности становления местного самоуправления на сегодняшний день связаны с недостаточностью финансовых средств. Передача на муниципальный уровень полномочий в сфере образования, социальной поддержки населения не сопровождается адекватной передачей им источников финансирования, укрепления доходной базы местных бюджетов. Хотя одним из важнейших принципов

административной реформы в Российской Федерации согласно Концепции 2005 года является передача функций (полномочий) вместе с финансовым обеспечением.

Анализ межбюджетных отношений показывает значительный разрыв между объёмом выполняемых функций и ресурсами, которыми располагает муниципальное образование.

Для решения данной проблемы и с целью достижения соответствия между расходными полномочиями и доходами, необходимо установить оптимальную финансовою обеспеченность муниципального образования за счет увеличения нормативных отчислений от федеральных и региональных налогов, что позволит формировать долгосрочно сбалансированный бюджет муниципального образования и мотивировать органы управления к повышению самостоятельности и ответственности.

Очевидно, что закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. Желательно, чтобы данный инструмент использовался и в Брянской области.

Необходимо отметить, что даже при самых благоприятных экономических условиях местные бюджеты недостаточны для полноценного удовлетворения интересов и жизненных потребностей, не говоря уже о стратегических целях дальнейшего развития муниципальных образований.

Совершенствование межбюджетных отношений должно обеспечивать не только перераспределение налогов, но и увеличение доходов бюджета.

В последние годы в силу объективных причин произошло перераспределение совокупных налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. Соответственно сократилась доля территориальных бюджетов в консолидированном бюджете. Налоговые поступления не обеспечивают в должной мере финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Таким образом, дальнейшее стратегическое развитие местного самоуправления должно основываться на новых межбюджетных отношениях, направленных на решение следующих ключевых задач:

а) финансовое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями публичной власти и обеспечение органами мест-

ного самоуправления соответствия объёмов расходных обязательств реальным доходным источникам и источникам покрытия дефицита бюджета муниципального образования;

б) обеспечение сбалансированности бюджета муниципального образования, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов, а также расширения налогового потенциала и дальнейшего развития стимулов к наращиванию доходной базы местных бюджетов;

в) обеспечение стабильности во взаимоотношениях между органами региональной власти и органами местного самоуправления и предсказуемости распределения межбюджетных трансфертов;

г) укрупнение межбюджетных трансфертов в рамках ключевых направлений муниципальных программ муниципального образования;

д) повышение финансовой самостоятельности муниципального бюджета в использовании полученных межбюджетных трансфертов с одновременным повышением ответственности за результативность и эффективность их использования;

ж) дальнейшее развитие и совершенствование стимулов повышения качества управления бюджетным процессом на муниципальном уровне.

Важнейшим инструментом финансирования социально-экономического развития муниципального образования сегодня являются *муниципальные программы*, которые начали активно разрабатываться и реализовываться с 2013 года в связи с переходом на программно-целевой метод финансирования в результате введения в действие новой редакции ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающей правовые основания для формирования государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ.

Во всех муниципалитетах уровня района и города разработаны и реализуются такие программы. Но пока наблюдается их избыточное разнообразие по количеству и тематике: от 5 в небольших муниципальных районах до 12 в городском округе «город Брянск», где, например, объём всего городского финансирования через муниципальные программы достигает 98%.

Типовыми практически для всех муниципалитетов являются муниципальные программы по развитию образования, реформированию ЖКХ, жилищным программам. Однако другие важные на-

правления, такие как молодёжная политика и демография, не всегда представлены. Практически полностью отсутствуют программы по развитию актуальных элементов цифровой экономики и управления, что сегодня является несомненным трендом по совершенствованию управления всеми сферами жизнедеятельности муниципальных образований.

Поэтому, с учётом уже имеющегося опыта, назрела необходимость определённой унификации муниципальных программ и их синхронизация с нацпроектами.

К настоящему времени в Государственной Думе второе чтение прошёл законопроект № 439861-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования)». Он значительно расширяет положения закона, определяющие стратегическое планирование на уровне муниципального образования.

В проекте сказано, что «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования является основой для разработки муниципальных программ, схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана городского округа, городского поселения, сельского поселения, плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования». Это абсолютно верное положение, позволяющее синхронизировать региональное и муниципальное стратегическое планирование». До этого статья 39 172-ФЗ имела весьма общие и не конкретные формулировки.

Но такого нет в отношении национальных проектов. На наш взгляд, необходим федеральный нормативный акт, в котором было бы указано, что на основе федеральных и региональных проектов должны быть скорректированы муниципальные программы.

Это помогло бы решить две главные проблемы текущего момента на уровне муниципалитетов: а) синхронизировать различные документы по стратегическому планированию на уровне муниципалитетов в направлении приоритезации национальных проектов, и б) распределить конкретные показатели для каждого муниципального образования в целях достижения общего результата по достижению национальных целей и решению стратегических задач согласно Указа №204.

ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

Волгоградский институт управления —
филиал РАНХиГС

КОРОСТЕЛЕВА МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА,
канд. юрид. наук, доцент

Проблемы оценки участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, направленных на повышение качества окружающей среды

Введение

Первоочередной целью национальных проектов выступает обеспечение устойчивого развития государства, при этом основной механизм их реализации «завязан» на федеральный и региональный уровни. Вместе с тем, переход к устойчивому развитию Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех её территориальных единиц, соблюдение баланса их интересов без ущерба территориальной целостности. И здесь необходимо использовать потенциал муниципальных образований. Без участия в этом процессе органов местного самоуправления устойчивое развитие любой страны вряд ли возможно. Тем более, что устойчивое развитие и упоминается в российском законодательстве, прежде всего, применительно к территориям. Об устойчивом развитии территорий говорится в нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации. Обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории провозглашено в качестве одного из принципов российского законодательства о градостроительной деятельности. Распоряжением Правительства России от 02.02.2015 года № 151-р утверждена Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года[1]. В указанном документе устойчивое развитие сельских терри-

[1] // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.02.2015

торий понимается в том числе и как повышение уровня жизни сельского населения, и как рациональное использование земель. Таким образом, устойчивое развитие связывается, прежде всего, с качеством окружающей среды конкретной территориальной единицы, обеспечением его комфортного состояния.

В связи с этим представляется весьма важным оценить вклад органов местного самоуправления в реализацию национальных проектов, направленных на повышение качества окружающей среды, так как именно муниципальные образования являются базовыми территориальными «единицами», обладающими определенным кругом властных полномочий.

Основная часть

Вопросы качества окружающей среды, её комфортности так или иначе затрагиваются в таких национальных проектах, как «Экология» и «Жильё и городская среда». И муниципальные образования в той или иной степени вовлекаются в их реализацию. Причем их «вклад» оценивается, и эта оценка влечёт за собой определённые последствия, иногда весьма серьезные, причём не только для муниципалитета и его жителей, но и для субъекта Федерации в целом. В силу этого весьма актуален вопрос о критериях такой оценки.

Подавляющее большинство муниципальных районов и городских округов в России разработали муниципальные программы по охране окружающей среды. Показательно, что масштаб вовлеченности городов и районов в этот процесс выступает главным критерием оценки его результативности. И, как следствие, нередко возникает ситуация, что цели и задачи реально разрабатываемых стратегий выходят далеко за пределы собственно вопросов местного значения, установленных нормативно. Поэтому для оценки возможностей органов местного самоуправления в деле обеспечения устойчивости развития местной территории необходимо, в первую очередь, проанализировать нормативно предоставленные им полномочия и определить, какую же роль вправе и должны играть муниципальные образования в решении задач охраны окружающей среды[1].

[1] *Коростелева М.В., Коростелева Н.В.* Обеспечение устойчивого развития городских округов: правовые и архитектурно-планировочные аспекты // Новая правовая мысль. 2017. № 1 (68). С. 4–7.

Основой собственной компетенции местного самоуправления должны выступать вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Важное место среди них должны занимать вопросы обеспечения экологической комфортности и безопасности муниципалитета как состояния защищенности жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия антропогенной и техногенной деятельности. Объективное усиление роли экологической «составляющей», которая выступает базисом для социального и экономического развития, требует разработки системы критериев и индикаторов её оценки на всех уровнях публичной власти, в том числе муниципальном. В течение долгого времени экономическое и социальное развитие являлись ключевыми трендами устойчивости, поэтому применяемые индикаторы сегодня касаются, прежде всего, социально-экономических характеристик территории. Но устойчивость может быть достигнута лишь на основе баланса трех основных элементов, поэтому необходимо наличие внятных индикаторов оценки её экологической составляющей, соответствующих признакам доступности, измеримости, соответствия, достаточности, комплексности, достоверности и сопоставимости. Именно они помогут оценить деятельность органов местного самоуправления в данной сфере, а также будут способствовать решению сложной проблемы перераспределения публичных полномочий и их финансово-экономического обеспечения.

Одной из наиболее существенных ролей, которую играют индикаторы экологической эффективности, является возможность измерять эффективность относительно установленных целей, в том числе устойчивости развития. При их разработке важной задачей является определение круга заинтересованных сторон (целевой аудитории)[1]. В частности, экологические индикаторы необходимы для подготовки документов стратегического планирования муниципального образования. Значим их анализ и для подготовки генерального плана посе-

[1] *Коростелева М.В.* Проблемы оценки деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения экологической безопасности // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности: материалы Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов. Сборник научных статей. (2019; Волгоград): [материалы]; Волгоградский институт управления — филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». — Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС, 2019. С. 57–59.

ления или городского округа, как документа, задающего вектор развития муниципального образования. Он необходим для того, чтобы уйти от внутренних противоречий между заложенными в нём показателями, которые нередко разрабатываются «автономно» друг от друга. Для обозначенных целей в применении индикаторов устойчивости должны быть заинтересованы органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование формально может определить тот набор индикаторов, который соответствует местным специфическим условиям. Тем более, что в экологических стандартах серии ИСО 14000 в отношении организаций закреплено требование разработки подлежащих отслеживанию и измерению целевых и плановых экологических показатели для целей самооценки собственной эффективности. Но, понимая серьезную ограниченность ресурсной базы органов местного самоуправления (в том числе и компетенционной), видится возможным их внедрение в урбанизированных городских округах, а также в муниципальных образованиях, расположенных в границах экологически неблагоприятных территорий.

При разработке системы индикаторов экологической эффективности именно на уровне местного самоуправления необходимо использовать не только количественные индикаторы (например, объём переработанных и обезвреженных твердых коммунальных отходов), но и учитывать оценку деятельности местных органов жителями муниципального образования (для этого нормативно закреплены такие формы, как опросы граждан и их обращения в органы публичной власти с жалобами и замечаниями).

В целевую аудиторию «потребителей» индикаторов устойчивости входят и оценивающие эффективность деятельности органов местного самоуправления государственные органы. Но в этом случае при составлении таких индикаторов обязательно следует учитывать нормативно предоставленную органам местного самоуправления возможность влиять на состояние окружающей среды, контролировать его. Например, весьма острой является проблема ликвидации свалок твердых коммунальных отходов (далее – ТКО)[1]. Правитель-

[1] *Коростелева Н.В., Коростелева М.В.* Обращение с твердыми коммунальными отходами как фактор обеспечения экологической безопасности: анализ зарубежного и российского опыта // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. 2019. № 3 (76). С. 124–133.

ство России возложило[1] обязанность обеспечить ликвидацию свалок на собственника земельного участка, который вправе сделать это как самостоятельно, так и через регионального оператора. При этом зачастую стихийные свалки появляются хоть и в границах муниципального образования, но на тех земельных участках, которые не находятся в муниципальной собственности, и их собственника определить невозможно, поскольку государственная собственность на них не разграничена. С 1 января 2017 г.[2] порядок распоряжения такими земельными участками не одинаков для муниципальных образований различных типов. У сельских поселений распоряжаться ими возможности нет, и соответствующие полномочия осуществляет муниципальный район в «лице» своих органов. Что касается городских поселений и городских округов, то на территории муниципальных образований, имеющих указанный статус, ими распоряжаются соответствующие органы местного самоуправления. Но не следует забывать, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предоставляет российским регионам возможность «перераспределить» законом в свою пользу муниципальные полномочия, в том числе указанные. По данным Минюста России[3], полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, перераспределяются от муниципальных районов, городских поселений и городских округов весьма часто. Так, в 2018 — 2019 гг. законы об этом действовали в 32 субъектах Российской Федерации, хотя не всегда это перераспределение было полным — оно может охватывать не все муниципальные образования, а определенную их группу

[1] Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641»// Собрание законодательства РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.

[2] Федеральный закон от 3.06. 2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. №27 (часть II). Ст. 4267.

[3] Министерство юстиции РФ. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) // URL: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=dYQFTI0YZUFquuwKlG52oDaoJCN7InVybCI6InlhLWJyb3dzZXI6Ly80RFQxdVhFUFJySlJYbFVGb2V3cnVMMmVnbFlwQUNEMEpHSC0tX21YMVJQTy0zb2NpeEEyekN1MHJRZHFVR1JwUzVVeTZpTndxRTBUaTNCNDhiMEtTUkZjdDZFVTBjXzktZGpTdUpBTGg4akhsSHprMWtMejhRcVo2ZDdoNkZwSTAyS1J0dnpDc2ktbXYwZFVrR1YxM1E9PT9zaWduPUhQdVpIVkQ3ZVFXS2o2a215cEVwaFo4Rm02amdUdGt3ckptTBtT2doWlk9IiwidGl0bGUiOiJpbmZfMC5kb2N4Iiwibm9pZnJhbWUiOmZhbHNlLCJ1aWQiOiIwIiwidHMiOjE1OTE5ODY2MzI0MzYsInl1IjoiMzE1MTY4MTc0MTU5MTE4MTY4MyJ9 (дата обращения 01.06.2020).

(как в Приморском крае) или только административный центр региона (как в Волгоградской области и Республике Калмыкия).

Очевидно, что необходимость инструментальной оценки вклада муниципальных образований в обеспечение устойчивого территориального развития обуславливает создание системы объективных её критериев. «Индикаторное мышление» в контексте реализации концепции устойчивого развития начинает распространяться все шире. Так, в настоящее время существует целый ряд организаций, которые работают над созданием общих индикаторов экологической эффективности (в их числе Global Reporting Initiative, International Institute for Sustainable Development, United Nations Commission on Sustainable Development).

В России в целях оценки деятельности органов городских округов и муниципальных районов применяются показатели, утвержденные Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607[1], в качестве которых используются, в основном, экономические и социальные критерии. К числу экологических показателей, предусмотренных этими документами, относятся только показатели потребления энергетических ресурсов. А в российских проектах, направленных на разработку экологических критериев устойчивости развития, преимущественно задействованы федеральный и региональный уровни публичной власти, и они не касаются муниципальных образований. Причина, как представляется, заключается в значительном числе муниципальных образований, их «видовом» разнообразии.

Индикаторная оценка применяется преимущественно в отношении окружающей человека среды в городах. В паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» неоднократно встречается термин «городская среда», при этом для её характеристики используются такие критерии, как «комфортная», «современная», «качественная». Следует отметить, что данный термин применяется также в архитектуре и строительстве, где является многозначным: можно говорить и о таком понятии, как «вид городской среды» (это, например, историческая среда, среда внутридворовых пространств, среда рекреационных пространств, среда промышленных территорий и т. д.).

[1] Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

В качестве основной цели проекта определено создание механизмов комплексного повышения её качества и комфортности посредством ежегодного осуществления совокупности направленных на это первоочередных мероприятий. При этом отмечено, что для измерения качества городской среды в России необходимы разработка и внедрение системы оценки, по итогам использования которой появится возможность сформировать индекс качества городской среды и отслеживать его по ряду ключевых параметров.

В 2017 году приказом Минстроя России утверждена методика определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации[1]. Согласно её положениям, индекс качества городской среды в 2017–2018 годах определялся для тех муниципальных образований, в состав которых включены населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек. Это было обусловлено тем, что в целях реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» понятие «городская среда» применяется как к городским, так и к сельским поселениям, хотя корректность применения данной формулировки на территории сельского поселения можно поставить под сомнение.

В 2019 году распоряжением Правительства РФ в целях реализации национального проекта «Жилье и городская среда» утверждена методика формирования индекса качества городской среды[2]. Она используется в целях расчета индекса качества городской среды и присвоения его городам. Направления использования полученных данных — определение конкурентных преимуществ городов, перспективных направлений их развития, а также препятствующих ему ограничений. Эта методика используется только в отношении городов: в ней закреплено, что «город — населенный пункт, имеющий статус города в соответствии с нормативным правовым актом, принятым субъектом Российской Федерации». Вместе с тем, городская территория в её же нормах определяется как «расположенная в границах города, установленных в соответствии с генеральным планом городского поселения и (или) городского округа». Не очень понятно,

[1] Приказ Минстроя России от 31.10.2017 № 1494/пр «Об утверждении Методики определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации».

[2] Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26.03.2019

что же рассматривать как город — населённый пункт или муниципальное образование. Если в отношении городских поселений ещё можно говорить об относительном совпадении понятий (хотя этот статус может получить и поселок), то городские округа всё чаще не «равны» городам.

В настоящее время законодательством о местном самоуправлении[1] они трактуются как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (и их статус — городской или сельский, при этом не важен). И хотя в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации статус городского округа получили их административные центры и крупные города, начинает складываться практика предоставления этого статуса «совокупности» населённых пунктов, из которых городом является только один. Например, в состав городского округа Михайловка Волгоградской области входят такие населённые пункты, как город (1), рабочий поселок (1), поселки (2), села (2), станицы (2), хутора (47), ж/д разъезд (1)[2].

В нормах Градостроительного кодекса устойчивое развитие территорий определяется как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Поэтому в перечне индикаторов в обязательном порядке должны быть индикаторы экологической устойчивости городской среды. Они могут быть как общими для всех муниципальных образований, независимо от их видовой принадлежности (например, качество питьевой воды в границах муниципального образования), так и специальными, используемыми для оценки деятельности, например, городских округов и муниципальных районов (например, отражающие организацию их деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО). В городских округах, включающих в себя крупнейшие, крупные и большие города, такими критериями могут выступать наличие

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Закон Волгоградской области от 25.03.2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2005. № 60.

и размер специализированных парков и ботанических садов, а также наличие закрытой системы отвода поверхностных вод. Специальные индикаторы могут применяться для всех видов муниципальных образований, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий (им может служить число выявленных фактов незаконного размещения объектов капитального строительства в границах ООПТ или её охранной зоны). Отдельные авторы в качестве индикатора предлагают использовать «текущие затраты на охрану окружающей среды»[1]. Источниками для использования в качестве основы для измерений в структуре индикаторов экологической эффективности могут выступать энергозатраты и счета за электроэнергию, а также информация о транспортном парке.

На данном этапе в целях определения и внедрения индикаторов экологической эффективности можно предложить небольшое количество индикаторов, основанных на закрепленных за муниципальными образованиями вопросах местного значения (табл. 1)[2].

Таблица 1. Примеры индикаторов экологической эффективности

Несанкционированные места размещения твердых коммунальных отходов, выявленные на территории муниципального образования (площадь)
Оснащенные площадки для сбора твердых коммунальных отходов на территории муниципального образования (количество)
Суммарная площадь озелененных территорий общего пользования — парков, лесопарков, садов, скверов, бульваров и др. ($м^2$/чел)
Уровень озеленённости территории застройки (% территории)
Соотношение площади искусственного и естественного покрытия территории муниципального образования (%)
Муниципальные леса (площадь и % от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования)
Рекреационные зоны в правилах землепользования и застройки (площадь и % от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования)
Муниципальные предприятия, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду (включая шум, вибрацию, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды и иные вредные воздействия) (количество)

[1] *Глинский В.В., Серга Л.К., Хван М.С.* Об оценке уровня экологической безопасности территорий // Статистика и экономика. 2014. № 6. С.159–165.

[2] Дискуссионные проблемы теории экологического права. Монография / Под общ. ред. А.П. Анисимова. М. : Изд-во «Юрлитинформ». 2020. С. 247–275.

Наличие экологического общественного транспорта (+/-)
Пешеходные зеленые зоны (площадь и % от общей площади территории муниципального образования)
Наличие дождевой канализации (+/-)
Расход воды на гидродинамическую промывку дождевой канализации ($м^3$)
Расход воды на полив зеленых насаждений, замачивание дорог перед механической уборкой ($м^3$)
Количество заключенных договоров на вывоз твердых коммунальных отходов от частных домовладений
Количество твердых коммунальных отходов, подлежащих захоронению (тонн)
Доля расходов, направленных на ликвидацию несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов, в бюджете муниципального образования (%)
Объём переработанных и обезвреженных твердых коммунальных отходов
Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативным требованиям (% к общей протяженности)
Доля расходов, направленных на охрану окружающей среды, в бюджете муниципального образования (%)
Пассажирооборот общественного транспорта
Пассажирооборот экологического общественного транспорта (всего и % к пассажирообороту общественного транспорта)
Плотность застройки кварталов, занимаемых промышленными предприятиями
Время доступности городских и районных парков на общественном транспорте (без учета времени ожидания транспорта) (мин.)
Размеры территорий пляжей, размещаемых в зонах отдыха ($м^2$ на одного посетителя)
Наличие жилых зон, не обеспеченных централизованным водоснабжением и канализацией
Размеры земельных участков для станций очистки воды (га)
Размеры земельных участков для очистных сооружений канализации (га)
Размеры земельных участков, отводимых под сливные станции и их санитарно-защитные зоны (га)
Площадь декоративных водоемов и замкнутых водоемов, расположенных на территории муниципальных образований и используемых для купания, и периодичность обмена воды в них (га и раз за осенне-летний период)
Обращения жителей муниципального образования в органы местного самоуправления с жалобами по экологическим вопросам, находящимся в компетенции местных органов (количество)

Предложенный набор индикаторов можно использовать как базовый для муниципального образования. Но в виду разнообразия типов муниципальных образований и, как следствие, закрепленных за ними вопросов местного значения, а также различий в целевой аудитории (круге заинтересованных сторон), которой измеряемые показатели должны быть полезны для принятия решений, в конкретном муниципальном образовании этот набор должен учитывать обозначенные особенности. В таблице индикаторов необходимо указать, к полномочиям органов публичной власти какого уровня относится деятельность по решению вопросов, подлежащих оценке. Индикаторы оценки качества городской среды должны давать возможность оценивать вклад органов местного самоуправления в обеспечение её благоприятного состояния. Основой для их выделения должны служить, в том числе, нормы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях оценки именно качества городской среды необходимо использовать не только объективный подход, основанный на расчете индикаторов с использованием массивов информации, содержащихся в государственных информационных системах, открытых источниках, но и субъективный. Но поскольку результаты социологических опросов граждан и экспертные опросы могут применяться только при обязательном условии их регулярного проведения, он может быть основан на анализе обращений граждан в органы публичной власти с предложениями, жалобами и заявлениями, анализе инициативных предложений граждан в сфере благоустройства и т.п. Тем более, что одной из заявленных целей национального проекта «Жилье и городская среда» является вовлечение граждан в решение вопросов формирования комфортной городской среды, причем обеспечивать его должны именно муниципальные образования. Здесь следует отметить, что Агентство стратегических инициатив (АСИ) и Минстрой России подготовили стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды[1]. При этом эксперты в сфере местно-

[1] Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Подготовлен Центром городских компетенций Агентства Стратегических Инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ // URL: https://100gorodov.ru/attachments/1/34/32ed4e-eeed-4aec-aa35-dc90f830eae3/Стандарт_гражданского_участия.pdf (дата обращения 21.05.2020).

го самоуправления отмечают противоречие его положений действующему законодательству о местном самоуправлении: его терминология и предусмотренные его положениями формы «соучастия» населения отличаются от установленных законодательно[1]. В связи с этим следует поддержать высказанную ими позицию о возможном создании отдельного закона, в котором будут урегулированы формы гражданского участия в развитии территорий.

Заключение

Очевидно, что национальные проекты претворяются в жизнь именно на уровне местного самоуправления, представая в виде конкретных объектов инфраструктуры, в виде повышения качества и привлекательности территории для жителей. Муниципальные образования, несомненно, заинтересованы в участии в их реализации. В современных условиях это их шанс на получение дополнительного государственного финансирования местных вопросов. Вместе с тем, в настоящее время это участие недостаточно, а его оценка, к сожалению, зачастую имеет репрессивные последствия для муниципалитетов и для региона в целом. При этом она проводится без учета реальных возможностей муниципального образования обеспечить качественное исполнение оцениваемых показателей. На основе анализа существующих индикаторов оценки участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, направленных на повышение качества окружающей среды, сделан вывод о необходимости их совершенствования, и предложены возможные направления для этого.

В целевую аудиторию «потребителей» индикаторов устойчивости входят и оценивающие эффективность деятельности органов местного самоуправления государственные органы. При этом ввиду разнообразия типов муниципальных образований и, как следствие, закрепленных за ними вопросов местного значения, а также различий в целевой аудитории (круге заинтересованных сторон), которой из-

[1] *Шугрина Е.С.* Выступление на совещании «О совершенствовании законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов», проводимом 27 февраля 2020 г. в Совете Федерации. Опубликовано в статье «Совершенствование законодательных условий и форм участия граждан в реализации национальных проектов: выступления отдельных участников совещания» //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 30–32

меряемые показатели должны быть полезны для принятия решений, оценка вклада конкретного муниципального образования должна проводиться с учетом таких особенностей. Это вполне осуществимо на региональном уровне и позволит избежать дисбаланса в распределении денежных средств на реализацию национальных проектов и пространственной неравномерности развития территории субъекта Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Глинский В.В., Серга Л.К., Хван М.С.* Об оценке уровня экологической безопасности территорий // Статистика и экономика. 2014. №6. С.159–165.
2. Дискуссионные проблемы теории экологического права. Монография / Под общ. ред. А. П. Анисимова. М. Изд-во «Юрлитинформ». 2020. 544 с.
3. *Коростелева М. В.* Проблемы оценки деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения экологической безопасности // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности: материалы Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов. Сборник научных статей. (2019; Волгоград): [материалы]; Волгоградский институт управления — филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». — Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС, 2019. С. 57–59.
4. *Коростелева М. В., Коростелева Н. В.* Обеспечение устойчивого развития городских округов: правовые и архитектурно-планировочные аспекты // Новая правовая мысль. 2017. № 1 (68). С. 4–7.
5. *Коростелева Н. В., Коростелева М. В.* Обращение с твердыми коммунальными отходами как фактор обеспечения экологической безопасности: анализ зарубежного и российского опыта // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. 2019. № 3 (76). С. 124-133.
6. *Шугрина Е.С.* Выступление на совещании «О совершенствовании законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов», проводимом 27 февраля 2020 г. в Совете Федерации. Опубликовано в статье «Совершенствование законодательных условий и форм участия граждан в реализации национальных проектов: выступления отдельных участников совещания» //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 30–32

ВОЛОГОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

Вологодский филиал РАНХиГС

БАРАБАНОВ АНДРЕЙ СЕРГЕЕВИЧ,
канд. экон. наук, доцент

ЯКОВЛЕВА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА,
канд. экон. наук, доцент

СОКОЛОВА ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА,
канд. юрид. наук, доцент

КИСЕЛЕВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА,
канд. пед. наук, доцент

СМИРНОВ АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,
канд. техн. наук, доцент

ГЛУМНАЯ МАРИНА НИКОЛАЕВНА,
канд. ист. наук, доцент

Реализация национальных проектов в муниципальных районах и городских округах Вологодской области

Введение

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в стране разработаны и реализуются 12 национальных проектов (*далее — НП*).По данным Счетной палаты РФ[1], за 2019 год значения трех из девяти национальных целевых показателей ухудшились (ускорилось сокращение численности населения, падает экспорт и растет бедность). Еще три остались на базовом уровне (не изменились относительно 2018 г. продолжительность жизни, темпы улучшения жилищных условий граждан и темпы технологического развития). По показателю «цифровые технологии» данные отсутствуют, еще два показателя (экономический рост и рост доходов и пенсий) демонстрировали слабоположитель-

[1] Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:https://ng.ach.gov.ru/(дата обращения 24.05.2020).

ную динамику. По состоянию на 1 января 2020 года расходы на реализацию НП исполнены на 91,4 % от плана[1].

Поскольку результаты первого года внедрения НП показались ниже ожидаемых, необходима диагностика проблем их реализации на муниципальном уровне — именно там население видит конкретные результаты осуществления национальных целей и стратегических задач государства.

Цель настоящего исследования –изучение практики реализации НП в муниципальных районах и городских округах Вологодской области. Для достижения данной цели предполагается решение следующих задач:

— исследование финансового, нормативного и информационного обеспечения данной деятельности;

— диагностика предпосылок успеха и проблем в процессе ее осуществления;

— выработка предложений по решению выявленных проблем.

Методической основой исследования являются:

— SWOT-анализ показателей региональной статистики и официальных данных региональных органов исполнительной власти (поскольку муниципальные образования участвуют в реализации НП через включение их в региональные проекты);

— мониторинг финансового, организационного, информационного и нормативного обеспечения участия муниципальных районов и городских округов в реализации НП;

— проведение опроса (в форме анкетирования) глав муниципальных образований Вологодской области об участии в реализации НП;

— формально-логический анализ отраженных в научной литературе соответствующей тематики выводов с использованием собственного исследовательского опыта авторов.

В научной литературе активно обсуждаются вопросы участия населения в решении государственных проблем на муниципальном уровне в разных сферах, но в первую очередь — в сфере управления [2, 6 и др.] и в экономической сфере [12, 13 и др.]. Изучение использования НП на муниципальном уровне как инструментов повыше-

[1] Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:https://ng.ach.gov.ru/(дата обращения 24.05.2020).

ния качества жизни населения — достаточно новая сфера научных исследований. Авторы научных публикаций соответствующей тематики отмечают значимость деятельности муниципальных образований в реализации НП [1, 4, 7, 8, 10 и др.] и огромное значение для социально-экономического развития всех муниципальных образований РФ [10].

Ученые отмечают ряд общефедеральных проблем, возникающих в процессе участия муниципальных образований в реализации НП. В первую очередь, это смешение полномочий разных уровней публичной власти: не всегда бывает просто отделить, для решения каких вопросов она применяется — для решения вопросов местного или государственного значения. Формально органы местного самоуправления не включены в реализацию НП, однако в последнее время все чаще стали говорить о необходимости их включения в состав проектных офисов, создаваемых в субъектах РФ для конкретных НП[14].

Кроме того, политическим контекстом участия муниципальных образований в НП является продолжающаяся централизация власти (создание муниципальных округов, упразднение поселений, изменение статуса городских округов). Это будет отдалять население от органов местного самоуправления, снижать их ответственность за решение вопросов местного значения и ухудшать качество предоставления муниципальных услуг [10].

Остается и долговая проблема муниципалитетов — ее необходимо решать перераспределением полномочий и, следовательно, расходных обязательств между федеральным центром и субфедеральными уровнями публичной власти (регионами и муниципалитетами) с соответствующим закреплением за ними источников налоговых и неналоговых доходов [10].

Все регионы РФ имеют многолетний опыт программно-целевого управления. В настоящее время порядка 70% расходной части бюджета нашей страны реализуется через 41 государственную программу федерального уровня, при этом НП не могут подменить собой систему государственных программ [3]. Вместе с тем инструментарий программного управления во многом сходен с проектным подходом, что позволяет интегрировать мероприятия региональных проектов в подпрограммы субъектов РФ государственных программ [9], но не снимает проблемы вовлеченности муниципальных образований в систему проектного управления, в том числе и в Вологодской области.

Барьеры в реализации НП на муниципальном уровне были обобщены 5 ноября 2019 года в итоговом Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» — это недостаточная финансовая обеспеченность муниципальных образований в целях реализации НП, в том числе для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках НП; непривлечение органов местного самоуправления к принятию решений по реализации НП в субъектах Российской Федерации; недостаточная подготовленность муниципальных кадров для решения задач прорывного развития страны; низкий уровень методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках НП[1].

Указанные выше проблемы и барьеры в исследуемой сфере деятельности актуальны и для Вологодской области, что подтверждается приведенным ниже анализом финансового, нормативного, организационного и информационного обеспечения реализации НП в муниципальных районах и городских округах.

Анализ условий и факторов реализации НП в муниципальных образованиях Вологодской области

Вологодская область является индустриальным районом с развитыми металлургическим, химическим, машиностроительным, агропромышленным и лесопромышленным секторами. Для выявления актуальных задач стратегического развития проведен SWOT-анализ социально-экономического положения Вологодской области (*Приложение 1*), поскольку реализация НП муниципальными образованиями осуществляется посредством их включения в региональные проекты.

Данный анализ демонстрирует, что Вологодская область, с одной стороны, имеет значительный потенциал для реализации НП, обладая квалифицированной рабочей силой, научной и инновационной базой, инвестиционной привлекательностью, известными региональными брендами, крупными предприятиями базовых отраслей

[1] Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf (дата обращения 31.05.2020).

экономики, высокой компетентностью органов государственного и муниципального управления.

С другой стороны, в регионе высока потребность в решении проблем социально-экономического развития, основными из которых, на наш взгляд, являются следующие: демографическая убыль, старение населения, проблемы социально-бытового обеспечения, кадровый дефицит в социальной сфере, недостаточная инновационно-инвестиционная активность реального сектора экономики. Решение социальных проблем региона лежит в плоскости повышения качества жизни, в том числе качества социального обслуживания населения, а для экономического развития требуется обеспечить стимулы для внедрения инноваций. Дополнительные возможности здесь и обеспечивает система НП.

В Вологодской области реализуются 54 региональных проекта (*Приложение 5*). Структура их финансирования (в том числе на муниципальном уровне) в разрезе направлений расходования и источников в сравнении с федеральным уровнем проектного управления представлена в *Приложении 2.*

Данная структура финансирования НП демонстрирует примерно равное распределение ресурсов между экономическими и социальными целями: на развитие деловой активности и производственной инфраструктуры запланировано порядка 40%.

Иная картина складывается с приоритетами социально-экономического развития Вологодской области: доля расходов на региональную составляющую НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — 41% от общего объёма всех источников финансирования, что значительно выше российского показателя. Только 2% выделено на содействие экономическому росту, все остальные расходы имеют социальную направленность. Таким образом, проектный подход в государственном и муниципальном управлении в Вологодской области связывается с развитием человеческого капитала (36%) и комфортной среды для жизни (62%), что хорошо вписывается в масштаб территориальных полномочий органов власти и создает условия для решения обозначенной ранее ключевой задачи повышения качества жизни населения в регионе.

Анализ структуры финансирования НП в разрезе источников (рис. 1 и *Приложение 2*) показал приоритет федеральных бюджетных источников как в целом по стране, так и в Вологодской области. Од-

нако региональная структура предусматривает относительное привлечение внебюджетных источников в два раза ниже в сравнении с национальной, что обусловлено социальной направленностью региональных проектов: социальное предпринимательство имеет гораздо меньший потенциал по сравнению с чисто рыночным, а стимулы привлечения средств бизнеса в производство общественных благ снижены.

Региональный срез источников финансирования показывает значительную селекцию участия муниципальных образований Вологодской области в национальном проектировании. Так, муниципальное софинансирование заложено в основном в региональные проекты таких НП, как «Безопасные и качественные автомобильные дороги»,

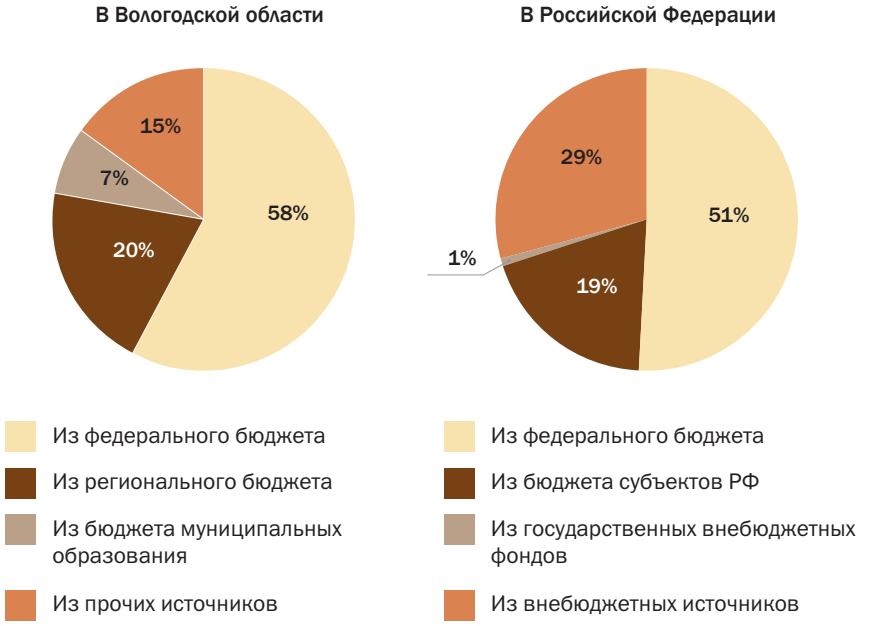


Рис.1. Структура плановых расходов в разрезе источников финансирования[1]

[1] Источники: составлено авторами по данным Официального портала Правительства Вологодской области https://vologda-oblast.ru/dokumenty/1916261/ и Официального сайта Правительства России http://government.ru/projects/selection/741/35675/

«Экология» и «Демография»: на уровне соответственно 12,6%, 8,2% и 3,3% от совокупных затрат по каждому проекту.

Свыше 5 млн руб. должны выделить местные бюджеты на строительство и ремонт автомобильных дорог регионального значения. По НП «Экология» наибольшая нагрузка (684 млн руб., или более 50%) ложится на бюджет г. Череповца в рамках реализации регионального проекта «Чистый воздух», где поставлена цель снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в городе Череповце на 39,6 тыс. т или 11,85%. Эта актуальная задача связана со значительными выбросами загрязняющих веществ (по отдельным наименованиям свыше 50% регионального объёма) от расположенных в городе крупных промышленных предприятий металлургии (ПАО «Северсталь») и химии (АО «Апатит»). Бюджетное софинансирование всех муниципалитетов в НП «Экология» связывается в основном с реализацией цели повышения эффективности обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов (559 млн руб.).

407 млн руб. муниципальных средств запланировано потратить на увеличение количества мест в дошкольных образовательных учреждениях (в основном в соответствующие объекты капстроительства) в рамках НП «Демография».

Значительно уступают по объёму расходы муниципальных образований на достижение иных задач:

— повышение эффективности функционирования системы здравоохранения Вологодской области путем создания механизмов взаимодействия медицинских организаций на основе единой системы в сфере здравоохранения и внедрения цифровых технологий и платформенных решений (НП «Здравоохранение»);

— воспитание гармоничного развития и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций (НП «Образование»);

— увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (НП «Демография»);

— повышение качества питьевой воды, улучшение экологического состояния водных объектов бассейна реки Волги и сохранение уникальных водных систем озера Онежское (НП «Экология»);

— увеличение занятых в сфере малого и среднего предпринимательства (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»). На другие цели муниципальное софинансирование реализации региональных проектов не предусмотрено.

Таким образом, в качестве региональной особенности финансовой составляющей муниципального участия в НП можно отметить приоритетный характер решения локальных социальных и экологических проблем на местах. Тем не менее, отсутствие бюджетных вкладов муниципалитетов в достижение широкого спектра иных национальных целей не исключает позиционирования местных сообществ как ключевых участников регионального проектного управления данными целями.

Нормативное и организационное обеспечение реализации НП в муниципальных образованиях в Вологодской области нельзя признать системным и последовательным — скорее всего, это обусловлено неопределенностью данной деятельности в составе видов компетенции муниципальных образований, закрепленных в ФЗ РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] — реализация НП формально не относится ни к вопросам местного значения (у них иной механизм финансирования), ни к переданным государственным полномочиям, ни к осуществлению отдельных не переданных государственных полномочий, ни к «остаточной компетенции» и т.д.

На настоящее время во всех муниципальных районах являются действующими нормативные акты, закрепившие еще в 2006 году статус Координационных советов по реализации НП, однако информация о какой-либо их деятельности, в том числе по реализации актуальных на настоящее время НП отсутствует[2]. Вместе с тем следует отметить, что и муниципальные документы стратегического планирования, и отраслевые программы развития муниципальных районов и городских округов гармонизированы с приоритетами НП. В единичных случаях можно отметить нормативное регулирование орга-

[1] ФЗ РФ № 131-ФЗ»Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. 2003. № 202

[2] Постановление Главы Тарногского муниципального района от 05.06.2006№272»О создании Координационного совета по реализации национальных проектов. « СПС Консультант Плюс.

низационного сопровождения проектной деятельности, а также деятельности проектного комитета[1] и проектного офиса[2] в г. Вологде и в г. Череповце.

Специфической формой организации участия муниципальных образований в реализации НП являются градостроительные советы, которые организует Губернатор Вологодской области в муниципальных районах и городских округах — на них принимаются решения о приоритетных объектах муниципальной инфраструктуры, строительство или реконструкция которых будет осуществляться муниципальными образованиями, в том числе и через включение в региональные проекты. Решения градостроительных советов и интерактивная карта их реализации представлены на официальном сайте Правительства Вологодской области[3].

Кроме того, представители муниципальной власти включены в составы проектных комитетов по стратегическим направлениям развития (указанные составы утверждены постановлением Губернатора области от 28 февраля 2017 года № 43 «О Совете при Губернаторе области по стратегическим направлениям развития и проектных комитетах по стратегическим направлениям»). При этом в состав регионального проектного офиса[4] и отраслевых проектных комитетов Вологодской области представители муниципальной власти не включены, хотя решение об их включении было бы логичным.

Следует отметить и то обстоятельство, что Департаментом стратегического планирования области на 2020 год разработан и доведен до

---

[1] Постановление Администрации г. Вологды от 21.05.2020 № 650 «Об организации проектной деятельности в Администрации города Вологды и внесении изменений в отдельные муниципальные правовые акты» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Администрации города Вологды», «Положением о муниципальном проектном комитете») //Вологодские новости.2020. № 21.
Постановление Мэрии г. Череповца от 01.09.2017 № 4105 «Об организации проектной деятельности в мэрии города Череповца» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в мэрии города Череповца) //Речь.2017. № 164

[2] Постановление Администрации г. Вологды от 31.10.2019 № 1540 «О муниципальном проектном офисе» (вместе с «Положением о муниципальном проектном офисе») // СПС Консультант Плюс

[3] Официальный портал Правительства Вологодской области // https://vologda-oblast.ru/municipalitety/

[4] Постановление Губернатора Вологодской области от 28.02.2017 № 41»О региональном проектном офисе» (вместе с «Положением о региональном проектном офисе (далее — Положение)») // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.03.2017.

муниципальных образований KPI органов местного самоуправления области с учетом Указов Президента РФ № 193 и 204.

Анализ организационно-правовых основ реализации НП позволяет сделать вывод о том, что муниципальные районы Вологодской области до настоящего времени не создали организационно-правовых основ проектной деятельности, в отличие от городских округов, что, безусловно, создает определенные правовые барьеры в этой сфере. При этом следует отметить, что отдельными муниципальными правовыми актами закреплена возможность участия общественности в обсуждении реализуемых на территории муниципального образования НП и общественном контроле за этой деятельностью. Например, это Постановление Администрации Кирилловского муниципального района «О создании общественной комиссии в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды»[1].

Информационное обеспечение деятельности по реализации НП в муниципальных образованиях — важная составляющая ее успеха. Открытость, доступность и наглядность информации для населения и организаций о реализации НП может стать одним из инструментов повышения самого проблемного показателя эффективности деятельности муниципальных органов власти — уровня доверия к ним населения. Мониторинг открытости информации о реализации НП муниципальными районами и городскими округами Вологодской области, проведенный в рамках настоящего исследования в мае 2020 года, показал отсутствие системности, последовательности, достаточности и актуальности размещения такой информации. В 3 из 26 муниципальных районов нет вкладки о реализации НП в меню официального сайта. Только вкладка без размещения такой информации у 6 районов. В 5 районах информация содержит указание на муниципальные проекты (программы) в рамках реализации НП. У остальных районов имеются соответствующие вкладки — «Приоритетные проекты», «Национальные проекты», «Реализация стратегических инициатив Президента РФ» и т.д. Однако они содержат информацию, которая, как правило, не структурирована, неактуальна, содержит некорректные отсылки к другим информационным ресурсам, не отделяет региональный и муниципальный уровень ре-

[1] kirillov-adm.ru/netcat_files/File/Documents/Admin/2018/Formirovanie_komfortnoy_gorodskoy_sredy.doc

ализации НП. Размещение многочисленных фотоотчетов в соответствующих разделах сайтов демонстрирует тот факт, что органы местного самоуправления муниципальных районов любое мероприятие по решению вопросов местного значения или реализации иных видов компетенции муниципальных образований расценивают как реализацию НП.

Что касается городских округов, то на официальном сайте г. Вологды есть чрезмерно широкая по наименованию вкладка «Исполнение Указов Президента РФ», которая отсылает к региональным информационным ресурсам, содержащим сведения о реализации НП в целом в Вологодской области.

В г. Череповце размещение информации о реализации НП на официальном сайте можно признать на фоне остальных муниципалитетов образцовым — «вкладка насыщена полезными, логично выстроенными ссылками на иные ресурсы, и, самое главное, присутствует сводная таблица, в которой содержится наименование, ответственные и отчетность по реализации на территории г. Череповца региональных проектов (*Приложение 3*) с актуальной информацией на 2020 год».

Анализ информационной открытости деятельности муниципальных районов Вологодской области по реализации НП и содержание размещенной информации позволяют сделать вывод о том, что у руководства районов и муниципальных служащих недостаточно системных знаний о проектной деятельности, организационно-правовых и информационных основах ее сопровождения. В то же время г. Череповец (где высока конкуренция в сфере муниципальной службы, имеется богатый опыт проектного управления в ведущих промышленных предприятиях, используемый в мэрии города) демонстрируется профессиональный подход в организации, нормативном и информационном ее обеспечении.

Оценка вовлеченности и проблем участия муниципальных районов Вологодской области в реализации НП

Для диагностики участия органов местного самоуправления Вологодской области в реализации НП был проведен опрос глав муниципальных образований (МО). Опрос проведен в мае 2020 г. методом заочного анкетирования. Анкеты были разосланы во все 26 муниципальных района Вологодской области. Ответы были по-

лучены из 16 районов (65%). Результаты проведенного исследования обобщены ниже.

Только ¼ принявших участие в опросе отметили, что используют в управлении муниципальным образованием проектный менеджмент (рис. 2).

При этом, как показали ответы на вопрос «Перечислите названия проектов, которые реализуются/подготовлены к реализации в вашем МО», проектная деятельность осуществляется в большинстве (62,5%) районов, в том числе и в тех, где согласно ответам, проектный менеджмент не применяется.

Проектные офисы созданы почти в трети рассматриваемых районов (табл. 1). Такие офисы имеются в абсолютном большинстве (но не во всех) МО, где применяется проектный менеджмент.

Нормативная правовая база проектного управления создана в четверти муниципальных районов, главы которых приняли участие в исследовании. При этом нормативная правовая база однозначно имеется только в половине МО, применяющих проектный менеджмент.

Ключевые участники проектного управления назначены в 43,8% районов. Совещания и иные мероприятия по инициации, запуску,

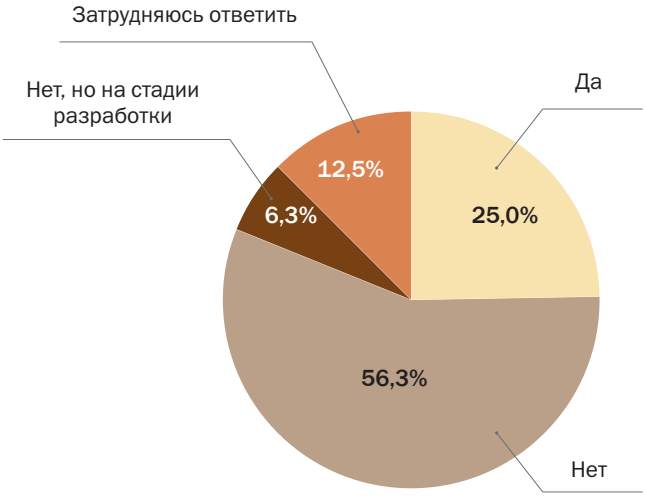


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос ««Используется ли в Вашем муниципальном образовании (МО) проектное управление?», %

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Создан ли проектный офис в Вашем МО?», %

Варианты ответов	Используется ли в муниципальном образовании (МО) проектное управление?				
	Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Нет, но на стадии разработки	В целом
Да	75,0	0,0	100,0	0,0	31,3
Нет	25,0	100,0	0,0	100,0	68,8
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

контролю исполнения проектов проводятся во всех районах, где применяется проектный менеджмент, и в трети прочих МО.

В 50% районов реализуются проекты, инициированные Администрацией МО или с участием Администрации (рис. 3). Среднее количество инициированных проектов — 6,7 ед. на район.

На вопрос о включенности проектов МО в региональные проекты НП большинство участников опроса ответили положительно (рис. 4).

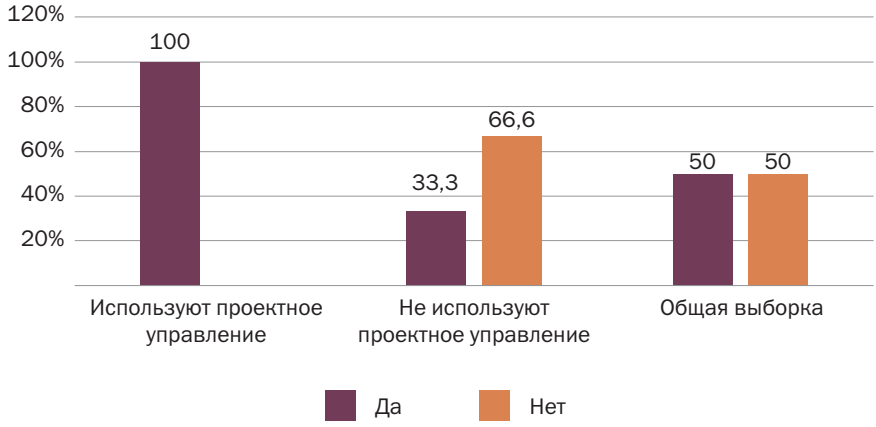


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Реализуются ли на территории Вашего МО проекты, инициированные Администрацией МО (или с участием Администрации)?»

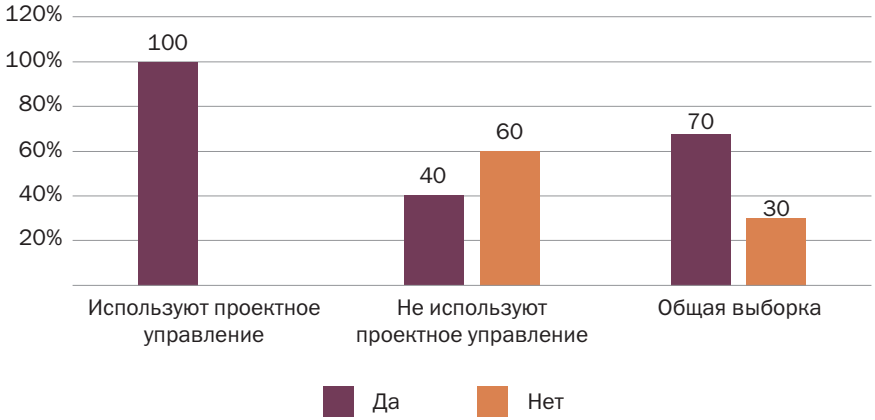


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Включены ли проекты Вашего МО в региональные проекты национальных проектов?»

Участниками опроса было названо 83 проекта, реализуемых в МО в рамках региональных проектов НП. Данные проекты связаны с 7 из 12 НП. Проектная деятельность на муниципальном уровне направлена преимущественно на реализацию НП «Культура» и НП «Образование» (рис. 5).

Рис. 5. Количество проектов, реализуемых/подготовленных в муниципальных образованиях

Ответы на вопрос «Понятен ли Вам механизм включения проектов МО в национальные проекты на уровне Федерации?» свидетельствуют о недостаточно высоком уровне понимания (рис. 6). Более благополучная картина наблюдается в подвыборке районов, где применяется проектный менеджмент (но и там нет полного понимания). Там, где нет опыта в области проектного менеджмента, большинство муниципальных служащих не понимают механизма включения проектов МО в нацпроекты.

Абсолютное большинство МО, принявших участие в опросе (86,7% в общей выборке, 100% в подвыборке районов, применяющих проектный менеджмент), признают, что НП являются эффективным инструментом активизации социально-экономического развития территорий.

Значительная часть участников опроса (66,7%) отметили, что не применяют никакие специальные стимулы для мотивации муниципальных служащих разрабатывать и внедрять проекты. Но в подвыборке использующих проектный менеджмент половина респондентов указали на премии.

Многие муниципалитеты из числа опрошенных (75% в общей выборке) обозначили необходимость получения дополнительной ин-

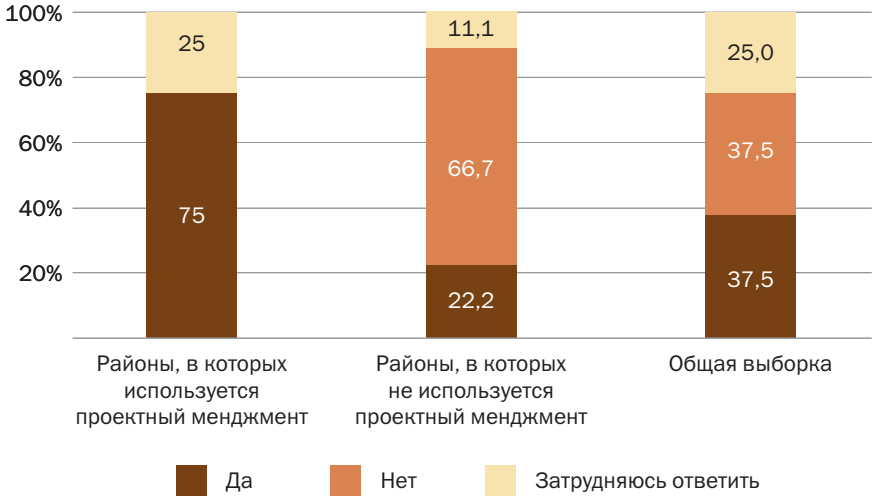


Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Понятен ли Вам механизм включения проектов МО в национальные проекты на уровне Федерации?»

формации о механизмах включения в НП. Причем таковых 100% в подвыборке применяющих проектный менеджмент.

Абсолютное большинство муниципальных районов считают целесообразным проведение дополнительного обучения проектному управлению в органах муниципальной власти (рис. 7).

В анкетах высказаны следующие предложения по повышению эффективности проектной деятельности в МО:

— создать во всех МО региона проектные офисы;

— провести обучение сотрудников администраций проектному управлению в органах муниципальной власти;

— провести централизованные курсы по обучению механизмам реализации проектной деятельности с привлечением квалифицированных специалистов;

— организовать практическое изучение деятельности проектных офисов на примере конкретных МО, имеющих результативный опыт.

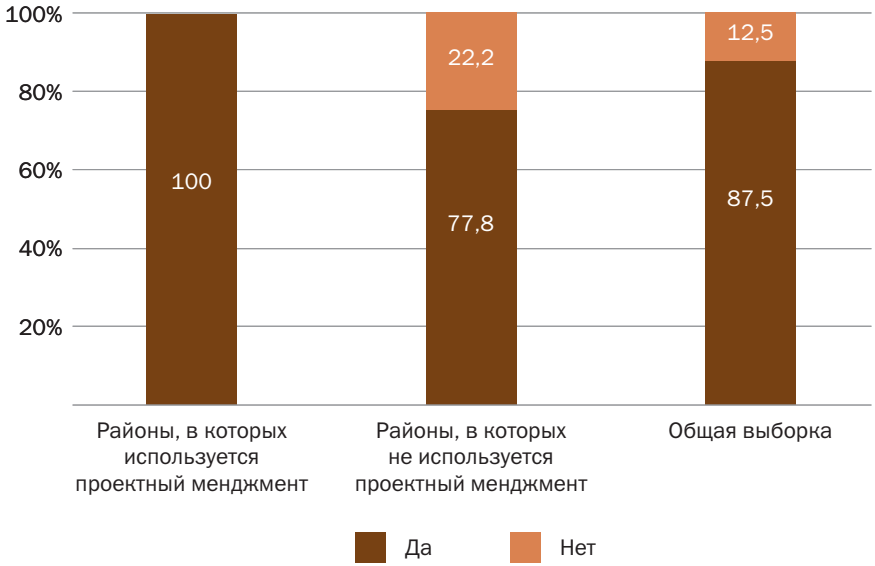


Рис. 7. Распределение ответов на вопрос: «Считаете ли Вы целесообразным проведение обучения сотрудников Администрации проектному управлению в органах муниципальной власти?»

Обобщая результаты проведенного опроса, можно отметить следующее:

Главы муниципальных районов Вологодской области признают НП эффективным инструментом активизации социально-экономического развития МО.

В большинстве МО имеется некоторый опыт проектной деятельности, разрабатываются проекты, направленные на реализацию НП. При этом районы включены в реализацию большинства НП, но основное внимание уделено НП «Культура» и НП «Образование».

Вместе с тем, готовность МО к эффективной проектной деятельности недостаточно высока. Работа по управлению проектами зачастую ведется интуитивно. Немногие муниципальные служащие знакомы с основами проектного менеджмента. Практический опыт использования проектного управления имеется не более чем в четверти МО Вологодской области.

В большинстве МО отсутствуют проектные офисы, во многих не создана нормативная правовая база для осуществления проектной деятельности.

Управленческий персонал испытывает потребность в повышении компетентности в области управления проектами. Есть интерес к изучению опыта успешной деятельности по участию в реализации НП.

Результаты

Проведенное исследование деятельности по реализации НП в муниципальных районах и городских округах Вологодской области позволило обобщить предпосылки успешного ее осуществления и проблемы реализации в нашем регионе, а также предположить о наличии таких предпосылок и проблем и на федеральном уровне (*Приложение 4*).

Для решения выявленных проблем реализации НП (в основном это касается уровня муниципальных районов) необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Системное обучение проектному управлению глав муниципальных районов и городских округов, руководителей органов местного самоуправления и муниципальных служащих, участвующих в организации деятельности по реализации НП, менеджеров муниципальных организаций и учреждений (в том числе по программам

с применением дистанционных образовательных технологий) (сотрудничество с Вологодским филиалом РАНХиГС).

2. Формирование базы лучших практик данной деятельности и организация межмуниципального сотрудничества по их внедрению (Совет муниципальных образований Вологодской области).

3. Модернизация информационного сопровождения реализации НП в муниципальных районах в части унификации разделов сайтов, вкладок и ссылок на основе опыта г. Череповца (Совет муниципальных образований Вологодской области, проектный офис, Комитет информационных технологий и телекоммуникаций Вологодской области).

4. Нормативное обеспечение проектного управления — принятие в муниципальных районах Положения о проектной деятельности, проектном комитете (проектном офисе) на основе модельного муниципального акта, разработанного с учетом практики такого нормативного регулирования в городских округах г. Вологда и г. Череповец (Государственно-правовой департамент Правительства Вологодской области, Департамент государственной службы и кадровой политики Вологодской области).

5. Использование инструментов общественного контроля хода выполнения, качества и результатов реализации НП в муниципальных районах и городских округах, а также в части их информационного сопровождения (Общественная палата Вологодской области, общественные советы муниципальных образований).

6. Разработка Методических рекомендаций по включению муниципальных районов в деятельность по реализации НП (Департамент экономического развития Вологодской области, Департамент стратегического планирования Правительства Вологодской области).

Таким образом, вовлечение местных сообществ в реализацию НП позволяет учесть специфические экономические и социальные потребности каждого МО и выступает важным инструментом повышения качества жизни населения нашей страны. В то же время этот процесс в современных условиях относится к классу сложных проблем, требующих нестандартных решений, высокого уровня подготовленности руководителей и специалистов органов местного самоуправления, их обучения, и, как правило, модернизации муниципальной управленческой модели в контексте проектного управления. Кроме того, требует совершенствования организационное, информацион-

ное, нормативное и методическое ресурсное обеспечение этого процесса на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Голованов В.И.* Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // Муниципальная академия. 2019. С. 101–107.
2. *Зайцева И.А., Толочко А.В.* Включение граждан в процессы местного самоуправления как способ повышения эффективности управления муниципальным образованием в условиях малого города // Вестник ВГУ. Серия: История, политология, социология. 2016. № 2. С. 52–58.
3. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика.2019. № 1. С. 37–53.
4. *Иванов П.А.* Реализация национальных проектов с учетом стадиального развития территорий // JournalofEconomyandBusiness. 2019. № 9. С. 9–95.
5. Инвестиционные механизмы реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере с участием государства и муниципальных образований (монография) / Е.А. Горбашко [и др.]. — СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. — 150 с.
6. *Митяева Е.Н., Слинько А.А.* Современные тенденции в политическом управлении и актуальные проблемы муниципальной политики в РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 3. С. 92–107.
7. *Мусин Д.С.* Особенности реализации национальных и региональных проектов в Оренбургской области // Бюджет, июль 2019. — С. 21–23.
8. *Мусинова Н.Н.* Повышение роли местного сообщества в реализации национальных проектов // Муниципальная академия. 2019. С. 108–112.
9. *Пономарева С.А.* Проблемы интеграции программно-целевого и проектного подходов в свете реализации национальных проектов // Финансы. 2019. № 3. С.23–30.
10. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов»//Режим доступа: URL: http://council.gov.ru/media/files/ Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf(дата обращения 31.05.2020).
11. *Пронина Л.И.* Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14–2. С. 555–560.
12. *Соляникова С.П.* Развитие механизмов взаимодействия государства и граждан в управлении общественными финансами // Экономика и управление. 2016. № 5. С. 33–41.
13. *Шеломенцев А.Г., Сятчихин С.В., Панченко А.Д., Степанникова А.П., Усова А.В.* Участие местного сообщества в управлении местными финансами: проблема доверия // Московский экономический журнал. 2019. №13. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-mestnogo-soobschestva-v-upravlenii-mestnymi-finansami-problema-doveriya (дата обращения: 25.05.2020).
14. *Шугрина Е.С.* Тенденции и особенности развития непосредственного народовластия на муниципальном уровне // Пролог: журнал о праве / Prologue: LawJournal. 2019. № 3.

SWOT-АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Сильные стороны

- удобное месторасположение;
- присутствие крупных предприятий базовых отраслей экономики (металлургии, химии, машиностроения и др.), обеспечивающих социально-экономическую стабильность региону и имеющих ресурсные возможности для инновационного развития и экономического роста;
- устойчивость региональной бюджетной финансовой системы (быстро и устойчиво растут собственные доходы областного бюджета);
- наличие развитой системы вузовского образования (три гражданских вуза, один вуз МВД, один вуз Минобороны, несколько филиалов), среднего и дополнительного профессионального образования;
- наличие научного потенциала и инновационной инфраструктуры: присутствие регионального подразделения РАН (ВолНЦ РАН), бизнес-инкубаторов, территорий со специальными условиями для рыночных агентов (ТОСЭР г. Череповец, технопарки Шексна, Череповец, Сокол и др.) и т.д.;
- наличие достаточного количества трудовых ресурсов и потенциала его увеличения: численность рабочей силы в 2018 году составила 576,5 тыс. человек, из них занятых в экономике 79,4%;
- компетентность государственных органов управления, высокий профессионализм государственных гражданских служащих: доля работников, не имеющих профессионального образования, с 2009 по 2016 год сократилась в несколько раз и составляет менее 1%, а доля лиц с высшим профессиональным образованием выросла с 82 до 92,4%, в том числе на должностях в субъекте РФ — с 89,2 до 94%, на должностях муниципальной службы — с 60,3 до 81,8%;
- улучшение деловой среды, развитие конкуренции: количество малых предприятий выросло за 8 лет в 2,6 раза — с 9992 ед. в 2010 году до 26408 ед. в 2018 году, хотя их доля в ВРП выросла незначительно — на 0,2%;
- высокий инвестиционный потенциал: инвестиции в основной капитал на душу населения с 2010 по 2018 г. увеличились с 57 млн руб. до 131 млн руб., а их доля в ВРП — с 26,1 до 26,3 %;

• наличие в регионе известных брендов с устойчивой позитивной репутацией (вологодское масло, вологодское кружево, настоящий вологодский продукт);

• растет поддержка материнства и детства: обеспеченность детей местами в дошкольных учреждениях увеличилась с 741 на каждую 1000 детей в 2010 г. до 787 в 2018 г.; число детских поликлиник и амбулаторий выросло с 44 до 70 ед. и т.д.;

• снижаются бедность и неравенство доходов, в том числе сокращается численность и доля в общей численности населения бедных граждан[1], уменьшается уровень дифференциации доходов: коэффициент фондов за 2013-2018 гг. снизился с 11,1 до 10,2 раз, коэффициент Джинни — с 0,365 до 0,353;

• несмотря на кризисные условия в мировой экономике, региональное производство в последние годы стабильно растет: рост в 2018 году относительно уровня 2010 года в сопоставимых ценах составляет 15,4 %[2].

Слабые стороны

• недостаточные меры по продвижению региональных брендов;

• низкая самообеспеченность продукцией сельского хозяйства, что негативно влияет на продовольственную безопасность региона;

• низкий уровень диверсификации экономики (свыше четверти консолидированного бюджета области формируется за счет налоговых доходов от металлургического производства);

• демографическая убыль: происходит перманентное снижение численности населения Вологодской области, в том числе в 2019 году оно составило 7268 человек (0,6% от среднегодовой численности), из них 28,5% — миграционная убыль, 71,5% — естественные причины. Средний вариант прогноза Вологдастат показывает постепенное нарастание ежегодной демографической убыли с 6 726 тыс. чел. в 2020 году до 8 178 тыс. чел. к 2035 году;

---

[1] Официальный сайт Вологдастат [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://vologdastat.gks.ru/storage/mediabank/%D0%94%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D0% BA%D0%B0.htm (дата обращения 25.05.2020).

[2] Официальный сайт Росстат [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://www.gks.ru/accounts(дата обращения 25.05.2020).

• старение населения: по среднему варианту прогноза Вологдастат доля населения региона старше трудоспособного возраста вырастет с 27,5% в 2020 г. до 31,6% к 2035 г.[1];

• высокий износ основных фондов (в 2018 году достиг 50,1%[2]), в том числе в социальной сфере (в 2018 году в образовании — 50,8%, в области здравоохранения и социальных услуг — 58,4%, в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений — 54,5%);

• ухудшение ряда показателей науки и инноваций. В период с 2010 по 2018 год численность аспирантов в регионе сократилась с 735 до 180 человек, количество защитивших диссертации — с 44 до 3, количество используемых передовых производственных технологий с 3209 до 2833 ед., количество инновационно — активных организаций — с 33 до 23 ед.;

• проблемы в кадровом обеспечении здравоохранения и образования: численность врачей с 2010 по 2018 гг. сократилась с 4155 до 4127 человек, среднего медицинского персонала — с 13,9 до 12,6 тыс. чел., существуют проблемы кадровой обеспеченности медицинских учреждений и организаций среднего общего образования, происходит «старение» педагогического состава образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования;

• проблемы социально-бытового обеспечения: количество семей, улучшивших жилищные условия сокращается с 3670 ед. в 2010 г. до 915 ед. в 2018 г. или в процентах от числа нуждающихся — с 11,3% до 3,3%, ухудшается в целом благоустройство жилищного фонда и в городах, и в сельской местности;

• падение реальных располагаемых доходов населения (в 2015 и 2016 гг. рост реальных доходов замедлился, в 2017 и 2018 гг. они снижались, в связи с чем сбережения населения имеют неустойчивую динамику, в 2017-2018 годах начали стремительно уменьшаться (почти в 2 раза в сравнении с 2016 г.);

---

[1] Официальный сайт Вологдастат [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://vologdastat.gks.ru/ storage/mediabank/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_.htm (дата обращения 04.05.2020).

[2] Официальный сайт Вологдастат [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://vologdastat.gks.ru/ storage/mediabank/%D0%A1%D1%82%D0%B5%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8 C%20%D0%B8%D0%B7% D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B0%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%BE%D0%B2(5).htm (дата обращения 04.05.2020).

• высокая энергоемкость региональной экономики: по показателю энергоемкость ВРП (кг условного топлива на 10 тыс. рублей) Вологодская область среди всех субъектов РФ в 2017 году заняла 1 место[1];

• острые экологические проблемы: от стационарных источников образуется в области свыше 2,5 млн тонн вредных веществ, из них выбрасывается в атмосферу свыше 400 тыс. тонн ежегодно. Наиболее неблагоприятная ситуация в промышленном центре — городе Череповец. Не смотря на рост природоохранных затрат предприятий, объём загрязнения окружающей среды остается стабильно высоким.

Угрозы

• затухание инвестиционной активности из-за высокой конкуренции за инвестиционные ресурсы;

• сокращение объёма подготовки специалистов и объёмов научно-исследовательской работы в вузах вследствие уменьшения количества бюджетных мест, перечня аккредитованных направлений подготовки и специальностей, падения платежеспособного спроса на внебюджетные места, сокращения финансирования научных исследования и разработок др.

• наращивание технологического отставания от конкурентов, в том числе зарубежных, вследствие низкого уровня инновационной активности;

• снижение количества и качества трудовых ресурсов из-за утечки кадров в другие регионы и зарубежье, сокращения количества выпускников вузов, старения населения и др.;

• банкротство ряда предприятий из-за морально и физически устаревших основных фондов;

• снижение уровня деловой активности из-за «оттягивания» дефицитных ресурсов в крупные компании;

• увеличение демографической убыли вследствие низкого качества жизни в регионе: проблем социальной инфраструктуры, социально-бытового обеспечения, падения уровня доходов, безработицы и др.;

• утрата конкурентных преимуществ брендированной продукции из-за снижения узнаваемости региональных брендов в России;

[1] Официальный сайт Росстат [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/ rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/# (дата обращения 04.05.2020).

• угроза продовольственной безопасности вследствие недостаточности собственного сельхозпроизводства, наращивания мер внешнеэкономических санкций;

• рост цен на сырье и энергоресурсы и, как следствие, готовую продукцию, что отрицательно скажется на ее конкурентоспособности на отечественных и мировых рынках;

• снижение потребления, спроса и, как следствие, ВРП из-за падения реальных располагаемых доходов населения, ослабления национальной валюты, роста цен, сокращения импорта, затяжной рецессии мировой экономики;

• падение доходной части консолидированного бюджета области и ВРП из-за снижения спроса или цен на продукцию ПАО «Северсталь» — одного из регионообразующих предприятий;

• снижение конкурентоспособности продукции региональных промышленных предприятий по экологическим параметрам вследствие изменения национального и международного «зеленого» законодательства и стандартов;

• увеличение доли бюджетных расходов на социальную поддержку «стареющего» населения;

• форс-мажорные факторы: опасные гидрометеорологические явления, распространение опасных инфекционных заболеваний (коронавируса) и т.д.

Возможности

• прорывное развитие базовых отраслей народного хозяйства за счет масштабного внедрения инноваций, в том числе в информационно-коммуникационной сфере, путем использования научного потенциала области, а также мониторинга и внедрения наилучших доступных технологий (НДТ);

• повышение уровня деловой активности на территориях со специальными условиями функционирования и за счет поддержки малого и среднего бизнеса;

• существенное увеличение объёма инвестиций в реальный сектор экономики за счет сниженных барьеров входа в отрасли, предоставления региональных налоговых и административных преференций, появления новых партнеров, в том числе иностранных и др.

• повышение эффективности государственного и муниципального управления за счет внедрения современных подходов:

проектного, Форсайт, Agile, Lean и других, использования лучших практик;

• повышение узнаваемости региональных брендов, значительное увеличение перечня и объёмов продаж брендированной продукции в России и за рубежом;

• сдерживание убыли численности населения вплоть до разворота демографического тренда за счет роста количества рабочих мест, доходов населения, создания социальных условий и улучшения других факторов, характеризующих качество жизни;

• увеличение индекса развития человеческого потенциала в области за счет развития предпринимательских компетенций населения, повышения квалификационного уровня экономически активного населения путем расширения использования потенциала организаций среднего и высшего профессионального образования;

• увеличение продовольственной безопасности региона путем поддержки сельского хозяйства, развития социальной и производственной инфраструктуры сельских территорий, разработки и внедрения инноваций с привлечением ресурсов ВГМХА и ВолНЦ РАН;

• повышение устойчивости региональной экономики за счет широкого внедрения экологически чистых и энергосберегающих технологий.

Приложение 2

СТРУКТУРА ПЛАНОВЫХ РАСХОДОВ НП ПО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ В РАЗРЕЗЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ

Наименование НП	Количество региональных проектов	Объём финансирования в регионе			Структура финансирования, %	
		Всего, млн руб.	в т.ч. за счет муниципальных бюджетов		в регионе	в РФ
			млн руб.	% от всего		
1.Человеческий капитал	**23**	**35 247,4**	**724,4**	**2,1**	**36,1**	**22,1**
Демография	5	12 390,1	**408,8**	**3,3**	12,7	12,0
Образование	8	2626,3	**39,9**	**1,5**	2,7	3,0
Здравоохранение	7	19483,4	**275,7**	**1,4**	19,9	6,7

Наименование НП	Количество региональных проектов	Объём финансирования в регионе			Структура финансирования, %	
		Всего, млн руб.	в т.ч. за счет муниципальных бюджетов		в регионе	в РФ
			млн руб.	% от всего		
2.Комфортная среда для жизни	**11**	**60 770,8**	**6302,4**	**10,4**	**62,0**	**38,1**
Жилье и городская среда	3	5397	**0**	**0,0**	5,5	4,1
Экология	7	15 504,4	**1274**	**8,2**	15,8	15,6
Безопасные и качественные автомобильные дороги	1	39 869,4	**5028,4**	**12,6**	40,7	18,4
3.Экономический рост	**12**	**1861,9**	**4,33**	**0,2**	**1,9**	**39,9**
Цифровая экономика	5	401,5	**0**	**0,0**	0,4	7,1
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	1460,4	**4,33**	**0,3**	1,5	1,9
Международная кооперация и экспорт	2	0	**0**	**-**	0,0	3,7
Производительность труда и поддержка занятости	0	0	**0**	**-**	0,0	0,2
Наука	0	0	**0**	**-**	0,0	2,5
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры*	0	0	**0**	**-**	0,0	24,5
Итого	**46**	**97 880,0**	**7031,1**	**7,2**	**100**	**100**

*Данные без учета энергетической части

Источник: составлено авторами по данным Официального портала Правительства Вологодской области https://vologda-oblast.ru/dokumenty/1916261/ и Официального сайта Правительства России http://government.ru/projects/selection/741/35675/

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ОБ УЧАСТИИ г. ЧЕРЕПОВЦА В РЕАЛИЗАЦИИ НП ПОСРЕДСТВОМ ИНТЕГРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

Направление	**Наименование регионального проекта**	**Ответственные за реализацию региональных проектов по г.Череповцу**	**Отчетность по реализации региональных проектов**
Демография	Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет	Заместитель мэра города Н.В. Стрижова (8202) 50−10−67 Начальник управления образования мэрии Л.В. Коробейникова (8202) 26−96−55	УО_Отчет за 2019 год; УО_Отчет за 1 кв. 2020 года
	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва	Заместитель мэра города Н.В. Стрижова (8202) 50−10−67 Председатель комитета по физической культуре и спорту мэрии А.В. Мурогин (8202) 57−87−89	КФиС_Отчет за 2019 год; КФиС_Отчет за 1 кв. 2020 года
Образование	Современная школа	Заместитель мэра города Н.В. Стрижова (8202) 50−10−67 Начальник управления образования мэрии Л.В. Коробейникова (8202) 26−96−55	УО_Отчет за 2019 год; УО_Отчет за 1 кв. 2020 года
	Успех каждого ребенка		
	Поддержка семей, имеющих детей		
	Цифровая образовательная среда		
	Учитель будущего		
Жилье и городская среда	Жилье	Заместитель мэра города Д.А. Лавров (8202) 50−39−48 Начальник управления архитектуры и градостроительства мэрии (8202) 50−17−05	УАиГ Отчет за 2019 год; УАиГ_Отчет за 1 кв. 2020 года

Приложение 3 (окончание)

Направление	Наименование регионального проекта	Ответственные за реализацию региональных проектов по г.Череповцу	Отчетность по реализации региональных проектов
Жилье и городская среда	Формирование комфортной городской среды	Заместитель мэра города А.С. Дмитриев (8202) 57−95−11 Начальник департамента жилищно-коммунального хозяйства (8202) 57−93−49	ДЖКХ_Отчет за 2019 год_ КГС; ДЖКХ_Отчет за 1 кв. 2020 года_КГС
Экология	Чистый воздух	Заместитель мэра города А.С. Дмитриев (8202) 57−95−11. Председатель комитета охраны окружающей среды мэрии И.В. Аппалонова, (8202) 50−08−15	КООС_Отчет за 2019 год; КООС_Отчет за 1 кв. 2020 года
	Оздоровление Волги		
Безопасные и качественные автомобильные дороги	Дорожная сеть	Заместитель мэра города А.С. Дмитриев (8202) 57−95−11 Начальник департамента жилищно-коммунального хозяйства (8202) 57−93−49	ДЖКХ_Отчет за 2019 год_ БИКАД; ДЖКХ_Отчет за 1 кв. 2020 года_БИКАД
Культура	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»)	Заместитель мэра города Н.В. Стрижова (8202) 50−10−67 Начальник управления по делам культуры мэрии С.В. Волохова (8202) 51−80−20	УДК_Отчет за 2019 год; УДК_Отчет за 1 кв. 2020 года
	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»)		
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	Начальник управления экономической политики мэрии Т.В. Титова (8202) 57−96−88	УЭП_ Отчет за 2019 год; УЭП_Отчет за 1 кв. 2020

Источник информации: Официальный сайт г. Череповца https://mayor.cherinfo.ru/1732

ПРЕДПОСЫЛКИ УСПЕХА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НП ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Предпосылки успеха в реализации НП	**Проблемы реализации НП**
Федеральный уровень	
Деятельность по реализации муниципальными образованиями НП нормативно закреплена как новый вид диспозитивной компетенции муниципальных образований в ФЗ РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Действующие организационные структуры управления муниципальным образованием, нормативно закрепленные виды их компетенции вступают в противоречие с целями и технологиями проектного менеджмента
Показатели оценки эффективности деятельности муниципальных районов и городских округов соотносятся с задачами реализации ими НП и стимулируют к включению в данную деятельность	Отсутствует механизм интеграции показателей эффективности деятельности муниципальных районов, городских округов и результатов реализации ими НП
Условия включения муниципальных образований в деятельность по реализации НП учитывают переходный период создания муниципальных округов и упразднения муниципальных районов и поселений	Реализация НП муниципальными образованиями усложнена в связи с перераспределением компетенции упраздняемых муниципальных районов и поселений в пользу муниципальных округов и городских округов
Перераспределение полномочий и, следовательно, расходных обязательств между федеральным центром и субфедеральными уровнями публичной власти (регионами и муниципалитетами) с соответствующим закреплением за ними источников налоговых и неналоговых доходов	Дотационность подавляющего большинства бюджетов муниципальных образований, отсутствие средств даже на организационное сопровождение включения в НП, в том числе на проектно-сметную документацию

Приложение 4 (окончание)

Предпосылки успеха в реализации НП	Проблемы реализации НП
Вологодская область	
Наличие передовых управленческих практик, поддающихся масштабированию на территории Вологодской области	Показатели региональных проектов НП не коррелируются с целевыми показателями развития муниципальных образований и KPI руководителей, что снижает мотивацию местных властей к участию в НП
Наличие обученных менеджеров, владеющих компетенциями проектного управления	Недостаточное количество менеджеров, владеющих компетенциями проектного управления, отсутствие средств на их подготовку в муниципальных бюджетах
Широкий спектр обучающих программ по проектному управлению для государственных и муниципальных служащих, реализуемых образовательными организациями на территории Вологодской области и в РФ в целом (в т.ч. в РАНХиГС)	Отсутствует механизм широкого информирования о реализации НП, учета мнения общественности о приоритетности социальных проблем, которые можно решать в рамках НП, выдвижения общественных инициатив
Обмен лучшими муниципальными практиками проектного управления и их внедрение, в том числе при реализации НП	Не отлажено взаимодействие между муниципальными образованиями по обмену опытом реализации НП
Полноценное организационно-правовое, информационное, методическое обеспечение проектной деятельности, в том числе включения в региональные и федеральные проекты	Отсутствие системной нормативной, информационной и методической базы для включения муниципальных образований в региональные проекты НП, высокий уровень бюрократизации принятия решений о включении в региональные проекты НП

Источник информации: собственные исследования

Приложение 5

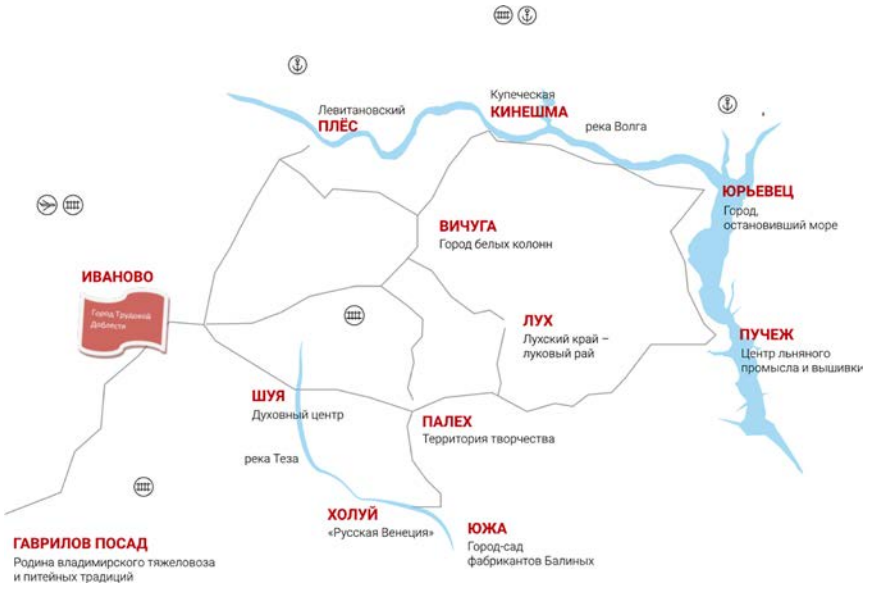
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ НП ПО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

№ п/п	Наименование НП	Количество региональных проектов
1.	Демография	5
2.	Образование	8
3.	Здравоохранение	7
4.	Культура	3
5.	Жилье и городская среда	3
6.	Экология	7
7.	Безопасные и качественные автомобильные дороги	3
8.	Цифровая экономика	5
9.	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5
10.	Международная кооперация и экспорт	4
11.	Производительность труда и поддержка занятости	3
12.	Наука	0
13.	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	1
	Итого	**54**

Ивановский филиал РАНХиГС

ВОРОНОВ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ,
профессор

Координация деятельности муниципалитетов региона как фактор успеха реализации национальных проектов



Ивановская область расположена в Центральном федеральном округе России. На северо-западе граничит с Ярославской областью, на севере — с Костромской, на востоке — с Нижегородской, на юге — с Владимирской областью. Площадь — 21 437 км², население — 997 135 чел. (2020). Областному центру — городу Иваново в 2020 году Указом Президента РФ присвоено почетное звание «Город трудовой доблести» (расстояние до Москвы — 275 км). В состав области входят

6 городских округов и 21 муниципальный район. На территории значительное количество рек (в т.ч. река Волга) и озер. Регион является одним из самых экологически чистых территорий страны. Многие муниципалитеты являются уникальными историческими поселениями, связанными с жизнью и деятельностью выдающихся россиян. Так, в бывшем Доме творчества Союза композиторов СССР подолгу жили и работали Д.Д. Шостакович, С. Прокофьев, Н. Мясковский, Р. Глиэр, А. Хачатурян, В. Мурадели, Н. Чемберджи, Н. Раков, Е. Дога и многие другие композиторы и музыковеды. В Книге Памяти зафиксировано 158 Героев Советского Союза, родившихся или проживавших в Ивановской области.

Муниципальные образования Ивановской области включились в активную работу по реализации национальных целей, определенных в Указе № 204 Президента РФ В.В. Путина осенью 2018 года. В каждом районе были созданы межведомственные рабочие группы. Все руководители рабочих групп прошли обучение по специальной программе дополнительного образования «Национальные проекты:

Д.Д. Шостакович в Доме творчества композиторов во время работы над Восьмой симфонией. Август 1943 г.

региональное и муниципальное погружение», разработанной и реализованной Ивановским филиалом РАНХиГС для подготовки совместных команд государственных и муниципальных служащих по основным целевым установкам Национальных проектов. В обучающие команды были вовлечены стейкхолдеры из бизнеса и общественных организаций региона.

Участие в обучении помогло Главам администраций выстроить алгоритм действий по подготовке соответствующих национальным целям муниципальных проектов. Для проверки готовности подразделений администраций городов, районов и поселений был разработан Чек-лист:

— скорректированы Стратегия социально-экономического развития и муниципальные программы и проекты в соответствии с целями Национальных проектов;

— принято решение о внесение изменений в систему проектного управления в МР;

— главы администраций прошли обучение и аттестацию в области проектного управления в Ивановском филиале РАНХиГС;

— создан муниципальный проектный офис;

— утвержден план подготовки муниципальных проектов на 2019 год и последующий период (в план включены предложения по внесению ряда проектов МО в региональные составляющие федеральных проектов);

— создан раздел об организации проектной деятельности на официальном сайте муниципальных образований.

Проведенная работа позволила упорядочить систему управления проектами в режиме постоянного согласования деятельности с Проектными комитетами региона. Важно отметить, что любой проект, согласно Положению, должен проходить обязательные стадии организации и контроля (см. рис. 1), а команда проекта быть межведомственной, включать стейкхолдеров бизнеса и соответствующих общественных объединений.

Межведомственные муниципальные проекты разрабатываются с учетом значений целевых показателей, определенных в региональных проектах на основании соответствующих федеральных проектов по годам реализации. Планирование мероприятий и конкретизация задач, направленных на достижение результата, осуществляется на основе структурной декомпозиции работ, согласованных с Проект-

Рис. 1. Стадии организации и контроля реализации проекта

ными комитетами Совета по приоритетным проектам и стратегическому развитию Ивановской области. Структура проектной команды универсальна.

Руководитель проекта — должностное лицо (как правило, руководители функциональных подразделений администрации), отвечающее за достижение целей проекта и осуществляющее непосредственное управление проектом, возглавляет межведомственную команду, осуществляет взаимодействие с Проектным офисом и куратором проекта (заместителем главы администрации). На стадии планирования отвечает за разработку и согласование проекта, в том числе за определение контрольных точек, порядка проведения мониторинга и требований к содержанию отчетных документов. На стадии реализации организует работу команды в соответствии с рабочим планом, проводит регулярные совещания с членами команды, осуществляет мониторинг процесса выполнения работ. На ста-

дии закрытия готовит итоговый отчет и направляет его куратору проекта и в проектный офис. Важными задачами руководителя проекта является распределение ролей и ответственности членов команды за качество и сроки выполнения работ, целевое и экономное использование ресурсов, а также выявление соответствия достигнутых результатов целям, установленным в региональных составляющих федеральных проектов.

Мероприятия, включённые в тот или иной инициативный проект на соответствующий год, закрепляются в плане работы администрации муниципалитета за соответствующими функциональными, отраслевыми или территориальными подразделениями. В полугодовом режиме подводятся итоги исполнения намеченных целей и задач на аналитической сессии, которую готовит Проектный офис и аппарат администрации МО. На сессиях рассматриваются результаты мониторинга, который в постоянном режиме проводится Проектным офисом по реализации контрольных показателей и сетевых графиков исполнения проектов, обсуждаются рекомендации стейкхолдеров по внесению возможных изменений в проект.

Важно также отметить опыт системной организации коммуникаций муниципальных команд инициативных проектов с внутренней и внешней средой. Чтобы коммуникация могла считаться полной и доступной для населения, эмоционально окрашенной и охватывающей широкий круг СМИ, в проектном офисе муниципалитета и командах проектов определяются контактные лица для координации информационных ресурсов.

Перед началом планирования мероприятий проекта по методу структурной декомпозиции работ оценивается возможная эффективность мероприятия на соответствие достижения искомого результата. Для этого командами инициативных проектов используется такой управленческий инструмент как аналитическая анкета, которая позволяет с помощью последовательного ответа на вопросы осуществить экспертизу управленческих решений. Цель анкеты — помочь спланировать будущие действия, ориентируясь на исключение формального подхода, имитации и начётничества в проведении мероприятий. Совместно с экспертами и участниками мероприятия сотрудники команды в режиме «мозгового штурма» отвечают на вопросы, опираясь при этом на основные рабочие действия и шаги в прошлом.

Пример аналитической анкеты для оценки эффективности мероприятия проекта:

1. Какого результата мы пытались достичь?
2. Какие действия спланировали, чтобы его добиться?
3. Достигли ли запланированного результата?
4. Если нет, то почему?
5. Имели ли действия смысл с точки зрения того, чего пытались достичь?
6. Могли ли мы добиться того же результата с меньшими затратами времени, используя меньше ресурсов, с меньшей нагрузкой?
7. Что бы мы сделали по-другому в будущем?
8. Выводы из этого анализа?

Опрос руководителей проектов показывает, что большинство считает полезным делать такой анализ после исполнения каждой совокупности мероприятий графика структурной декомпозиции работ, несмотря на дополнительную трудоемкость.

Эффективность системы координации проектной деятельности муниципальных образований подтверждается примером реализации муниципальных проектов в рамках федерального проекта «Комфортная городская среда».

Так, в мае 2020 года постановлением Губернатора значительно увеличены субсидии бюджетам муниципальных образований на реализацию проектов благоустройства территорий, основанных на местных инициативах. Всего запланировано реализовать в 2020 году 101 проект благоустройства в 6 городских округах и 17 муниципальных районах. Субсидии получили ТОСы 14 муниципальных образований, где реализованы проекты. Максимальный размер субсидии на финансовое обеспечение реализации одного проекта благоустройства — 700 тысяч рублей. С 2020 года расширен круг инициаторов местных проектов — наряду с ТОСами свои предложения представили инициативные группы граждан.

Среди обязательных условий выделения ресурсов из муниципального и регионального бюджетов — софинансирование проекта за счет средств граждан, принявших участие в выдвижении проекта. Перечень проектов, рекомендованных к поддержке за счет средств областного бюджета, формируется конкурсной комиссией под председательством начальника департамента внутренней политики. Всего

на конкурс в 2020 году поступило 183 проекта развития территорий муниципальных образований Ивановской области. Чаще всего инициативы касались создания и благоустройства детских и спортивных площадок, дворовых, общественных территорий и территорий ТОС, установки осветительного оборудования. Так, в Вичуге предстоит реализовать шесть проектов, в Иванове — 20 проектов, 15 проектов — в Кинешме, по восемь — в Кохме и Шуе, семь проектов — в Тейкове. По одному проекту — в Верхнеландеховском, Лухском, Приволжском, Родниковском, Ильинском, Тейковском, Шуйском и Гаврилово-Посадском районах, по два проекта — в Кинешемском, Лежневском и Пучежском районах. Три проекта развития территорий на основе местных инициатив реализуют в Вичугском, Комсомольском и Ивановском районах, четыре проекта — в Южском и Юрьевецком районах, пять проектов — в Фурмановском районе. Одним из самых оригинальных стал инициативный проект Богданихского сельского поселения Ивановского муниципального района, где активисты местного территориального общественного самоуправления планируют создать «Территорию Заботы» для пожилых людей. Среди проектов благоустройства планируется реконструировать 49 общественных пространств в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Объём финансирования проектов составит 448,7 млн рублей, в том числе 322,3 млн рублей — за счет федерального бюджета.

Во втором этапе Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях Ивановскую область представят в 2020 году Комсомольск, Приволжск, Родники и Пучеж. Проекты участников были одобрены на заседании профильной межведомственной комиссии во главе с Губернатором. На второй тур конкурса Минстроя подготовлены заявки городских поселений — Комсомольска, Приволжска, Пучежа, Родников. Эти инициативные проекты благоустройства разработаны на основе проведенного исследования культурного и исторического наследия городов. Они прошли общественное обсуждение и получили одобрение жителей. В 2020 году в связи с действием режима повышенной готовности взаимодействие с горожанами было организовано в онлайн режиме.

Успешный опыт участия муниципалитетов Ивановской области наблюдается и в реализации других национальных проектов. Так, по

национальному проекту «Демография» Ивановский район выиграл конкурс и получил из федерального бюджета 284,2 млн рублей на строительство двух детских садов на 120 мест каждый в поселениях Коляново и Беляницы. Сроки строительства соблюдаются и объекты будут сданы в срок. Участие в федеральных проектах «Укрепление общественного здоровья» и «Спорт — норма жизни» позволило району отремонтировать семь спортивных залов в сельских поселениях. Активно развивается в районе волонтерское движение. 12 юношеских волонтерских отряда насчитывают около 400 человек. Волонтерские отряды Коляновской и Новоталицкой школ представляли Ивановскую область на межрегиональном фестивале «Мы за здоровый образ жизни!».

В 2019 году в рамках национального проекта «Образование» (ФП «Успех каждого ребенка», ФП «Цифровая образовательная среда») и муниципальной программы «Развитие образования» на средства федерального, областного и местного бюджетов в МБОУ «Новоталицкая СШ» создан Центр цифрового и гуманитарного профилей «Точка роста». К обучению цифровым технологиям и патриотическому воспитанию здесь вовлекаются и дети соседних поселений. В 2020 году такие инновационные центры будут созданы в средних школах поселений Коляново и Подвязново. Кроме того, в районном Центре дополнительного образования функционирует кванториум «Робототехника».

В соответствии с национальным проектом «Культура» в муниципальных районах реализуются проекты создания модельных муниципальных библиотек. Активно используется культурно-исторический и рекреационный потенциал территорий. Так, большой популярностью пользуются у туристов и отдыхающих Музей семьи Цветаевых, Дом творчества композиторов, санатории «Зеленый городок», «Березовая роща», «Решма», «Оболсуново», тропы здоровья вокруг «голубых» озер региона.

Как показывает анализ работы муниципальных образований по участию в реализации национальных проектов, на этом уровне публичной власти имеется ряд проблем, оказывающих отрицательное воздействие на результативность.

Муниципалитеты не всегда справляются с реализацией проектов до конца финансового года. Этому есть объективные причины: некачественная проектно-сметная документация, недобросовест-

ность подрядчиков, отсутствие или низкая квалификация специалистов, нежелание руководителей МО в случае срыва сроков сдачи проекта возвращать полученные под проект средства.Так, под следствием находится глава Юрьевецкого района, который, по мнению следствия, зная, что контракт не исполнен, подписал и заверил печатью муниципального образования официальные документы о выполнении работ в полном объёме с целью избежать возврата в федеральный бюджет полученной дотации. Прокуратура района проверяет факты срыва подрядчиком договоров с администрацией района о строительстве детских игровых площадок в городском поселении Юрьевец, в деревнях Ваньково и Щекотиха. Подобные случаи некачественного исполнения подрядчиками договоров отмечались в городских округах Иваново, Кинешма и других муниципалитетах области.

Реализация национальных проектов основана на проектном принципе управления. Как правило, такого опыта у муниципальных служащих сельских поселений нет. Отсутствуют в бюджетах поселенческого уровня МО и средства на организацию обучения проектному управлению муниципальных специалистов.

К числу проблем реализации национальных проектов на уровне муниципалитетов следует отнести решение поставленных целей в национальном проекте «Экология». Так, для сбора твёрдых коммунальных отходов органы местного самоуправления должны оборудовать специальные контейнерные площадки с бетонным или асфальтовым покрытием, ограниченные бордюром и зелёными насаждениями (кустарниками) по периметру и имеющие подъездной путь для автотранспорта. Стоимость такой площадки за одно место для контейнера непосильна для местного бюджета. Например, для сельского поселения на создание и оборудование площадок по нормативам требуется более миллиона рублей, что зачастую сопоставимо с годовым бюджетом данного муниципального образования. Неисполнение же такой обязанности влечёт вынесение в адрес местных администраций актов по наложению исполнительского сбора, что резко увеличивает суммы уже имеющихся долгов муниципальных образований.

Эти и ряд других проблем требуют решения на других уровнях публичного управления. Во-первых, необходимо обеспечение конкретных обязательств федеральных и региональных органов власти

в отношении продления сроков финансирования не реализованных проектов на местном уровне на последующий финансовый год; во-вторых, следует законодательно закрепить процесс участия органов муниципального управления в реализации национальных проектов; в-третьих, принять или изменить нормативные региональные правовые акты в соответствии с поправками в Бюджетный Кодекс и ФЗ № 131 (ФЗ № 216 и № 236), устанавливающие правовое регулирование инициативного бюджетирования с целью активизации вовлеченности людей в деятельность по реализации национальных проектов на местном уровне; в-четвертых, повысить открытость, полноту и регулярность отчетов органов публичной власти о реализации планов федеральных и региональных проектов на официальных сайтах региона и муниципальных образований.

Указанные проблемы реализации национальных проектов на позиции муниципального образования следует отнести к недостаточно эффективной обратной связи между уровнями публичной власти. Данная проблема тормозит взаимодействие всех заинтересованных органов в осуществлении национальных проектов. Немаловажное значение при реализации национальных проектов на местном уровне имеет кадровая составляющая, поскольку управленческие компетенции муниципальных служащих не всегда достаточны к осознанию национальных целей и полноценной работе по реализации национальных проектов.

В заключение отметим, что добиться прорывных результатов социально-экономического развития возможно, если каждый муниципалитет будет иметь свои, адаптированные к его конкретным, уникальным условиям территории, стратегические документы: муниципальные проекты-драйверы. Наилучшим вариантом, по нашему мнению, является не только их разработка «своими силами», а вовлечение таких мощных источников развития как креативный потенциал личности (местных талантов бизнеса и общественности) и силу неформальной социальной самоорганизации. Только изучив генезис развития конкретного муниципального образования, осознав и оценив его уникальность, возможности и угрозы среднесрочного и долгосрочного будущего, поставив реальные стратегические цели и задачи, можно говорить об устойчивом стабильном развитии. Национальные проекты в этом плане являются для муниципальных образований надежным плечом поддержки.

На заседании Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года Президент РФ В.В. Путин представил план действий по обеспечению эффективности местного самоуправления через координацию деятельности всех элементов единой системы публичной власти, устранение разрывов и излишнего администрирования региональной власти по отношению к местному самоуправлению. В соответствии с этим планом муниципальные служащие Ивановского района готовят Правительству региона соответствующие предложения.

В материале для доклада использованы документы сайтов муниципальных образований региона, публикации местных СМИ, данные социологического исследования «Мотивы и факторы репродуктивного поведения жителей Ивановской области», проведенного преподавателями Ивановского филиала РАНХиГС в 2019 году (рук. проф. Воронов Ю.М.), аналитические материалы НИР «Разработка и внедрение эффективных моделей управления практикой инициативного бюджетирования в Ивановской области» (рук. проф. Воронов).

Западный филиал РАНХиГС

ПЕХОВА ЛЮДМИЛА СТЕПАНОВНА,
к.п.н., директор Центра дополнительного образования Западного филиала РАНХиГС

ГАФАРОВА ДИАНА АЛЕКСЕЕВНА,
начальник отдела федеральных и региональных программ и проектов «Проектный офис» Западного филиала РАНХиГС

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в муниципальных образованиях Калининградской области: региональные особенности, проблемы перехода к использованию модели проектного управления, используемые стратегии

Президент РФ Владимир Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ 20.02.2019 г. отметил, что национальные проекты — это не просто федеральные или ведомственные проекты развития, это проекты именно национальные, и их результаты, включая обеспечение высокого стандарта жизни населения, создание условий и возможностей для реализации прав граждан, должны быть видны в каждом субъекте РФ и в каждом муниципалитете.

Не вызывает сомнения, что обеспечение достижения нового качества жизни, результативное выполнение стратегических мероприятий, достижение целевых показателей национальных проектов, возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления[1].

[1] Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» URL: http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf (дата обращения: 10.06.2020).

Однако, как показывает анализ имеющихся материалов и научных публикаций по проблеме реализации национальных проектов, органы местного самоуправления сталкиваются со значительными управленческими проблемами вхождения в реализацию национальных и региональных проектов. Согласимся с мнением, что на практике мероприятия, реализуемые в рамках национальных и региональных проектов, скорее «правительственные», поскольку зачастую правительство, органы исполнительной власти субъектов РФ, отраслевые министерства и ведомства предлагают проект, осуществляют разработку мероприятий и выполняемых работ (достаточно часто не под проблему, а под возможности, задачи и цели самих исполнителей), осуществляют руководство проектом, участвуют в распределении финансовых средств[1]. Обращает на себя внимание тот факт, что даже несмотря на наличие целевых показателей муниципального уровня, увязанных с реализацией национальных и региональных проектов, разработанных на субфедеральном уровне, представители органов местного самоуправления часто в ходе проведенных интервью не подтверждают участие их муниципалитетов в реализации национальных проектов. Это свидетельствует о том, что восприятия перехода к модели проектного управления на муниципальном уровне публичной власти до сих пор не произошло, а реализация мероприятий в рамках национальных проектов происходит **на территории** муниципального образования, но зачастую без деятельного участия как представителей органов местного самоуправления (администрации муниципалитета, депутатов представительных органов муниципальных образований), а также без активного участия благополучателей и местного сообщества, способного определить приоритетные проблемы и основные направления производимых изменений. Представители муниципалитетов, опрошенные в ходе подготовки доклада, отмечают, что до сих пор на субфедеральных уровнях нет понимания, как соединяются запланированные в рамках реализации национальных и региональных проектов мероприятия с людьми, проживающими на конкретной территории, их интересами и потребностями.

[1] *Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.* Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки, 2019 №1, https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf (дата обращения: 10.06.2020).

Отсутствие региональной дифференциации задач национальных проектов, недоиспользование модели проектного управления, учитывающей специфические особенности каждого субъекта Российской Федерации и муниципального образования, также являются одной из проблем, с которой, в частности, сталкиваются органы местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области.

Таким образом, представляется актуальным рассмотрение опыта и выявление трендов участия органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области в реализации национальных проектов с учетом региональной специфики.

При этом гипотезой явилось предположение о том, что наряду с типовыми проблемами, тормозящими процесс реализации национальных проектов (ограниченность бюджетов муниципальных образований, отсутствие развития проектных компетенций у сотрудников администрации и пр.), озвученными, в частности, на заседании Общероссийского Конгресса муниципальных образований, состоявшемся 8 февраля 2019 года[1], многие муниципальные образования Калининградской области демонстрируют неготовность к системному изменению деятельности и полноценному использованию модели проектного управления в силу отсутствия понимания, как соединить проекты и людей, проживающих на определённой территории, а также отсутствия инструментов обеспечения активного участия бизнеса в сореализации проектных мероприятий. При этом в регионе имеются примеры начала использования модели проектного управления на муниципальном уровне.

Региональная специфика Калининградской области обуславливает то, что благодаря своему географическому и геополитическому положению, социально-экономическому росту, продемонстрированному в течение последних лет, регион является одним из центров притяжения человеческих ресурсов[2]. Область стабильно входит в 10-ку рейтинга регионов «РИА Рейтинг» по качеству жизни по итогам последних трех лет, занимая по итогам 2019 года 9 место в рей-

---

[1] Стенограмма съезда Общероссийского конгресса муниципальных образований. 8 февраля 2019 года. Режим доступа: http://okmo.news/event.php?38 (дата обращения 16.04.2020).

[2] *Пехова Л.С., Гафарова Д.А.* О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области. Управленческое консультирование. 2020;(4):108-115. https://doi.org/10.22394/1726-1139-2020-4-108-115

тинге[1]. В регион инвестируются значительные средства, в том числе в развитие социальной инфраструктуры. В частности, в настоящее время на острове Октябрьский в Калининграде строятся музейный и театрально-образовательный комплексы, объём инвестиций в которые оценивается в сумму около 27 млрд руб., еще 11 млрд руб. инвестиций планируется привлечь в строительство инновационного научно-технологического центра «Балтийская долина — Хьюмантек».

При этом общая численность населения региона на 01.01.2020 г. составляет 1 млн 12 тыс. 512 человек, из которых 786 тыс. 313 человек проживают в городах, 226 тыс. 199 человек проживают в сельской местности. С 1 января 2019 года административно-территориальное деление области представлено двадцатью двумя городскими округами. Территориальные особенности региона обусловили концентрацию 48,3% населения в Городском округе «Город Калининград». Вторым по численности населения является территориально сопряженный с Калининградом Гурьевский городской округ, где проживает 70,2 тыс. человек, что составляет 6,94% населения Калининградской области.

По данным официальной статистики в прибрежных муниципалитетах (Балтийский, Зеленоградский, Светлогорский городские округа, Городской округ «Город Пионерский», Городской округ «Поселок Янтарный») проживает 11,23% населения региона.

Уровень социально-экономического развития муниципалитетов региона нельзя назвать сбалансированным. Калининград и приморские муниципалитеты развиты намного лучше, чем восток области, где наблюдается низкая инвестиционная активность и отток жителей. В восточной часть области, на которой расположены Гвардейский, Гусевский, Краснознаменский, Неманский, Нестеровский, Озерский, Полесский, Правдинский, Славский, Черняховский городские округа и городской округ «Город Советск», проживает 26,2% населения региона.

---

[1] Рейтинг регионов составляется РИА Рейтинг по данным Росстата, Минздрава, Минфина, Центробанка и других открытых источников. Рейтинг построен на основе комплексного учёта показателей, фиксирующих состояние различных аспектов условий жизни и ситуации в социально-экономической сфере, и объединенных в 11 групп: уровень доходов населения, занятость населения и рынок труда, жилищные условия населения, безопасность проживания, демографическая ситуация, экологические и климатические условия, здоровье населения и уровень образования, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, уровень экономического развития, уровень развития малого бизнеса, освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры. Режим доступа: https://riarating.ru/infografika/20200217/630153946.html/ (дата обращения 16.06.2020).

Общая характеристика муниципальных образований Калининградской области[1] по данным государственной службы статистики представлена в табл. 1.

Таблица 1. Характеристика муниципальных образований Калининградской области

Муниципальные образования (городские округа)	Численность населения (на 1 января 2020 г.), человек	Количество субъектов хозяйственной деятельности, (без ИП), единиц	Исполнение местного бюджета, млн руб.		
			доходы (включая безвозмездные поступления)	расходы	профицит (+), дефицит (-)
Калининград	489 359	33 395	13 924	13 603	321
Багратионовский	32 908	757	854	857	-3
Балтийский	37 124	594	966	1004	-38
Гвардейский	29 158	750	762	771	-9
Гурьевский	70 242	3705	2610	2533	77
Гусевский	37 533	611	779	797	-18
Зеленоградский	38 217	1087	1087	1062	25
Краснознаменский	11 632	188	315	312	3
Ладушкинский	3972	109	103	105	-2
Мамоновский	8199	193	165	177	-12
Неманский	18 341	313	558	550	8
Нестеровский	14 756	248	776	780	-4
Озерский	13 245	251	961	952	9
Пионерский	12 194	370	420	442	-22
Полесский	18 107	448	726	734	-8
Правдинский	18 568	350	496	513	-17
Светловский	28 617	992	1295	1201	94
Светлогорский	19 710	765	664	653	11
Славский	18 911	324	733	752	-19
Советский	38 963	1001	918	866	52
Черняховский	46 263	1381	1415	1406	9
Янтарный	6493	218	224	235	-11

[1] Характеристика муниципальных образований Калининградской области. Государственная служба статистики. Режим доступа: https://kaliningrad.gks.ru/main_indicators (дата обращения 16.04.2020).

В соответствии с принятой в нашей стране парадигмой управления, развитие Калининградской области в последние три года происходит, прежде всего, в рамках национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204. Важно отметить, что регион принимает участие в реализации всех 12 национальных проектов (в нацпроекте «Наука» участвуют федеральные организации, которые находятся на территории области).

Деятельное участие региона в достижении заданных в Указе № 204 целей и целевых показателей осуществляется в рамках реализации 52 региональных проектов. Как рекомендовано в Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ)[1], организация проектной деятельности в Калининградской области осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Калининградской области № 315 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Калининградской области и внесении изменений в порядок принятия решений о разработке государственных программ Калининградской области, их формирования и реализации». Ответственным за реализацию национальных проектов на территории Калининградской области является заместитель Председателя Правительства Калининградской области[2]. Создан региональный проектный офис, руководителем которого является министр экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области.

Региональными органами исполнительной власти отмечается, что реализация региональных проектов в Калининградской области в 2019 году позволила обеспечить достижение значимых результатов, в числе которых:

— приведение к нормативным требованиям (ремонт) 92,89 км дорог регионального значения в 3 населенных пунктах, городском округе «Город Калининград», Гурьевском и Мамоновском городских округах;

---

[1] Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Утверждены председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 4 июня 2018 года № 4072п-П6. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/ (дата обращения: 20 февраля 2019 года).

[2] Проектная деятельность. Министерство экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области. Режим доступа: https://minprom.gov39.ru/deyatelnost/proektnaya-deyatelnost/ (дата обращения 16.06.2020).

— реконструкция автомобильной дороги «Калининград–Полесск» (5,1–7,1 км);

— капитальный ремонт культурно-досуговых учреждений в п. Майском Гусевского городского округа, п. Знаменске Гвардейского городского округа, п. Фурмановка Нестеровского района;

— приобретение музыкальных инструментов, оборудования и учебных материалов в детские школы искусств (г. Гусева, г. Светлогорска), детские музыкальные школы (Глиэра и Шостаковича (г. Калининград) и в Калининградский областной музыкальный колледж им. С.В. Рахманинова;

— приобретение 2 передвижных многофункциональных культурных центра (автоклубов) для Багратионовского и Неманского городских округов;

— подключение к сети «Интернет»: 8 медицинских организаций; 27 ФП и ФАП; 14 образовательных организаций; 36 органов государственной власти, местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов;

— ввод 973 тыс. кв. м жилья, в том числе 681 тыс. кв. м в многоквартирных домах и 16 общественных территорий в 5 муниципальных образованиях Калининградской области: городском округе «Город Калининград», Багратионовском, Зеленоградском, Неманском, Светлогорском городских округах;

— реализация в 5 муниципальных образованиях Калининградской области — победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды следующих проектов: г. Гурьевск (Парк сенситивного развития); г. Зеленоградск (центральная Площадь, Привокзальная площадь, ул. Ленина); г. Светлогорск (Парк творчества «Муза»); г. Советск (Благоустройство исторической части ул. Набережная); г.Гусев (благоустройство центра г. Гусева «Русская победа спасла Париж»).

— создание субъектами малого и среднего предпринимательства (МСП) 125 новых рабочих мест, сохранение 452 мест, создание 41 уникального субъекта МСП, открытие своего дела 127 гражданами;

— строительство 4 детских садов в г. Калининграде, капитальные ремонты зданий и помещений детских садов;

— строительство 3 спортивных объектов в 2 муниципальных образованиях (Озерский городской округ, г. Калининград);

— строительство за счет областных и местных средств спортивных площадок для занятий воркаутом с элементами ГТО в 21 муниципальном образовании (во всех МО за исключением г. Калининграда);

— создание 2 фельдшерско-акушерских пункта (п. Большие Горки Гвардейского городского округа и п. Глушково Черняховского городского округа);

— ввод в эксплуатацию 1 школы в г. Калининграде (Восточный жилой район) и др.

Как отмечают в региональном проектном офисе, для обеспечения вовлеченности региона в реализацию Указе № 204, муниципальные образования Калининградской области подключены к реализации региональных проектов в части выполнения мероприятий, относящихся к муниципальным полномочиям. Муниципалитеты, согласно официальной информации, участвуют в реализации следующих национальных проектов:

— «Демография» в части региональных проектов «Содействие занятости женщин — доступность дошкольного образования для детей», «Спорт — норма жизни»;

— «Жилье и городская среда» в части региональных проектов «Формирование комфортной городской среды», «Жилье»;

— «Образование» в части региональных проектов «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда», «Социальная активность»;

— «Культура» в части регионального проекта «Культурная среда»;

— «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

В регионе сформирован перечень целевых показателей муниципального уровня, в числе которых: доля детей и молодежи, граждан среднего и старшего возраста, в общей численности граждан данной категории, систематически занимающихся физической культурой и спортом; доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет; протяженность автомобильных дорог муниципального значения, приведенных в соответствие нормативным требованиям; число реализованных проектов победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях; общая численность граждан, вовлеченных в добровольческую (волонтерскую) деятельность и другие (всего 19 показателей).

Несмотря на достигнутые результаты, можно констатировать, что проектное мышление на муниципальном уровне управления еще не сформировано, пока преждевременно говорить о переходе к модели проектного управления на всех уровнях публичной власти в регионе. Региональные проекты реализуются на территории муниципальных образований, но администрация муниципального образования при этом достаточно часто не является субъектом, ответственным за достижение целей проекта и его реализацию. Органы местного самоуправления Калининградской области преимущественно занимают позицию исполнителя запланированных на региональном уровне мероприятий, не выступая в качестве инициатора проектов. Представители местного самоуправления, с которыми в ходе подготовки доклада было проведено структурированное интервью, объясняют отсутствие инициативы, исходящей снизу, в частности отсутствием человеческих и финансовых ресурсов для подготовки проектно-сметной документации, негативным опытом участия в проектной активности в прошлом, незаинтересованностью предпринимательских структур, ведущих бизнес на территории муниципалитета, в участии в софинансировании проектов, сопротивлением нововведениям. Представители местного самоуправления поднимают также вопрос о том, что мероприятия, запанированные в рамках национальных проектов, могут быть неактуальными для муниципальных образований Калининградской области. В качестве примера такого несоответствия можно привести мероприятие по обновлению материально-технической базы общеобразовательных организаций муниципальных образований Калининградской области. Приобретаемое в рамках реализации РП «Современная школа» (НП «Образование») ресурсное оснащение школ уступает по своим характеристикам уже имеющемуся ранее, т.к. в регионе активная модернизация общеобразовательных организаций шла с 2006 года. При этом для большинства общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности/малом городе Калининградской области, существует острая нехватка квалифицированных кадров для реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей с использованием имеющегося оборудования.

В регионе, к сожалению, не прижилась система проектных офисов, действующих на уровне муниципальных образований. В свою очередь, деятельность регионального проектного офиса не предус-

матривает системную работу с муниципалитетами. Системная подготовка к проектной работе со стороны регионального проектного офиса, использование ресурса поддержки и сопровождения разработанных проектов могли бы способствовать формированию готовности органов местного самоуправления работать в проектном формате.

Тем не менее, ряд муниципалитетов региона начинает переходить к использованию стратегии активного вхождения в национальные и региональные проекты. Такой подход, в частности, используют органы местного самоуправления Гурьевского городского округа, который является вторым по численности населения и числу хозяйствующих субъектов в Калининградской области (см. таблицу 1). В муниципалитете создан Совет при главе администрации по реализации национальных проектов[1], ведется инициативная деятельность по разработке заявок, поиск точек роста для включения в план мероприятий, планируемых к реализации в последующий период на уровне муниципальных образований в рамках исполнения региональных проектов.

В Калининградской области 14 из 22 муниципальных образований имеют численность населения до 30 тыс. чел. (таблица 1). Как отмечают представители этих муниципалитетов, для них значительный интерес представляет инициативное участие в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий». В рамках данной ведомственной целевой программы могут быть реализованы проекты по строительству, капитальному ремонту, модернизации, реконструкции объектов культурной и социальной сферы, строительству и реконструкции объектов водоснабжения, водоотведения, очистных сооружений, а также возможно приобретение спецтранспорта для школ и больниц, строительство сетей электропередач внутри муниципального образования[2]. При этом участниками могут стать не только сельские территории, но и территории сельских агломераций, к которым относятся и поселки городского типа, рабочие поселки, не входящие в состав городских округов, малые города с численностью постоянно проживающего населения не более 30 ты-

[1] Официальный сайт МО «Гурьевский городской округ» Режим доступа: http://gurievsk.gov39.ru/index.php/national-projects (дата обращения 16.06.2020).

[2] В правительстве обсудили проект государственной программы региона о комплексном развитии сельских территорий Режим доступа: https://gov39.ru/news/101/187644/ (дата обращения 16.06.2020).

сяч человек[1]. Интерес к участию в данной программе обусловлен возможность комплексно решить проблемы территории, однако камнем преткновения зачастую является отсутствие в бюджете муниципалитета средств на подготовку проектно-сметной документации (ПСД) и дизайн-проект. Дефицит бюджета сокращает возможность муниципалитетов Калининградской области (прежде всего Востока региона) участвовать также в программе Калининградской области «Формирование современной городской среды» и во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Необходимо отметить, что региональная специфика Калининградской области обусловила в период 2014-2020 гг. привлекательность для муниципалитетов участие в Программе приграничного сотрудничества, в рамках которой был реализован ряд инфраструктурных проектов (в Ладушкине, Зеленоградске, Гусеве и других муниципалитетах).

Несомненное преимущество в участии в реализации инфраструктурных проектов и проектов создания объектов капитального строительства имеет городской округ «Город Калининград», а также те муниципалитеты, бюджет которых (таблица 1) позволяет обеспечить софинансирование участия муниципалитета в реализации мероприятий, подготовку качественно и в срок необходимой проектной документации. Однако даже самый крупный муниципалитет региона, также, как и все другие муниципальные образования Калининградской области, сталкивается с градостроительными и землеустроительными проблемами, такими как неучтенные земли, невынесенные границы, нахождение земельных участков в федеральной собственности (прежде всего, собственности Министерства обороны).

Сложностью для всех муниципалитетов, и прежде всего крупных, таких как городской округ «Город Калининград», является обеспечение реализуемых мероприятий поддержкой со стороны населения, а также получение обратной связи от благополучателей. Несомненно, все инфраструктурные проекты проходят процедуру общественных слушаний, однако использование таргетированных коммуникаций

[1] Распоряжение Правительства Калининградской области от 05.02.2020 № 12-рп «Об определении перечня сельских населенных пунктов Калининградской области и перечня сельских агломераций Калининградской области» Режим доступа: http://mcx39.ru/wp-content/uploads/2020/02/Rasporyazhenie_12-rp.pdf (дата обращения 16.06.2020).

с благополучателями, инструментов краудсорсинга[1] при реализации мероприятий в рамках региональных проектов и программ практически отсутствует. Не прижилась и практика инициации и реализации совместных социально-значимых проектов органами местного самоуправления и субъектами гражданского общества.

Здесь представляет интерес опыт Багратионовского городского округа, который реализует стратегию использования ресурса предпринимательской активности при формировании портфеля проектов, инициируемых и реализуемых на уровне муниципального образования, для обеспечения комфортной среды жизнедеятельности. Социальная ответственность фармацевтической компании, разместившей производственные мощности в г. Багратионовске, личная заинтересованность одного из ее учредителей в развитии на территории городского поселения комфортной среды проживания, стали ресурсом начала перехода к использованию модели проектного управления процессами муниципального развития[2]. Это позволило муниципалитету не только войти в региональные проекты, такие как РП «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» (НП «Культура»), РП «Формирование комфортной городской среды» (НП «Жилье и городская среда»), РП «Сохранение уникальных водных объектов» (НП «Экология»), РП «Чистая страна» (НП «Экология»), стать победителем Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, но и повысить инвестиционную и туристическую привлекательность муниципального образования. В муниципалитете также стараются придерживаться принципа общественного участия при реализации проектов, включая софинасирование работ.

Несмотря на использование органами местного самоуправления успешных вариантов стратегий вхождения в национальные проекты, пока преждевременно говорить об информационной открытости муниципалитетов. Сайты администрации муниципальных образований не имеют разделов об участии муниципалитетов в реализации наци-

---

[1] *Пехова Л.С., Гафарова Д.А.* О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области. Управленческое консультирование. 2020;(4):108-115. https://doi.org/10.22394/1726-1139-2020-4-108-115

[2] *Горохов А. Ю.* Управление процессами местного развития на примере городского и сельского поселений Калининградской области / А.Ю. Горохов, Д.А. Горохов, А.Ю. Игнатьев, В.Г. Смирнов // Экономические науки, 2016. — № 144. — С. 64–70.

ональных проектов, региональный портал «Региональные проекты Калининградской области» (http://prioritet.today/), несмотря на наличие интерактивной карты объектов, не позволяет проводить мониторинг реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях. В регионе до сих пор не действует полноценный специализированный информационный ресурс, посредством которого жители муниципалитетов могут формулировать собственные инициативы решения проблем в жизни их муниципального образования, находить единомышленников, готовых поддержать инициативу личным участием, финансово или материально. Создание подобного регионального информационного ресурса также позволит решить проблему отсутствия информации о гражданских инициативах, реализуемых проектах в других муниципальных образованиях.

Таким образом, использование возможностей национальных проектов, ведомственных и других программ становится ресурсом развития территории муниципального образования. При этом ключевой задачей органов местного самоуправления является обеспечение благополучия жителей муниципального образования, увязка реализуемых в муниципалитете проектных мероприятий с интересами и потребностями благополучателей, населения в целом. Несмотря на то, что большинство мероприятий в рамках национальных проектов реализуются региональными органами исполнительной власти, все 22 муниципальных образования Калининградской области в том или ином виде принимают участие в реализации таких национальных проектов как «Образование» в части региональных проектов «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда», «Социальная активность»; «Демография» в части региональных проектов «Содействие занятости женщин — доступность дошкольного образования для детей», «Спорт — норма жизни»; «Жилье и городская среда» в части региональных проектов «Формирование комфортной городской среды», «Жилье»; «Культура» в части регионального проекта «Культурная среда»; «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Региональная специфика обуславливает заинтересованность муниципалитетов также в участии в таких Программах как «Программа приграничного сотрудничества», «Комплексное развитие сельских территорий». Хотя органы местного самоуправления еще не демонстрируют готовность к системному изменению деятельности и пол-

ноценному использованию модели проектного управления, можно говорить, что наметилась тенденция постепенного перехода от использования стратегии пассивного участия и позиции исполнителя запланированных на региональном уровне мероприятий в рамках национальных проектов, к стратегии активного участия и инициации проектных предложений. Вариантами стратегии активного участия стали использование ресурса муниципалитета (Гурьевск, Калининград) и ресурса предпринимательской активности (Багратионовск). К сожалению, использование третьего варианта стратегии активного участия — использование ресурса местного сообщества — пока не стало приоритетом ни в одном из муниципалитетов региона. Необходимо отметить, что реализация национальных проектов невозможна без привлечения местного сообщества (включая бизнес-сообщество), что возможно только при условии обеспечения таких условий, которые позволяли бы использовать его возможности для реализации национальных проектов вместе с местными органами власти.

Важно, чтобы инициатива по включению муниципалитета в национальные проекты шла снизу. Муниципалитеты должны стать «точками сборки нацпроектов». Активность регионального проектного офиса в сторону поддержки инициации проектных мероприятий со стороны муниципалитетов, подготовки ПСД и сопровождения разработанных проектов могла бы способствовать формированию готовности органов местного самоуправления работать в проектном формате, формировать проектные команды. При этом в задачи проектного офиса важно включить не только функцию контроля и мониторинга реализации мероприятий, но и функцию коммуникации с населением, информирования о ходе выполнения проектов, аккумулирования инициатив решения проблем муниципального образования, включая краудфандинговые инструменты и специализированные онлайн-ресурсы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бедняков А. С., Миэринь Л. А.* Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия СПбГЭУ. 2019. №4 (118). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossii-problemy-i-resheniya (дата обращения: 12.08.2020).
2. В правительстве обсудили проект государственной программы региона о комплексном развитии сельских территорий Режим доступа: https://gov39.ru/news/101/187644/ (дата обращения 16.06.2020).

3. *Голованов В.И.* Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // Муниципальная Академия, 2019. — № 3.
4. *Горохов А. Ю.* Управление процессами местного развития на примере городского и сельского поселений Калининградской области / А.Ю. Горохов, Д.А. Горохов, А.Ю. Игнатьев, В.Г. Смирнов // Экономические науки, 2016. — № 144. — С. 64–70.
5. *Запорожан А.Я.* К вопросу о реализации национальных проектов. Управленческое консультирование. 2019;(5):18-23.
6. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 30 января 2020 года. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/59863 (дата обращения: 10.06.2020).
7. Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки, 2019 № 1, https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf (дата обращения: 10.06.2020) .
8. Стенограмма съезда Общероссийского конгресса муниципальных образований. 8 февраля 2019 года. Режим доступа: http://okmo.news/event.php?38 (дата обращения 16.04.2020).
9. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП. 2019. №1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossii-regionalnoe-izmerenie (дата обращения: 10.06.2020).
10. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Утверждены председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 4 июня 2018 года № 4072п-П6. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/ (дата обращения: 20 февраля 2019 года).
11. *Мусинова Н.Н.* Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования // Муниципальная Академия, 2019. — № 1;
12. Официальный сайт МО «Гурьевский городской округ» Режим доступа: http://gurievsk.gov39.ru/index.php/national-projects (дата обращения 16.06.2020).
13. *Пехова Л.С., Гафарова Д.А.* О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области. Управленческое консультирование. 2020;(4):108-115. https://doi.org/10.22394/1726-1139-2020-4-108-115
14. Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 года. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/59863 (дата обращения: 10.06.2020).
15. Проектная деятельность. Министерство экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области. Режим доступа: https://minprom.gov39.ru/deyatelnost/proektnaya-deyatelnost/ (дата обращения 16.06.2020).
16. Распоряжение Правительства Калининградской области от 05.02.2020 № 12-рп «Об определении перечня сельских населенных пунктов Калининградской области и перечня сельских агломераций Калининградской области» Режим доступа: http://mcx39.ru/wp-content/uploads/2020/02/Rasporyazhenie_12-rp.pdf (дата обращения 16.06.2020).
17. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» URL: http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf (дата обращения: 10.06.2020).
18. Характеристика муниципальных образований Калининградской области. Государственная служба статистики. Режим доступа: https://kaliningrad.gks.ru/main_indicators (дата обращения 16.04.2020).

Выборгский филиал РАНХиГС

БУЛАХ ГАЛИНА ВАЛЕНТИНОВНА,
доцент кафедры государственного и муниципального управления, канд. экон. наук

Влияние реализации национальных проектов на социально-экономическое развитие муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области

Муниципальное образование «Выборгский район» Ленинградской области образовано Областным законом № 17-оз от 10 марта 2004 года «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожский район и Выборгский район и муниципальных образований в их составе» [8].

Всего на территории района расположен 181 населенный пункт. Выборгский район расположен в северо-западной части Ленинградской области, занимает всю западную половину Карельского перешейка, здесь проходит государственная граница России с Финляндской Республикой, протяженностью 120 км и административная граница с субъектами Российской Федерации: Республикой Карелией и городом Санкт-Петербургом.

Площадь муниципального района составляет 11104,8 квадратных километров (с учетом акватории Финского залива), согласно генеральным планам поселений Выборгского района.

Население района на 01.01.2020 г. составило 198 226 жителей, в том числе 128 198 человек — городское население, 70 028 человек — сельское.

При этом в районе существует негативная тенденция сокращения численности населения, в основном по причине превышения смертности над рождаемостью, и этот тренд не могут переломить миграционные процессы. За три последних года численность населения сократилась на 2970 человек.

Также отрицательной тенденцией является сокращение доли населения в трудоспособном возрасте. Это обусловлено как сокра-

щением численности населения, так и ростом числа пенсионеров в районе.

Уровень безработицы в муниципальном образовании «Выборгский район» является очень низким и уменьшается с каждым годом, что положительно характеризует рынок труда и управление занятостью населения.

В районе наблюдается ежегодный рост среднемесячной заработной платы, рост в 2018 году составил 9,9%, в 2019 году — 7%, однако следует отметить, что этот рост обусловлен в основном ростом средней номинальной заработной платы крупных и средних предприятий района, в то время как заработная плата персонала муниципальных учреждений культуры, искусства и спорта росла более медленными темпами.

Также следует отметить, что разница между заработной платой персонала крупных и средних предприятий и работников муниципальных учреждений культуры, искусства и спорта составляет 1,9 раз, что, в том числе, замедляет приток и развитие кадров в муниципальных учреждениях и социальной сфере.

В 2019 году произошло сокращение доходов бюджета муниципального образования Выборгский район» на 2,9%, что на фоне роста расходов на 7,5% привело к увеличению дефицита бюджета. Причиной сокращения доходов стало снижение поступлений от некоторых видов налоговых и неналоговых доходов.

Также в 2019 году произошло сокращение инвестиций в основной капитал по основным видам промышленности района на 23,1%, при том, что в 2018 году по данному показателю наблюдался существенный рост более чем в 8 раз.

Это связано в основном с тем, что в 2019 году отсутствовали инвестиции в такую сферу, как «обеспечение электрической энергией, газом и паром», которые в 2018 году составили 6222,2 млн руб.

Негативно социальное развитие муниципального образования «Выборгский район» характеризует показатель укомплектованности врачебных должностей. На конец анализируемого периода он составляет 53,6%, то есть чуть больше половины, и, хотя этот показатель показывает незначительный рост, сложно сказать, связан он с тем, что растет действительная укомплектованность врачами, или он обусловлен сокращением должностей в учреждениях здравоохранения района.

В целом следует отметить, что, кроме этого показателя, в ходе изучения информации о социально-экономическом развитии муниципального образования «Выборгский район» не удалось найти никакой другой информации о состоянии сферы здравоохранения, в том числе в отчетах главы муниципального образования.

В районе растет показатель общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя. Рост составил 6,3% за три года. Рост показателя обусловлен, в том числе, реализацией региональных и национальных проектов по развитию жилищной сферы в муниципальном образовании «Выборгский район».

Также реализация национальных проектов на территории муниципального образования влияет на такой показатель, как доля дорожного полотна в аварийном состоянии. Он по-прежнему составляет более половины, что отрицательно характеризует развитие дорожной инфраструктуры района, но следует отметить его сокращение в 2019 году на 5,7%.

В рамках анализа социально-экономического развития Ленинградской области значительная роль муниципального образования «Выборгский район» отмечена по следующим направлениям:

— Выборгский район — самый посещаемый туристами район Ленинградской области (1-е место). Это одна из наиболее популярных территорий Ленинградской области для проведения активного отдыха на природе, рекреационно-оздоровительного туризма. С другой стороны, повышенное внимание неорганизованных туристов и многочисленных отдыхающих оказывает избыточное негативное влияние на окружающую среду (несанкционированные свалки, рекреационная дигрессия и пр.);

— роль города Выборг как каркасного населенного пункта в системе расселения и социального обслуживания населения Ленинградской области межрайонного значения. Лидером по количеству социальных объектов уже в настоящее время является Выборгский район, хотя по численности населения (204,6 тыс. человек) он занимает 3-е место после Всеволожского и Гатчинского муниципальных районов;

— муниципальное образование «Выборгский район» отнесен к числу районов со средней степенью урбанизации;

— самое большое количество ВУЗов (среди всех районов области) располагается в Выборгском районе (7 ед.);

— Выборгский район входит в пятерку районов, для которых характерно ускоренное развитие производства (Всеволожский, Тосненский, Ломоносовский, Гатчинский и Выборгский районы). Высокая динамика развития этих зон связана с приближенностью к Санкт-Петербургу, а также крупным транспортным узлам и портовым комплексам (см. Приложение 2).

— в рейтинге качества жизни среди всех муниципальных районов Выборгский район занимает 3 место (1 место — Киришский район, 2 место — Гатчинский район) с общим интегральным показателем 60,05, опережая такие районы как Всеволожский, Ломоносовский, Тосненский и Приозерский (рис. 1).

Таким образом, социально-экономическое развитие муниципального образование «Выборгский район» за анализируемый период характеризуется как положительными, так и негативными тенденциями, обусловленными как общими для российских муниципальных образований проблемами, такими, как недостаточная обеспечен-

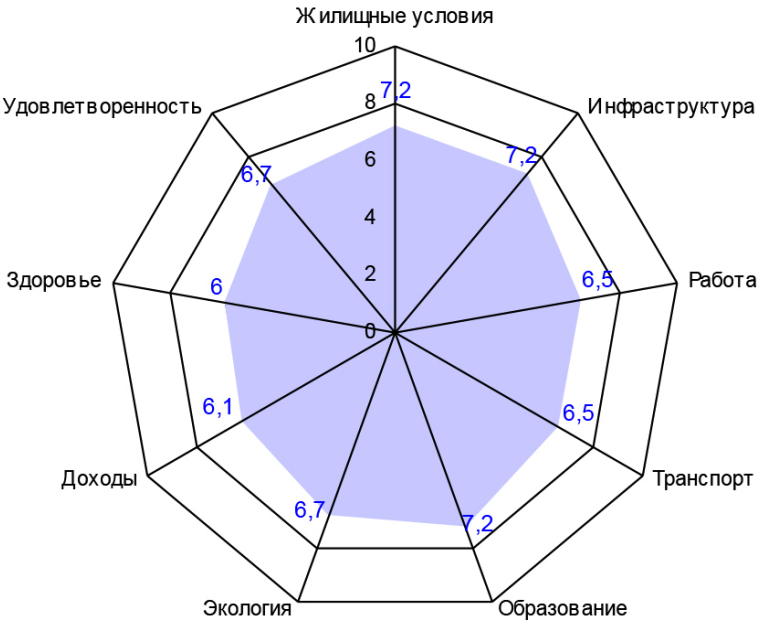


Рис. 1. Индекс качества жизни в Выборгском муниципальном районе

ность собственными средствами, так и индивидуальными характеристиками муниципального образования, в том числе природно-географические особенности, нахождение в составе Ленинградской области и граница с Финляндией.

Главная стратегическая цель развития муниципального образования «Выборгский район» — создание условий для комфортного и благополучного проживания людей путем повышения качества жизни на основе инновационного социально ориентированного типа экономического развития («Выборгский район — территория комфортного и благополучного проживания людей»).

Данная цель может быть достигнута путем реализации мероприятий по 6 приоритетным направлениям развития, сгруппированным в 4 основных блока:

1) Развитие человеческого потенциала:
   — «Здоровое население»;
   — «Культурно-образовательный и молодежный центр».
2) Создание благоприятной среды для жизни и работы:
   — «Муниципальные образования, в которых комфортно жить».
3) Ускорение экономического роста:
   — «Район для области, область для района».
4) МО «Выборгский район» — территория новых инвестиций»:
   — Муниципальное управление;
   — «Территория эффективного управления».

В таблице 1 представлены инструменты управления экономическим развитием муниципального образования «Выборгский район».

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года принята в 2015 году. В ней, в том числе, представлена интегральная оценка исходной социально-экономической ситуации и предпосылок развития МО «Выборгский район».

Целью данной стратегии является определение ключевых моментов в возможностях и угрозах внешней среды, сильных и слабых сторонах региона, для выработки оптимального вектора социально-экономического развития.

Муниципальные программы в муниципальном образовании «Выборгский район» реализуются по ключевым социально-экономическим направлениям. На рис. 2 показана эффективность реализации этих программ в 2019 году.

Таблица 1. Инструменты управления экономическим развитием муниципального образования «Выборгский район»

Инструменты	Примеры
Стратегическое развитие муниципального образования	В муниципальном образовании принята Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года [58]
Муниципальные программы	На 1 января 2020 года на территории муниципального образования происходила реализация 8 муниципальных программ
Инвестиционная политика	Администрацией МО «Выборгский район» реализуется «Стандарт деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в Ленинградской области» Между Правительством Ленинградской области и администрацией МО «Выборгский район» было подписано Соглашение о сотрудничестве
Участие муниципального образования в реализации национальных проектов	На территории муниципального образования в течение 2018–2019 гг. проводились мероприятия в рамках реализации ключевых национальных проектов

Рис. 2. Оценка эффективности муниципальных программ, реализуемых на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области за 2019 год

Из данного рисунка видно, что в целом по муниципальным программам наблюдается достаточно высокий уровень достижения плановых показателей. Наиболее эффективная реализация в 2019 году наблюдалась по государственной программе «Развитие культуры» — достигнуто 223,38% значений плановых показателей. Хуже всего проходила реализация государственной программы «Безопасность Выборгского района Ленинградской области» — всего 70,5% целевых показателей было достигнуто.

Следующий инструмент управления социально-экономическим развитием муниципального образования «Выборгский район» — это реализуемая на его территории инвестиционная политика. В регионе ежегодно составляется инвестиционный паспорт, на официальном сайте создан специальный раздел «Инвестиции», в котором, в том числе, представлен Единый реестр инвестиционных проектов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области.

В качестве одного из важнейших инструментов управления социально-экономическим развитием нужно обозначить реализацию на территории муниципального образования приоритетных национальных проектов. В целом с 2020 по 2022 годы из федерального бюджета на реализацию нацпроектов будет выделено 13 млрд рублей.

В таблице 2 представлены результаты реализации национальных проектов на территории муниципального образования «Выборгский район».

За период январь–декабрь 2019 года муниципальное образование «Выборгский район» Ленинградской области достигло следующих показателей по выполнению мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда»:

— за отчетный период предоставлено 180,3 тыс. кв. м земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства, для строительства многоквартирных жилых домов — 150,4 тыс. кв. м, для ИЖС — 29,9 тыс. кв. м;

— средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилых помещений составила 28,6 кв.м на человека.

Также Выборгский район является активным участником приоритетного национального проекта Образование. В 2019 году открыты два Центра цифрового и гуманитарного профилей «Точка роста», проведены работы по ремонту спортивных залов в Каменской и Ве-

Таблица 2. Результаты реализации национальных проектов на территории муниципального образования «Выборгский район»

Проект	Достижения	Упущения
«Демография»	– увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни; – увеличение суммарного коэффициента рождаемости	– ухудшение показателя «естественный прирост населения»; – сокращение рождаемости.
«Здравоохранение»	– сокращение младенческой смертности; – внедрение высокотехнологичной медицинской помощи	– нехватка персонала, особенно «узких» специалистов, терапевтов; – низкий уровень удовлетворенности населения медицинской помощью
«Образование»	– внедрение инновационных методов обучения и воспитания; – обновление технической базы; – строительство учреждений дошкольного образования	– изношенность зданий и необходимость модернизации материально– технической базы образовательных организаций; – нехватка специалистов в сельских школах
«Жилье и городская среда»	– увеличение ежегодных объемов ввода в эксплуатацию жилья; – рост жилищного фонда; – благоустройство ряда объектов городской среды	– низкая доступность жилья для малообеспеченных семей
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	– сокращение доли дорожного полотна, находящегося в неудовлетворительном состоянии	– недостаточный охват дорожной сети муниципального образования ремонтными работами в рамках нацпроекта

щевской школах, введена система персонифицированного финансирования дополнительного образования.

В рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2020 году в Выборгском районе обновят участок дороги Огоньки — Стрельцово — Толоконниково.

Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, возможно лишь при условии совместной работы федеральных

органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что требует должного организационного, правового, методического, информационного, научно-экспертного обеспечения, координации действий на всех уровнях публичной власти.

Анализ муниципальных программ развития, разработанных ранее 2018 года, показывает, что цели и задачи этих программ не всегда соответствуют целям и задачам национальных и региональных проектов. В муниципальных программах также отсутствуют четкие показатели и критерии, которых необходимо достичь при реализации поставленных целей и задач.

Сроки реализации большей части муниципальных программ развития подошли к завершению, необходимо проводить их доработку, а также разработку новых программ развития, а это возможно при условии перехода муниципальных органов власти на проектное управление.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027 (дата обращения 02.06.2020).
2. Актуальные аспекты управления экономическим развитием муниципального образования [Текст] / О.Е. Рассанова, М.В. Гаврилова // Вестник Российского университета кооперации. — 2016. — № 3 (25). — С. 77–83.
3. Зарубежный опыт обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований [Текст] / И.В. Егорова // Экономика и предпринимательство. — 2019. — № 2. — С. 436–439.
4. К вопросу оптимизации параметров бюджета муниципального образования [Текст] / О.Л. Конюкова // Современные финансовые отношения: проблемы и перспективы развития. Материалы VI Международной научно-практической конференции. 2020. — С. 103–108.
5. Направления социально-экономического развития муниципального образования [Текст] / Е.В. Меньшова, Д.Г. Чурилов, Л.В. Черкашина // Структурные преобразования экономики территорий: в поиске социального и экономического равновесия. Сборник научных статей 3-й Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х томах. 2020. — С. 36–40.
6. Национальные проекты как механизм решения проблемы диспропорции развития регионов [Текст] / Р.С. Данилов, П.А. Картышева // Russian Economic Bulletin. — 2020. — Т. 3. № 2. — С. 156–160.
7. Социально-экономическая характеристика муниципального образования в контексте теории устойчивого развития [Текст] / В.А. Морозков, Т.В. Прокопьева,

А.В. Прокопьев // Общество: политика, экономика, право. — 2019. — № 4 (69). — С. 52–58.
8. Официальный сайт Администрации Муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области [Электронный ресурс]. — URL: http://www.vbglenobl.ru, свободный (дата обращения 10.05.2020).
9. Рейтинг регионов Санкт-Петербурга для проживания [Электронный ресурс]. — URL: https://spbhomes.ru/science/rejting-rajonov-sankt-peterburga/, свободный (дата обращения 10.05.2020).
10. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/, свободный (дата обращения 10.06.2020).

Выборгский филиал РАНХиГС

СЛАВКО МАРГАРИТА АНДРЕЕВНА,
канд. ист. наук, доцент каф. Государственного и муниципального управления

Проект «Цифровая экономика Российской Федерации»

В условиях развития цифрового общества, определенного «Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», особое значение приобретает не только внедрение информационных технологий, но и понимание их особенностей[1].

В этой сфере на уровне муниципального управления имеется целый ряд проблем и недоработок, из которых мы выделим такие немаловажные вопросы, как представленность органов муниципального управления в сети и работа с цифровой информацией.

Следует отметить, что представленность Выборга и органов его управления в сети Интернет является недостаточной. Например, при введение поискового запроса «Выборг» на первой странице поиска присутствуют статьи из Википедии, рекламные и информационные ресурсы для туристов, но не официальные сайты или страницы в социальных сетях, принадлежащие органам муниципального управле-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Президент России. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 02.06.2020).

ния. Для попадания на официальный сайт необходимо ввести поисковый запрос «Выборгский район Ленинградской области» и при этом все равно релевантность (т. е. степень соответствия результатов выдачи поисковому запросу) ресурсов Выборгского района Санкт-Петербурга значительно выше, и они пытаются конкурировать даже в прямых запросах.

На Официальной портале Муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области в разделе Контакты даются только почтовые адреса, что снижает коммуникативные возможности взаимодействия как с организациями, так и с населением[1].

Отсутствуют информационные ресурсы, где были бы сосредоточены адреса сайтов и страниц в социальных сетях, представляющих данный регион — это говорит о том, что муниципальные власти не воспринимают представленность в сети как актуальную задачу.

Еще в феврале 2020 г. глава Минконсвязи Максут Шадаев заявил о необходимости наличия страниц в социальных сетях не только для органов управления, но и для муниципальных бюджетных учреждений: «Власть должна прийти в социальные сети, власть должна и на уровне отдельных учреждений — школ, больниц, поликлиник — открыть страницы своих учреждений, чтобы граждане могли подписываться на эти страницы и оставаться в курсе изменений, новостей в их деятельности»[2]. По Выборгскому району Ленинградской области эта задача пока находится на начальном этапе реализации.

Еще одной проблемой является все большая цифровизация как документооборота, так и передачи информации в целом. Основополагающим здесь является само понятие документа: «Документ — это зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать»[3]. Таким образом, документами являются не только официальные бумажные и электронные документы, но и любая информация, зафиксированная различными способами, в том числе и публикации в социальных сетях, видео- и аудиозаписи

---

[1] Контакты // Официальный портал Муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области. URL: http://vbglenobl.ru/contact 04.06.2020).

[2] *Степанов Д.* Шадаев раскрыл новые приоритеты Минкомсвязи: облака для чиновников, «госвеб» и цифровизация // C-news. URL: https://cnews.ru/news/top/2020-02-11_rossijskih_gossluzhashchih_sovsem (дата обращения 10.06.2020).

[3] ГОСТ Р 7.0.8-2013 СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/1200108447 (дата обращения: 11.06.2020).

выступлений и высказываний чиновников, политических деятелей и граждан, фотографии, рисунки и т. д.

Всем видам информации присущи определенные характеристики, например, ее доступность, т. е. возможность ее найти и воспользоваться. Недостаточная представленность органов власти в Интернете приводит к более низкой доступности информации по их деятельности, что в свою очередь, может привести к недовольству населения и уверенности в том, что органы работают недостаточно, не исполняют свои обязанности, злоупотребляют своим положением и др. Кроме того, любая зафиксированная информация может быть представлена, как доказательство тех или иных действий чиновника, что зачастую приводит к громким скандалам в сети, например, по поводу высказываний чиновников, их постах в социальных сетях с орфографическими ошибками, фотографий ненадлежащего содержания и др.

Все это приводит к необходимости регулировать деятельность муниципальных органов в сети. Для успешной деятельности в сети Интернет необходимо наличие пакета нормативно-методической документации, регламентирующей все этапы и виды сетевого взаимодействия — создание и ведение сайтов, формирование, ведение и регулирование групп в социальных сетях, видео- и аудиозаписи и др. Обычно подобные документы существуют в неофициальном виде, в качестве Правил группы или не оформленной формально Политики группы. Полноценный пакет документов позволит перевести эту деятельность в разряд типовой, не представляющей особой сложности для муниципальных служащих. Создание подобной документации возможно проводить в рамках научных и дипломных проектов студентов вузов. В этом году в Выборгском филиале была защищена дипломная бакалаврская работа, в практической части посвященная созданию группы в Вконтакте Управления опеки и попечительства г. Выборг[1].

Кроме того, непонимание всех особенностей явлений «цифровая информация» и «документированная информация» зачастую снижает эффективность деятельности муниципальных служащих. Для преодоления этой проблемы необходимо прохождение тематических курсов повышения квалификации, которые позволят облегчить цифровизацию муниципального управления и адаптацию муниципальных

[1] *Филиппова К.А.* Совершенствование деятельности Управления опеки и попечительства в муниципальных образованиях (на примере муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области. Выборг: РАНХиГС, 2020. — 75 с.

служащих в новой цифровой сфере, не только в рамках профессиональных информационных платформ, но в целом во внеслужебной деятельности.

Выборгский филиал РАНХиГС предлагает подобные курсы в рамках дополнительного образования.

В заключение нужно сказать, что цифровизация государственного и муниципального управления — это сложный процесс, требующий системного подхода и координированного сотрудничества между муниципальными органами, вузами, ит-специалистами и населением.

Выборгский филиал РАНХиГС

СЛАВКО ТАТЬЯНА ИВАНОВНА,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р ист. наук, профессор. профессор каф. Государственного и муниципального управления

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов (Нацпроект «Наука»)

Цифровизация современного общества, реализация стратегических планов формирования цифровой экономики, переход на более совершенный уровень получения новых знаний на базе информационных технологий ставят перед наукой множество актуальных целей и задач, связанных с фундаментальными, поисковыми и прикладными исследованиями.

В связи с этим особая значимость возлагается на Нацпроект «Наука», принятый в России в 2018 г. Срок его реализации — 1 октября 2018 — 31 декабря 2014 гг.[1] От итогов выполнения основных целей и задач Нацпроекта «Наука» зависят темпы развития новых научных изысканий, приоритетное получение наиболее актуальных научных знаний, эффективность вложения финансовых средств в науку.

[1] Национальный проект «Наука» // Правительство России. URL: http://government.ru/projects/selection/740/ (дата обращения: 10.06.2020).

Нацпроект «Наука» базируется на положениях Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)[1] и его реализация является важнейшим условием для успешного выполнения положений Указа Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»[2], Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[3], Национальных проектов и программ.

Нацпроект «наука» представляет собой сложную систему взаимосвязанных целей и задач, развитие научной и научно-производственной кооперации. Особая роль в управлении данными процессами возлагается на органы местного самоуправления.

Муниципальное образование «Выборгский район» Ленинградской области активно участвует в реализации многих федеральных, региональных и муниципальных программ, о чем свидетельствует информация, выложенная на Официальном портале администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области[4]. Это прежде всего нацпроекты и программы «Демография», «Старшее поколение», «Здравоохранение», «Сохранение лесов», «Экология» и др. Результаты выполнения постоянно публикуются в местной печати[5]. Отчетные материалы были, например, опубликованы в газете «Выборг» от 23 июня 2020 г.[6]

---

[1] Федеральный закон от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Президент России. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/9973 (дата обращения: 10.06.2020).

[2] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 — 2030 годы» // Президент России. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 09.06.2020).

[3] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России (дата обращения: 09.06.2020).

[4] Официальный портал администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области. URL: vbglenobl.ru (дата обращения: 12.06.2020).

[5] Муниципальные программы // Официальный портал администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области. URL: http://www.vbglenobl.ru/vlast/tselevye-programmy-0/mun-programmy (дата обращения: 12.06.2020).

[6] В Ленобласти планомерно реализуются нацпроекты и майские указы // Выборг. URL: https://gazetavyborg.ru/news/mestnoe-vremya/v-lenoblasti-planomerno-realizuyutsya-natsproekty-/ (дата обращения: 11.06.2020).

Вместе с тем, информационные материалы об участии Выборгского района Ленинградской области в реализации Нацпроекта «Наука» пока отсутствуют либо не могут быть выявлены с помощью поисковых систем.

Сложности в организации научной и научно-технологической деятельности, обеспечивающей экономический рост региона и страны в целом, обусловлены рядом причин. Остановимся на некоторых из них.

В последние десятилетия наблюдается тенденция падения престижности научной деятельности, в том числе и среди молодежи. Этому способствует длительный путь становления научной карьеры и признания в среде научного сообщества при слабом финансовом обеспечении. Прервалась поколенная преемственность подготовки научных кадров из-за резкого сокращения научных школ и их лидеров.

При распределении бюджетных средств на науку по вузам и научным центрам страны преимущество отдается федеральным и национальным исследовательским университетам, а не лидерам научных школ. В результате из списка государственного финансирования науки исключены многие региональные и муниципальные вузы.

Резко сократились научные контакты и научный обмен из-за отсутствия командировочных средств для основной массы преподавателей муниципальных вузов, а также финансирование научных конференций с публикацией материалов.

Снижена роль аспирантуры и соискательства, в том числе из-за их упразднения во многих вузах страны. Отсюда нередко встречается слабый уровень диссертационных исследований в части новизны проблемы и авторского вклада в ее разработку.

Разорвана связь между разработчиками научных идей и их заказчиками. В качестве основного критерия оценки результативности выполнения научной работы используется показатель степени освоения выделенных бюджетных средств, а не научная значимость и новизна.

Негативным моментом является оценивание научных исследований с точки зрения приносимой финансовой выгоды и прямой эффективности. Многие исследования, особенно теоретического характера или в гуманитарной сфере, приносят отдаленную и косвенную выгоду, либо являются основой для последующих исследований. Обоснование актуальности фундаментальных и поисковых исследований исключает возможность прямой экономической выгоды. Речь

идет о стратегических целях, обусловленных будущими научными разработками.

Переход на новую степень развития цифрового общества, всеобщая цифровизация ставят и новые проблемы в развитии научных исследований.

Участие в Нацпроекте «Наука» требует со стороны муниципальных органов управления и научного сообщества формирование программы приоритетного научно-технологического развития региона. При этом основное внимание должно уделяться не только информационным технологиям, но и решением пограничных проблем, связанных с гуманитарными науками, например, созданию Больших управленческих систем, обеспечивающих эффективную государственную и коммерческую деятельность.

Привлекательность научной деятельности для молодых исследователей в вузах будет обеспечена только в том случае, когда научная составляющая станет основой обучения, прежде всего в рамках курсовых и дипломных работ.

В свою очередь, органы муниципального управления могли бы увеличивать научное взаимодействие с вузами, заказывая разработку актуальных проблем в рамках научных исследовательских работ или дипломных проектов студентов, что не требует значительного вливания средств.

Сейчас особую значимость приобретают региональные и краеведческие исследования, в том числе для привлечения туристов и повышения инвестиционной привлекательности региона. Необходимо, чтобы исследования проводились специалистами-историками, с привлечением студентов вузом, и публиковались, и тиражировались муниципальными властями. Возможна публикация статей и монографий на официальных информационных порталах.

Научное взаимодействие муниципальных органов власти и молодых исследователей должно базироваться на специфике научных заказов. Муниципальные власти зачастую не готовы признавать проблемы, выявленные в ходе научных исследований в работах студентов и тем более принимать и реализовывать меры по их решению, выдвигаемые в качестве предложений и в проектной части.

При всем этом, наличие и качество научных мероприятий в вузе должно быть одним из основных критериев оценки деятельности вуза в целом и каждого преподавателя в частности.

Таким образом, реализация Нацпроекта «Наука» на уровне муниципального образования требует системных изменений как в сфере муниципального управления, так и в работе вузов. Необходимо проведение целенаправленной политики по увеличению взаимодействия научных организаций и муниципальных властей, повышение престижа науки, как среди молодежи, так и у чиновников, развитие заинтересованности в проведении научных мероприятий и исследований и т. д.

Выборгский филиал РАНХиГС

СЫЧЕВА ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА,

старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления

Результаты и перспективы реализации национального проекта «Образование» в Ленинградской области

На сегодняшний день реализация национального проекта «Образование» в Ленинградской области, его цели и содержание отражают запросы и ожидания граждан для достижения более высокого качества жизни и соответствуют задачам, поставленным в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [1] при активном участии органов местного самоуправления.

Задачи национального проекта «Образование» [6] носят долгосрочный характер и в Ленинградской области нацелены на получение системных социальных эффектов.

Благодаря реализуемой в течение последних лет стратегической инициативе «От качества образования Ленинградской области к качеству жизни» в данный момент происходят реальные изменения в системе образования и в повышении его качества, сформирована организационная структура и регламенты проектной деятельности, сконцентрированы кадровые, материально-технические и информационные ресурсы, в государственной программе заложены финансо-

во-экономические механизмы реализации проектов, сформирована государственная система сопровождения муниципальных систем образования.

По словам губернатора Ленинградской области А.Ю. Дрозденко, «одна из задач национального проекта “Образование” — воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности. Ленинградская область в числе первых регионов приступила к реализации этой задачи и включилась в проект по созданию центров образования “Точки роста”. Мы готовы и дальше участвовать во всех прорывных проектах министерства просвещения, которые позволят нашим ребятам получать самые современные знания, заниматься творчеством, расширять кругозор. А самое главное, мы хотим, чтобы все появляющиеся в регионе “Точки роста” соединились в одну непрерывную “линию роста”» [6].

В 2018 году Ленинградская область приняла участие в конкурсном отборе субъектов Российской Федерации на предоставление в 2019 году субсидии из федерального бюджета на обновление материально-технической базы в рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование». На реализацию проекта из бюджетов всех уровней образовательным учреждениям было направлено более 45 миллионов рублей, в том числе за счет федерального бюджета — 30,3 миллиона рублей, областного — 14,9 миллиона рублей [6].

В Ленинградской области реализуются Концепция и программа воспитания. Методологическая основа концепции — формирование оптимальной для развития и становления человека образовательной среды, воспитание патриотизма, основанного на любви к своей малой Родине.

Прежде всего необходимо решить задачу вовлечения детей и молодежи в преобразующую деятельность, в ходе которой и формируются основные положительные качества личности. Безусловно, важен личный пример не только педагогов, но и других значимых взрослых, развитие наставничества.

Сегодня системы воспитательной работы образовательных организаций области выстраиваются на основе Календаря образовательных событий, приуроченных к государственным и национальным праздникам Российской Федерации, памятным датам российской истории и культуры.

Значимым воспитательным ресурсом Ленинградской области являются:

- школьные музеи (функционируют 182 школьных музея);
- региональное отделение Российского движения школьников (в 125 образовательных организациях);
- реализация проекта «Социальная активность».

Так, в результате реализации проекта «Социальная активность» доля граждан Ленинградской области, вовлеченных в добровольческую деятельность, составляет 12%.

Доля молодежи, задействованной в мероприятиях по вовлечению в творческую деятельность, от общего числа молодежи в субъекте РФ, составляет 21%.

Доля студентов, вовлеченных в клубное студенческое движение, от общего числа студентов субъекта РФ — 20,2% [2].

В Ленинградской области решаются задачи по формированию активной гражданской позиции детей и молодежи, по поддержке опыта лидерства. Перспективными в этой связи являются проекты: «Ценности и модели поведения учащейся молодёжи Ленинградской области»; «Воспитание и социализация» (включая содействие развитию культуры семейного воспитания, поддержке родителей).

Ленинградская область стала пилотной площадкой по реализации проекта Российской академии образования «Растем с Россией» (подпроект «Растем с Ленинградской областью).

Также в Ленинградской области осуществляется поддержка проектов, обеспечивающих формирование нравственных ценностей и морального поведения подрастающего поколения, в том числе связанных с краеведением, сохранением исторического наследия народов нашей страны и историей Ленинградской области.

Ленинградская область имеет положительные результаты в направлении решения задачи по вхождению России в десятку ведущих стран мира по качеству общего образования [5]:

- повышается уровень удовлетворённости качеством образования. Так, по результатам независимых исследований, проведенных РАО, данный показатель в 2019 году составляет 85,24%;
- по итогам комплексного анализа данных, проведенного Рособрнадзором, Ленинградская область находится на 2-м месте в РФ (после г. Москвы) по показателям региональных управленческих механизмов качества образования;

• количество «стобалльных» результатов ЕГЭ в 2019 году возросло на 40%;

• по результатам организационно-технологического сопровождения ЕГЭ-2018 регион вышел в тройку лидеров среди регионов РФ. Сегодня Ленинградская область стала пилотным регионом и успешно апробировала новые технологии проведения ЕГЭ.

Ключевым фактором в повышении качества образования является реализация и таких национальных проектов как «Демография» и «Наука». Оценка результатов данных проектов носит системный взаимозависимый характер и должна учитывать комплексные критерии.

Рассмотрим реализацию национального проекта «Образование» в Ленинградской области подробнее.

Проект «Современная школа» в рамках национального проекта «Образование» направлен на обеспечение доступности качественного дошкольного и общего образования.

Результатом реализации данного проекта является число общеобразовательных организаций в сельской местности и малых городах, обновивших материально-техническую базу для реализации программ цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей, составляющее в Ленинградской области 28 тыс. ед.

Численность обучающихся, охваченных общеобразовательными программами цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей, составляет 2,8 тыс. человек.

На 29.10.2019 г. кассовое исполнение проекта составляет 51,2% (299,9 млн руб.).

Учитывая рост детского населения (ежегодно в среднем на 7 тыс. человек), создаются новые места в школах и детских садах. К примеру, за период с 2015 по 2018 годы в школах Ленинградской области создано более 21 тысячи новых мест для обучающихся.

Вместе с тем, существует проблема в ряде районов, расположенных ближе к Санкт-Петербургу, где имеется опережение потребности в новых местах в образовательных организациях по отношению к создаваемым.

Согласно задачам реализации проекта, необходимо:

• до конца 2021 года полностью обеспечить детей до 3 лет местами в детских садах;

• до 2024 года обеспечить односменный режим работы школ во Всеволожском, Гатчинском, Кировском районах. Результаты будут

достигнуты за счет мероприятий федеральных и региональных проектов;

• до конца 2019 года будет создано 1823 новых мест в детских садах и 5900 — в школах.

Очень важно, чтобы с изменением инфраструктуры менялось и содержание образования. В образовательных программах необходимо отразить приоритеты научно-технологического развития страны, объективные факты российской истории.

В 2019 году в рамках федерального проекта «Современная школа» будет создано 28 Центров образования цифрового и гуманитарного профилей.

В 2020 году в Ленинградской области планируется создание дополнительно 23-х таких Центров.

Резервом для наращивания темпов национальных проектов являются региональные мероприятия:

• разработка региональных моделей управления образованием;

• создание Концепций развития образовательных организаций совместно с ведущими научными организациями и вузами;

• создание Ассоциации школ — новостроек.

Федеральный проект «Успех каждого ребенка» направлен на обеспечение условий для самоопределения и самореализации детей и молодежи средствами дополнительного образования.

Цель проекта — обеспечение к 2024 году для детей в возрасте от 5 до 18 лет доступных для каждого и качественных условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности путем увеличения охвата дополнительным образованием до 80% от общего числа детей, обновления содержания и методов дополнительного образования детей, развития кадрового потенциала и модернизации инфраструктуры системы дополнительного образования детей.

В Ленинградской области доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, составляет 77% [2].

В рамках реализации проекта создается новая инфраструктура учреждений дополнительного образования (детские технопарки «Кванториум», региональные модельные и муниципальные (опорные) центры дополнительного образования).

Число детей, охваченных деятельностью детских технопарков «Кванториум» и других проектов, составляет 3,175 тыс. чел. Число участников открытых онлайн уроков — 85 833 тыс. чел. Число детей,

получивших рекомендации по построению индивидуального учебного плана, проект «Билет в будущее», можно выразить через число зарегистрированных на платформе «Билет в будущее», которое составляет 2 959 чел. Кассовое исполнение — 61,3% (113,2 млн руб.) [2].

В рамках проекта переформатируется система дополнительного образования: вводятся новые механизмы функционирования учреждений допобразования (навигатор образовательных программ, персонифицированное финансирование, переформатирование ресурсов и пр.).

Ежегодно в каждом «Кванториуме» планируется обучать 800 школьников из разных районов Ленинградской области и привлекать к мероприятиям более 3500 детей.

На базе центра «Ладога» создан региональный модельный центр.

В дальнейшем до 2024 года планируется:

- открытие «Кванториумов» в Сосновом Бору, Гатчине и в Выборге;
- для детей, проживающих в сельской местности и малых городах, откроются три мобильных детских технопарка.

Ресурсом в решении задач экономического развития станет участие школьников и студентов в новых профориентационных проектах и конкурсах, таких как «Билет в будущее».

Сегодня создана целая система проектов и конкурсов личностного роста. Это — «ПроеКТОриЯ», «Мой первый бизнес», «Я – профессионал», «Лидеры России».

Торгово-промышленная палата, союз промышленников и предпринимателей становятся партнерами этих проектов.

В Ленинградской области проводится последовательная работа по поддержке одаренных детей:

- принят областной закон о мерах государственной поддержки одаренных детей,
- развивается сеть центров по выявлению и поддержке одаренных детей при сотрудничестве с фондом «Талант и успех»,
- реализуются инновационные дополнительные образовательные программы при участии ведущих федеральных вузов.

Будут реализованы проекты по созданию Губернаторского лицея для одаренных детей и центра на о. Коневец.

В Ленинградской области продолжается реализация проекта «Школьный спорт».

В 2019 году стартовал региональный проект «Урок физкультуры XXI века».

В рамках проекта «Цифровая образовательная среда» к концу 2024 года будет внедрена целевая модель цифровой образовательной среды, что позволит осуществлять образовательную деятельность с использованием федеральной информационно-сервисной платформы.

Также до 2024 года в Ленинградской области появятся не менее 3 центров цифровых компетенций IT-куб, создается кластер цифрового образования.

Реализация проектов «Молодые профессионалы», «Новые возможности для каждого», «Социальные лифты», «Экспорт образования» предполагает модернизацию профессионального образования.

По реализации проекта «Молодые профессионалы» (Повышение конкурентоспособности профессионального образования) имеются следующие результаты [5]:

- создано 100 центров опережающей профессиональной подготовки;
- не менее 70% обучающихся организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования, вовлечены в различные формы наставничества;
- не менее 35 тыс. преподавателей (мастеров производственного обучения) прошли повышение квалификации по программам, основанным на опыте Союза Ворлдскиллс Россия, из них не менее 10 тыс. преподавателей (мастеров производственного обучения) сертифицированы в качестве экспертов Ворлдскиллс.

Немаловажным при решении задач реализации проекта национального проекта «Образование» является содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет. Кассовое исполнение проекта составило в 2019 году 100% (158,3 млн руб.) [5].

Поддержка семей, имеющих детей, также является важным аспектом при решении поставленных задач. В этой связи количество услуг психолого-педагогической помощи, методической и консультативной помощи родителям, в том числе с привлечением НКО, исчисляется в 139 тысячах единиц.

Хотелось бы обратить особое внимание на реализацию в Ленинградской области проекта «Новые возможности для каждого» [3], це-

лью которого является создание условий для непрерывного обновления гражданами профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, повышение доступности и вариативности программ обучения путем создания интеграционной платформы непрерывного образования, а также увеличения охвата граждан, осваивающих программы непрерывного образования в образовательных организациях высшего образования Ленинградской области до 4,056 тыс. человек к 2024 году.

В рамках данного проекта внедрена и реализована система грантовой поддержки образовательных организаций высшего образования Ленинградской области с целью формирования и внедрения современных программ непрерывного образования (дополнительных образовательных программ и программ профессионального обучения), обеспечивающих личностный рост, расширение и обновление профессиональных знаний граждан и приобретения ими новых профессиональных навыков в соответствии с быстро меняющимися технологиями и условиями.

Осуществлена подготовка научно-педагогических работников и работников организаций-работодателей к реализации современных программ непрерывного образования

Для формирования системы непрерывного обновления гражданами Ленинградской области своих профессиональных навыков, расширения охвата граждан Ленинградской области качественным дополнительным образованием осуществляется повышение квалификации специалистов (научно-педагогических работников, включая организаторов системы непрерывного образования, и работников организаций-работодателей) для реализации современных программ обучения взрослых. Для организации подготовки предусмотрен конкурсный отбор дополнительных профессиональных программ повышения квалификации научно-педагогических работников, включая организаторов системы непрерывного образования и работников организаций-работодателей. Программы для конкурсного отбора могут представлять образовательные организации высшего образования Ленинградской области. Обучение научно-педагогических работников должно предусматривать овладение современными образовательными технологиями обучения взрослых, изучение возрастно-психологических и индивидуально-психологических особенностей граждан, в том числе инвалидов, а также стажировки на высокотехнологич-

ных производствах, в организациях секторов экономики, значимых для Ленинградской области. Обучение работников организаций-работодателей должно быть направлено на овладение современными образовательными технологиями обучения взрослых, изучение возрастно-психологических и индивидуально-психологических особенностей граждан, в том числе инвалидов, а также на формирование компетенций наставников для молодых специалистов. Будет предусмотрена отдельная подготовка научно-педагогических работников и работников организаций-работодателей по созданию, реализации и использованию онлайн-курсов, а также реализации программ в целях овладения компетенциями в области цифровой экономики (в рамках федерального проекта «Молодые профессионалы»). Подготовка научно-педагогических работников и работников организаций-работодателей к реализации современных программ непрерывного образования будет осуществляться на конкурсной основе с дальнейшим участием обученных специалистов в развитии системы непрерывного обновления гражданами Ленинградской области своих профессиональных навыков.

Не менее 20% научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования Ленинградской области должны принимать участие в реализации программ непрерывного образования (дополнительных образовательных программ и программ профессионального обучения).

Увеличение доли научно-педагогических работников в реализации программ непрерывного образования (дополнительных образовательных программ и программ профессионального обучения) будет обеспечивать мероприятия по расширению охвата населения программами дополнительного образования на базе университетов. Для стимулирования научно-педагогических работников к участию в реализации программ непрерывного образования предусматривается разработка методических рекомендаций по включению этих параметров в условия трудовых договоров. Показатель участия научно-педагогических работников в реализации программ непрерывного образования также включается в показатели мониторинга деятельности образовательных организаций высшего образования Ленинградской области. Для расширения форматов реализации системы непрерывного обновления гражданами Ленинградской области профессиональных навыков и знаний будет сформирована организаци-

онно-правовая модель, обеспечивающая для граждан Ленинградской области возможность изучения в образовательных организациях высшего образования Ленинградской области отдельных дисциплин (модулей) с последующим прохождением аттестации.

На данный момент прошли обучение по программам непрерывного образования в образовательных организациях высшего образования Ленинградской области, реализующих дополнительные образовательные программы и программы профессионального обучения с достижением показателя к 2024 году, не менее 4,056 тыс. человек.

Расширение охвата граждан Ленинградской области непрерывным образованием на базе образовательных организаций высшего образования Ленинградской области достигается реализацией всего комплекса мероприятий регионального проекта. Для достижения запланированного результата с 2021 года (после ввода в промышленную эксплуатацию) будет осуществляться техническая поддержка, организационное сопровождение и содержательное наполнение Платформы и набора сервисов. Сервисы Платформы будут использоваться в том числе для проведения регулярного мониторинга базовых навыков и ключевых компетенций граждан Ленинградской области в целях обеспечения систематической актуализации программ непрерывного образования. Предусмотрены мероприятия по популяризации среди населения и работодателей Ленинградской области дополнительного профессионального образования и дополнительного образования взрослых, в том числе в целях овладения компетенциями в области цифровой экономики. Расширение вовлеченности граждан Ленинградской области в систему непрерывного образования будет осуществляться за счет разработки программ для граждан предпенсионного и пенсионного возраста, а также для трудовых мигрантов, осуществляющих свою деятельность на территории Ленинградской области. Для расширения охвата граждан Ленинградской области непрерывным образованием также может быть использован сертификат на услуги в социальной сфере. В рамках программ и проектов развития образовательных организациях высшего образования Ленинградской области, получающих государственную поддержку, предусмотрена разработка образовательных модулей программ непрерывного образования для широкого использования в образовательных организациях высшего образования Ленинградской области. Будет предусмотрен мониторинг системы непрерывного обновления работающи-

ми гражданами Ленинградской области профессиональных навыков и знаний. В мониторинг будут включены мероприятия региональных проектов, национальных проектов Образование, Наука, Здравоохранение, Цифровая экономика, Повышение производительности труда, программ, направленных на обновление работающими гражданами профессиональных компетенций других национальных проектов, направленных на обучение работающих граждан.

Проект «Новые возможности для каждого» направлен на формирование у населения культуры непрерывного профессионального роста, создание инфраструктурных, содержательных, кадровых, информационных условий для «запуска» потребности граждан в постоянном обновлении профессиональных навыков. При этом проект не предусматривает прямое финансирование обучения граждан. Результаты реализации регионального проекта направлены на повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека (преамбула Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204). Реализация проекта позволит за счет вклада в наращивание человеческого капитала оказать влияние на создание условий для достижения следующих национальных целей развития (пункт 1 Указа): повышение ожидаемой продолжительности жизни, ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации; обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере; создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высоко квалифицированными кадрами. Достижение запланированных результатов регионального проекта существенно повысит уровень капитализации образования населения, повысит доступность, качество и вариативность системы дополнительного образования [4].

Для развития региона ключевым является проект «Учитель будущего».

В ходе его реализации создана система поддержки педагогов и развивается система наставничества и профессионального развития.

Синергетическим эффектом комплексной кадровой работы стало ежегодное увеличение количества выпускников школ, поступающих в ВУЗы на педагогические специальности (за последние три года на 29%) и приток молодых специалистов в систему образования (за 3 года 1300 молодых педагогов) [4].

В итоге в 2019 году Ленинградская область с Министерством просвещения РФ учредили и провели Всероссийский форум молодых учителей.

Ленинградская область готова с 2020 года включиться в программу «Земский учитель», по которой единовременную выплату в размере миллиона рублей будут получать педагоги, переезжающие работать в сёла и малые города нашего региона.

Доля работающих граждан в возрасте старше 25 лет, прошедших обучение по программам непрерывного обновления профессиональных знаний и/или приобретения новых профессиональных навыков составила 1% [3].

В качестве выводов следует отметить, что итогом реализации проекта «Образование» в Ленинградской области в 2019 году стали:

- внедрение практико-ориентированных подходов, участие работодателей в образовательном процессе;
- демонстрационный экзамен;
- создание инновационной модели профессиональной подготовки, трудового и социального сопровождения молодых инвалидов на базе Мультицентра социальной и трудовой интеграции.

В Ленинградской области в 2019 году созданы 28 центров образования цифрового и гуманитарного профиля «Точка роста», в следующем году будет открыты еще 23. В 2019 году «Точки роста» начали работать на базе сельских школ во всех районах Ленинградской области: в Бору, Большой Вруде, Изваре, Кисельне, Старой Ладоге, Паше, пос. Лесное, Разметелево, Первомайском, Возрождении, Больших Колпанах, Котельском, Новом Свете, Усть-Луге, Глажево, Путилово, Алеховщине, Гостилицах, Заклинье, Горбунках, Оредеже, Винницах, пос. Плодовое, Раздолье, Старополье, Шугозеро, Нурме, Сельце [6].

Так как реализация национальных проектов носит системный характер, то стоит отметить результаты по другим значимым для образования проектам. Так, важным для повышения качества образования в Ленинградской области является реализация национального проекта «Наука». Именно поэтому на базе региональных вузов

планируется создание двух научно-образовательных центров для осуществления исследований актуальных для развития Ленинградской области.

В качестве выводов хочется отметить, что в Ленинградской области:

- создаются условия для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере волонтёрства;
- формируется эффективная система выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанная на принципах справедливости, всеобщности и направленная на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;
- внедряются на уровнях основного общего и среднего общего образования новые методы обучения и воспитания, обеспечивающие повышение мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс, обновлено содержание и материальная база обучения предметной области «Технология»;
- формируется эффективная система выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанная на принципах справедливости, всеобщности и направленная на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;
- создаются условия для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-процентной доступности (2021 год) дошкольного образования для детей в возрасте до 3-х лет;
- проводятся мероприятия по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста (число лиц предпенсионного возраста, прошедших профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование, составило в 2019 году 150 чел.);
- до конца 2024 года в Ленинградской области планируется провести ряд мероприятий по различным направлениям добровольчества.

В июле 2019 года Ленинградская область получила субсидию из федерального бюджета:

- на создание «точек роста»;
- открытие стационарного и мобильного «Кванториумов»;
- создание центров по работе с одаренными детьми;
- оснащение школ для детей с особыми возможностями здоровья;

• создание цифровой образовательной среды и IT-кубов;

• создание центров повышения профессионального мастерства и оценки квалификации педагогов, а также центров опережающей профессиональной подготовки.

Важными задачами по повышению качества образования в Ленинградской области остаются:

• повышение объективности оценки образовательных результатов;

• совершенствование системы подготовки педагогов и методической работы;

• реализация адресных программ помощи школам;

• развитие механизмов назначения директоров школ;

• распространение позитивных школьных практик.

• возможности участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в субъекте РФ;

• проблематика участия органов местного самоуправления в отдельных национальных проектах в субъекте РФ;

• перспективы участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в субъектах РФ.

В качестве заключения, на основе проанализированных нами результатов реализации национального проекта «Образование» в Ленинградской области предлагаем реализовать широкое и активное взаимодействие с вузами и школами региона в процессе реализации проекта «Новые возможности для каждого» с привлечением профессорско-преподавательского состава вузов, учителей школ, студентов- и школьников-волонтёров и специалистов, имеющих профильное андрагогическое образование и/или опыт работы, связанный с различными категориями взрослых граждан, а также имеющих высокий уровень цифровой грамотности, подтверждённый опытом или образованием, для разработки эффективных учебных программ и модулей и индивидуальных образовательных траекторий взрослых обучающихся, онлайн- и оффлайн-курсов, что подразумевает также организацию системы мотивации для всех задействованных сторон. Такое взаимодействие, реализуемое в муниципальных образованиях Ленинградской области, имеющих для этого огромный потенциал и накопленный опыт, способно повысить эффективность реализации национального проекта «Образование».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027 (дата обращения 06.06.2020).
2. О реализации национальных проектов в Ленинградской области.
3. Региональные проекты Ленинградской области 2019–2024 (.pptx) [Электронный ресурс]. — URL: https://lenobl.ru/ru/informaciya/promo/ (дата обращения 07.06.2020).
4. Паспорт национального проекта «Образование». — URL: http://government.ru/info/35566/ (дата обращения 07.06.2020).
5. Паспорт регионального проекта «Новые возможности для каждого» [Электронный ресурс]. — URL: https://edu.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2019/06/19/Паспорт_Новые_возможностиЛенОбл.pdf (дата обращения 07.06.2020).
6. Тезисы к докладу на педагогическом совете. — [Электронный ресурс]. — URL: https://edu.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2019/08/23/К_докладу-20_4.docx (дата обращения 07.06.2020).
7. Центр образования «Точка роста» открылся в Гатчинском районе Ленобласти [Электронный ресурс]. — URL: https://ria.ru/20190924/1559074740.html (дата обращения 07.06.2020).

КОСТЮЧЕНКО АЛЕКСЕЙ ПЕТРОВИЧ,
глава администрации МО «Полянское сельское поселение»
Выборгского района Ленинградской области

Реализация мероприятий муниципальной программы «Благоустройство территории населенных пунктов МО «Полянское сельское поселение»

Благоустройство общественной территории, расположенной у дома №65 по Выборгскому шоссе в п.Поляны Ленинградской области

Летом 2019 года были проведены мероприятия по благоустройству общественной территории, расположенной у дома №65 по Выборгскому шоссе в пос. Поляны Выборгского района Ленинградской области.

В рамках проекта было проведено строительство детской площадки (установка игровых комплексов, качелей, горок, резинового покрытия), установка скамеек, урн, фонтана, а также произведено озе-

ленение (посажены деревья, засажены газоны и установлены клумбы и вазоны) — на сумму 8 389 350,40 руб.

Мероприятие	Объёмы финансирования		
	Всего	Областной бюджет	Местный бюджет
Благоустройство общественной территории расположенной у дома №65 по Выборгскому шоссе в п.Поляны Ленинградской области	8 389 350,40	–	8 389 350,40

До выполнения работ

После выполнения работ

Благоустройство спортивной площадки по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п. Поляны, пер. Школьный

В рамках реализации областного закона от 15 января 2018 года № 3-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров и городских поселков муниципальных образований Ленинградской области» на территории административного центра МО «Полянское сельское поселение» произведено благоустройство спортивной площадки по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п.Поляны, пер.Школьный в соответствии с муниципальным контрактом № 8А-БЛАГ от 19.04.2019г.

При непосредственном трудовом участии граждан было проведено восстановление газонов возле спортивной площадки по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п.Поляны, пер.Школьный.

Стоимость трудовых затрат составила — 22542,00 руб. (отработано 60 человек-час).

В целом на реализацию мероприятия потрачено:

Мероприятие	Объёмы финансирования		
	Всего	Областной бюджет	Местный бюджет
Благоустройство спортивной площадки по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п. Поляны, пер. Школьный на реализацию областного закона от 15 января 2018 года № 3-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области»	1645,18	1028,80	616,38

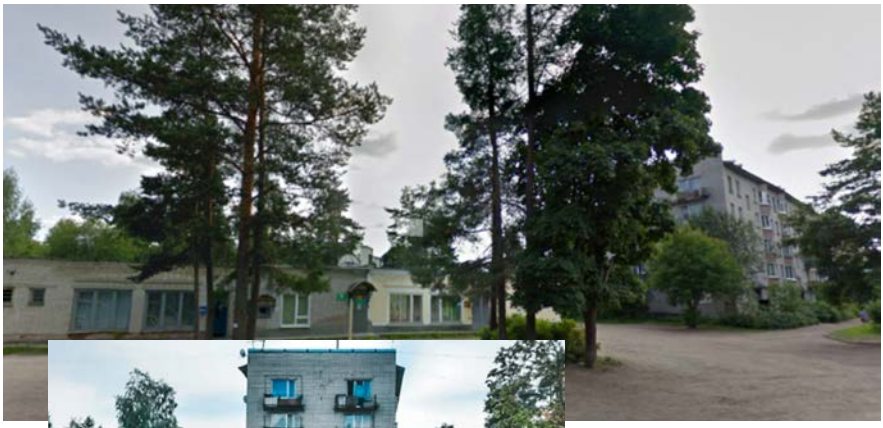
До ремонта

После ремонта

Благоустройство общественной территории, расположенной по ул.Центральная, д.52 в п.Семиозерье Ленинградской области

В 2019 году были проведены мероприятия по благоустройству общественной территории, расположенной по ул. Центральная, д. 52 в пос.Семиозерье Выборгского района Ленинградской области: организация парковочных мест, установка ограждающих конструкций, лавок и урн, проведено озеленение территории, путем установки клумб и посадки кустарников и деревьев — на сумму 3 408 704,48 руб.

Мероприятие	Объёмы финансирования		
	Всего	Областной бюджет	Местный бюджет
Благоустройство общественной территории, расположенной по ул.Центральная, д.52 в п.Семиозерье Ленинградской области	3 408 704,48	–	3 408 704,48



До проведения ремонта

После ремонта

ЛИПЕЦКАЯ ОБЛАСТЬ

Липецкий филиал РАНХиГС

ЯЦУХИН ЮРИЙ ИВАНОВИЧ,
канд. социол. наук, доцент

ГУРИНА МАРИЯ АНАТОЛЬЕВНА,
канд, экон. наук, доцент

Участие органов местного самоуправления Липецкой области в реализации национальных проектов: результаты, проблемы и организационно-правовые механизмы развития

Успех достижения многих национальных целей развития и реализации национальных проектов напрямую зависит от слаженной работы федерального центра, региональной власти и органов местного самоуправления. Сегодня очень важно выстроить эффективную модель совместной работы в рамках реализации нацпроектов с субъектами РФ и муниципалитетами[1]. Кроме непосредственно задач социально-экономического развития национальные проекты выполняют интеграционную функцию объединения муниципалитетов и регионов федерации в решении задач, имеющих значение для отдельной личности и общества в целом. Именно органам местного самоуправления предстоит сыграть главную роль в решении конкретных, практических задач по таким направлениям, как образование, здравоохранение, повышение доступности жилья, улучшение экологической ситуации, а также поддержка деловой активности, рост производительности труда, да и по многим другим направлениям.

Современным трендом в государственном управлении Российской Федерации становится проектный подход, который хорошо зарекомендовал себя уже на протяжении нескольких десятилетий во множестве развитых стран. Это вполне объяснимо тем, что методы проектного менеджмента позволяют максимально эффективно до-

[1] Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 5.11.2019 г // http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf (дата обращения: 20.05.2020).

стигать поставленных целей в кратчайшие сроки, а прозрачность, управляемость процессом, распределение ответственности являются его характерными особенностями.

Серьезный вклад в развитие проектов и проектной деятельности в РФ внес Указ Президента 2018 года. В соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» от 7 мая 2018 года №204 были заявлены к внедрению новые инструменты управления: национальный проект, федеральный проект, ведомственный проект, региональный проект[1].

Во исполнение вышеуказанного Указа Президента Российской Федерации на территории Липецкой области реализуются 52 региональных проекта, направленных на достижение целей национальных проектов. В них принимают участие все 18 муниципальных районов и 2 городских округа.

Организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, являются региональные проекты и региональные программы, разрабатываемые с привлечением администраций муниципальных образований; соглашения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации по реализации мероприятий региональных проектов; региональные и муниципальные центры компетенций — ресурсные центры; муниципальные проектные офисы; муниципальные программы и планы мероприятий[2].

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов имеет разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов, стандартов[3], в том числе методических рекомендаций по

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Справочно-правовая система (СПС) «Консультант» URL: http://base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 27.05.2020).

[2] Проектное управление. Официальный сайт администрации Липецкой области// http://admlip.ru/authorities/administratsiya-lipetskoy-oblasti/struktury/upravlenie-ekonomiki/proektnoe-upravlenie/ (дата обращения: 28.05.2020)

[3] Стандарт деятельности центров компетенций в сфере сельскохозяйственной кооперации и поддержки фермеров: утв. проектным комитетом по национальному проекту «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (протокол от 21 марта 2019 г. № 1)// https://rulaws.ru/acts/Standart-deyatelnosti-tsentrov-kompetentsiy-v-sfere-selskohozyaystvennoy-kooperatsii-i-podderzhki-fermer/ (дата обращения: 29.05.2020).

созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных проектов для сопровождения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления[1,2]. С помощью организационно-методической поддержки со стороны федеральных органов в Липецкой области создан и уже более года успешно функционирует Центр компетенций АПК Липецкой области, одним из важных направлений деятельности которого стала работа по информированию сельского населения о существующих мерах государственной поддержки и социального развития сельских территорий, внедрению методов проектного управления и бережливого производства на предприятиях АПК.

В настоящее время органы местного самоуправления Липецкой области участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Культура», «Экология», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», а также Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

В областном бюджете на эти цели в 2019 году было предусмотрено 10,5 млрд рублей, из них средства федерального бюджета — 3,2 млрд рублей, средства областного бюджета — 7,3 млрд рублей. В приоритете, традиционно, социальная сфера: на финансирование госпрограмм по здравоохранению, образованию, социальной защите и занятости населения, семейной политике, культуре и спорту предусмотрено около 70 процентов программного бюджета.

Исполнение бюджета 2019 года в рамках реализации национальных проектов на территории Липецкой области представлено в таблице (приложение 1).

---

[1] Методические рекомендации по определению положения о центре компетенций в сфере сельхозкооперации. Минсельхоз РФ: региональные центры компетенции послужат дополнительным импульсом развития сельхозкооперации. Milknews//https://milknews.ru /index/Minselhoz-selhozkooperaciya.html. (дата обращения: 29.05.2020).

[2] Приказ Минстроя России от 01.02.2019 № 73/пр (ред. от 08.05.2020) «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам городской среды»/// Справочно-правовая система (СПС) «Консультант» URL: http://base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 27.05.2020).

Для реализации национальных и региональных проектов администрацией области сформирована многоуровневая функциональная структура проектного управления. Распоряжением администрации Липецкой области от 03.03.2017 года № 61-р (ред. от 10.03.2020 г.) создан Координационный Совет (организационный штаб) по проектному управлению в Липецкой области под руководством главы администрации области И.Г. Артамонова. Это высший компетентный орган, который принимает стратегические решения по управлению проектной деятельностью.

На базе управления экономического развития Липецкой области функционирует региональный (областной) проектный офис, который координирует и сопровождает работу ведомственных проектных офисов органов исполнительной власти региона, осуществляет мониторинг и контроль за реализацией национальных и региональных проектов на территории области. Сформированы также ведомственные проектные офисы органов исполнительной власти региона, которые обеспечивают достижение результатов региональных проектов.

Все эти структуры руководствуются в своей деятельности Порядком взаимодействия исполнительных органов государственной власти области при внедрении проектного управления в Липецкой области, который был утвержден протоколом Координационного Совета по проектному управлению[1]. Он позволил заложить основы функционирования механизма взаимодействия исполнительных органах государственной власти Липецкой области при внедрении проектного управления и организации проектной деятельности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 г. №1288 (ред. от 26.03. 2020 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» в области разработана система мониторинга реализации национальных проектов.

Формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление информации и документов, разрабатываемых при осуществлении проектной деятельности (за исключением информации и документов, содержащих сведения, составляющих государственную тайну) осуществляется в подсистеме управления национальными

[1] Порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти области при внедрении проектного управления в Липецкой области (ред. от 18.01.2019 г.) // Справочно-правовая система (СПС) «Консультант» URL: http://base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 27.05.2020).

проектами интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: ежемесячная, ежеквартальная и годовая отчетность формируется в данной программе. Кроме того, на региональном уровне разработано Программное обеспечение для оперативного мониторинга реализации национальных проектов — «Подсистема региональные проекты» информационно-аналитической системы администрации Липецкой области (ИАСАЛО).

Область активно включилась в работу по реализации нацпроектов. В регионе четко внедрен проектный подход в реализации приоритетных задач, определены кураторы и персональная ответственность за реализацию намеченных мероприятий. Муниципалитеты участвуют в национальных проектах посредством реализации региональной составляющей национальных проектов. При этом региональная составляющая может быть оформлена в качестве самостоятельного проекта или представляет собой перечень конкретных мероприятий в рамках реализации национального проекта.

Заинтересованное личное участие граждан вызывают проекты по благоустройству территорий муниципальных образований. В том числе, дворов и общественных территорий, а также проекты в сфере экологии. Деятельное участие органы местного самоуправления принимают в реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда», реализуются муниципальные программы по формированию комфортной городской среды.

Так, Липецкий городской Совет депутатов и администрация г. Липецка, в качестве приоритетных, определили следующие направления социально значимых проектов:

1. Выполнение работ по благоустройству: а) пешеходных коммуникаций (тротуаров, аллей, дорожек, тропинок); б) парков, скверов, набережных, мест отдыха, пляжей, улиц; в) велосипедных дорожек, не относящихся к элементам благоустройства, автомобильных дорог; г) других элементов благоустройства.

2. Устройство открытых плоскостных сооружений, площадок.

3. Установка малых архитектурных форм, игрового (спортивного) оборудования, элементов архитектурного освещения объектов благоустройства.

Результатом реализации мероприятий в рамках этих проектов стали следующие показатели. В областном центре за прошлый год бла-

гоустроено 86 дворов, приведен в порядок 21 километр дорог. Полностью реконструированы ул.Космонавтов и часть проспекта Победы. Ко дню города, который празднуется ежегодно, во 2-е воскресенье июля был открыт детский сад в микрорайоне «Елецкий», а к началу учебного года — школа в микрорайоне «Победа». На территории десяти школ отремонтированы детские площадки. Также построены семь ясельных корпусов. Начато строительство коммуникаций и инфраструктуры в поселке «Желтые пески», где выделены участки для многодетных семей. Причем для реализации намеченных планов используются не только средства городского бюджета, но и активно привлекаются инвесторы. К примеру, за счет инвестиций Сбербанка и Новолипецкого металлургического комбината благоустроены главные зоны отдыха липчан — Быханов сад, Парк металлургов, заканчивается благоустройство Нижнего парка.

Перспективы благоустройства 2020 года администрация города Липецка связывает с участием в четырех нацпроектах («Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные дороги», «Демография», «Экология») на условиях софинансирования из федерального, регионального и муниципального бюджетов. Значительное место по расходам составляют мероприятия по муниципальной программе «Развитие транспорта и дорожного хозяйства Липецка» — 1,9 млрд рублей. На переселение горожан из ветхого и аварийного жилья запланировано 50 млн рублей. Значительные суммы предусмотрены и на другие цели. В частности, намечено решить одну из застарелых проблем города — реконструкцию очистных сооружений. Прорабатывается оформление въездов в город и центральной улицы Зегеля. В целях более активного вовлечении населения в реализацию городских проектов начата «перезагрузка» системы ТОСов, число которых только за прошлый год выросло на 47 и достигло 228.

В программе «Формирование комфортной городской среды» участвуют практически все муниципалитеты региона. Так, например, в с. Казинка Грязинского района, в 2018 году был построен новый Дом культуры, а в следующем году было завершено обустройство прилегающей к нему территории. По вышеуказанной программе из районного бюджета на эти цели было выделено более 16 миллионов рублей, еще 5 миллионов рублей поступили из областного бюджета.

Вопросы строительства и содержания дорог, а также благоустройства являются для жителей сельской местности одними из ключевых,

поэтому главы администраций и депутаты этих поселений уделяют им значительное внимание при реализации своих полномочий. Например, в Ожогинском сельском поселении, расположенном в самом отдаленном от центра Липецкой области Воловском районе, где проживает около 800 жителей, в основном старшего и среднего возраста, было проложено 850 метров щебеночного покрытия. В селе Порой Добровского района заасфальтирована центральная улица Кочетовка. В Данковском районе общая сумма затрат на ремонт дорог превысила 40 миллионов рублей. Для жителей сельских муниципалитетов реализация подобных проектов — это повышение качества жизни в селе: отсутствие перебоев с поставками товаров первой необходимости из-за бездорожья, своевременный приезд скорой помощи, пожарной и других экстренных служб, возможность беспрепятственного проезда в другие населенные пункты.

Возрастает роль депутатов представительных органов муниципальных образований, как организаций выражающих интересы местного населения, в том числе в контексте реализации национальных проектов. Особую значимость для решения поставленных масштабных задач имеет дальнейшее развитие и активное применение форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая институт территориального общественного самоуправления.

Касаясь реализации национальных проектов для МО на примере проекта «Здравоохранение» следует отметить, что особую актуальность имеет укрепление первичного звена здравоохранения как наиболее приближенного к населению вида медицинской помощи. В решении этого вопроса активно участвуют как органы государственной власти области, так и структуры местного самоуправления. В медицинских учреждениях внедряются бережливые технологии, в больницы и поликлиники поступает современное оборудование, строятся новые фельдшерско-акушерские пункты и офисы врачей общей практики. В 2019 году система областной службы скорой помощи получила 17 современных медицинских автомобилей, семь из них класса «В» и три — класса «С». Более половины из них направлены в районные больницы. За счет средств регионального бюджета закуплено два десятка рентгеновских аппаратов, маммографов, флюорографов, полтора десятка аппаратов УЗИ, 40 разнообразных эндоскопов и много другого медицинского оборудования, большая часть которого направлена в поликлиники сельских муниципалитетов.

Приведем несколько примеров успешной реализации национального проекта на местном уровне. В селе Ольховка Добринского района, где проживают 350 человек, открыт первый модульный фельдшерско-акушерский пункт в районе. До этого жителям села приходилось ездить за медицинской помощью в соседнее поселение Нижнюю Матренку, где работает офис общей врачебной практики[1]. Такие же фельдшерско-акушерские пункты построены в селах Телепнево Данковского района, Озерки, Семенек и Успенское Становлянского района. В маленькие деревни, где меньше 100 жителей, теперь выезжают по расписанию передвижные диагностические мини-поликлиники.

Участие муниципалитетов в реализации национальных проектов нередко осложняется недостаточностью бюджетных средств. Участие в решении проблем жизнеобеспечения жителей конкретной территории является положительным примером социальной ответственности предприятий и активной позиции депутатов в Липецкой области. Так, депутат Липецкого горсовета Александр Афанасьев оказал безвозмездную помощь детской областной больнице. В результате медучреждение смогло приобрести в отделение травматологии и ортопедии два набора новых инструментов, изготовленных из медицинской стали уникального сплава. Такими инструментами оснащены лучшие зарубежные и отечественные клиники. Теперь ежедневно в этом отделении можно проводить по две сложные артроскопические операции. На деньги предприятия «Липецкий силикатный завод» произведен ремонт фельдшерско-акушерского пункта в рабочем поселке этого завода.

Открытие новой детской поликлиники для жителей Усманского района, рассчитанной на 150 посещений в год и стоимостью 70 млн рублей стало возможно также в рамках реализации нацпроекта «Здравоохранение» за счет средств федерального и областного бюджетов. Муниципалитеты города и района организовали и обеспечили благоустройство новостройки. Поликлиника оснащена самым современным оборудованием. В ходе своего визита в Липецкую область в январе 2020 года Президент РФ В.В. Путин посетил новостройку и дал высокую оценку органов власти области и района по выполнению этого национального проекта.

[1] Информационный портал здравоохранения Липецкой области// http://uzalo48.lipetsk.ru/node/11804 (дата обращения: 27.05.2020).

Одной из серьезных проблем, на решение которой направлено действие организационно-экономического механизма нацпроекта, является нехватка медицинских кадров — врачей различных специальностей. При этом, если вакансии среднего медицинского персонала частично заполняются за счет выпускников существующих в области медицинских колледжей, то врачи высшей категории могут получить соответствующее образование только за пределами региона. По состоянию на 1 июня текущего года дефицит врачей в Липецкой области составляет 297 человек. Подобная ситуация требует от руководства региона принятия экстренных мер.

В 2019 году, тогда еще ВРИО главы региона, И.Г. Артамонов выступил с инициативой в дополнение к действующей программе «Земский доктор», ввести в Липецкой области новую меру поддержания медицинских работников в виде единовременной социальной выплаты в размере 1 млн рублей для врачей дефицитных специальностей, которые впервые устраиваются в городские и сельские государственные медучреждения и не имеют обязательств, связанных с целевым обучением. Депутаты областного Совета поддержали эту инициативу и утвердили соответствующей поправкой в закон области «О мерах социальной поддержки педагогических, медицинских, фармацевтических, социальных работников, работников культуры и искусства, специалистов ветеринарных служб». По итогам мониторинга лучших практик регионального управления, проведенного экспертами института социальных исследований проект Липецкой области, «Премия врачам дефицитных специальностей» попал в топ 5-ти региональных практик.

По состоянию на 1 июня 2020 года в рамках этой программы в Липецкой области привлечено 16 врачей, в том числе 7 из них трудоустроены в сельских медицинских учреждениях. Причем муниципалитеты активно занимаются подбором кандидатур для обучении в медицинских ВУЗах. В текущем году планируется направить на учебу по медицинским специальностям не менее 180 человек.

В рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» реализуется ряд системных мер по цифровой трансформации муниципального управления. Решаются задачи по предоставлению приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг, государственных и иных сервисов в цифровом виде, в том числе, в сфере образования и здравоох-

ранения, создания и развития информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с населением.

Значительную роль в реализации органами местного самоуправления мероприятий в рамках национальных проектов играет участие жителей как в определении приоритетных проектов для их реализации на территории конкретного муниципального образования, так и личное участие в реализации проектов и осуществлении общественного контроля.

В рамках национального проекта «Экология» муниципалитетам всех уровней открываются значительные возможности для реализации своих инициатив. Одним из важнейших направлений в этой сфере является повышение качества работы с твердыми коммунальными отходами. В этих целях на территории Липецкой области уже два года действует мусорная реформа. За это время в городах и селах региона переоборудовали свыше 60 процентов мусорных площадок, обновили и сами контейнеры. Сейчас их в городах и сельских поселениях свыше 35 тысяч, это более чем в 2 раза больше, чем было до реформы. В областном центре только в 2019 году было установлено свыше двух тысяч пластиковых емкостей для сбора отходов взамен устаревших металлических баков. Для работы с ними АО «ЭкоПром-Липецк» закупило шесть новых мусоровозов. Под евроконтейнеры модернизируются 310 контейнерных площадок, при этом 20% расходов взяли на себя управляющие компании, а 80%-городской бюджет. Всего расходы на эти цели составляют 20 млн рублей.

Муниципалитеты области, опираясь на поддержку федеральных и областных органов власти, вплотную занялись вопросами складирования и переработки бытовых отходов. Например, в Елецком районе в 2019 году было завершено строительство полигона по переработке ТКО площадью более 24 гектаров. Этот объект будет заниматься переработкой отходов г. Ельца, Елецкого и ряда муниципалитетов соседних районов. Кроме площадки по приему и складирования мусора, здесь будет работать мусоросортировочный комплекс мощностью 100 тысяч тонн в год. Ведется борьба с несанкционированными свалками. Только за прошлый год было ликвидировано 76 таких объектов.

Одной из проблем в этой сфере является низкий уровень культуры поведения в общественных местах отдельных граждан, не соблюдающих правила использования мусорных контейнеров. В этих условиях

целесообразным является использование как административных, так и экономических методов воздействия (стимулов). Так в Задонском и Липецком районах в истекшем году открылись новые пункты приема вторичного сырья. Планируется, что такие точки будут дополнительно введены и в других муниципальных образованиях области.

В целях поддержания чистоты и порядка в городах и селах необходимо шире вовлекать жителей для участия в субботниках, работах по озеленению, благоустройству территорий у жилых домов, общественных зданий, скверов, парков и улиц. Активизировать в этих целях работу муниципалитетов, депутатов, ТОСов и других общественных организаций. В плане улучшения экологической обстановки, борьбы с замусоренностью территорий следует продумать систему экономических мер.

Следует также продолжить использовать опыт региона по созданию межмуниципальных предприятий, занимающихся «мусорной» проблемой. Например, в Грязинском районе работает предприятие «Чистый город». Это один из региональных операторов, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов, обслуживающий Грязинский, Добринский и Усманский муниципальные районы, а также город Грязи. Ежедневно выходят на маршруты 21 мусоровоз и 12 тракторов этого предприятия. Из почти 3 тысяч человек, которые каждый день выходят на уборку городов и сел области, 120 трудятся в компании «Чистый город».

В истекшем году Российский экологический оператор (РЭО) — проводник реформы обращения с отходами, провел ревизию территориальных схем обращения с мусором во всех 85 регионах страны. В числе лучших схем обращения с отходами, которая в наибольшей степени отражает показатели национального проекта «Экология» и планы по переходу региона на раздельный сбор мусора, была признана схема Липецкой области.

Одна из острейших проблем, связанных с экологией — высокая степень загазованности г. Липецка и его окрестностей. Причина — деятельность одного из крупнейших в мире предприятий — Новолипецкого металлургического комбината. С одной стороны, завод является основным налогоплательщиком областного бюджета и надежным работодателем, а с другой — источником сильного загрязнения окружающей среды и, в первую очередь, атмосферного воздуха. По этому показателю г. Липецк занимает одно из первых мест. Следствием за-

грязнения окружающей среды является высокий уровень онкологических заболеваний. На учете по данному заболеванию в регионе состоит 34 тысячи жителей области. Это почти 3% от всего населения региона. Несмотря на то, что в области активно используются высокотехнологичные методы лечения заболевания, ситуация за последние годы не улучшается. К этому следует добавить рост объёмов выбросов автомобильного транспорта.

Поэтому основное внимание властей региона и муниципалитетов, предприятий и организаций направлено на снижение выбросов вредных веществ в атмосферу. ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» выделяет значительные средства на реконструкцию и модернизацию, прежде всего, вредных производств. Например, в июле 2019 года здесь был запущен комплекс по очистке газов, образующихся на коксохимическом производстве, который сделал его практически безотходным. Это позволило сократить объём выброса вдвое и одновременно увеличить выпуск продукции. Инвестиции в этот проект превысили 4,5 млрд рублей[1]. В церемонии пуска комплекса принял участие министр промышленности и торговли Денис Мантуров.

Принимаются меры по снижению выбросов автотранспортом. В истекшем году для областного центра было закуплено 50 новых автобусов YOLGABUS 527062, которые поступили в МУП «Липецкий пассажирский транспорт». Из бюджета муниципалитета города было оплачено 10% стоимости машин. Все автобусы соответствуют стандарту «Евро-5», работают на газомоторном топливе, оборудованы кондиционерами и пандусами для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В Госинспекции региона по надзору за различного вида самоходной техникой запустили программу «бережливые технологии», задача которой — исключить использование машин, у которых превышены нормы выхлопных газов. В области реализуются и другие экологические программы и проекты, в которых активно участвуют муниципалитеты городов, районов и сельских поселений.

В Минстрое высоко оценили работу Липецкой области по реализации проекта «Чистая вода». Регион занимает первое место в стране

[1] НЛМК запустил комплекс по переработке вторичного сырья. Ведомости// https://www.vedomosti.ru /business /articles/2019/07/12/806469-nlmk-zapustil-kompleks-pererabotke-othodov (дата обращения: 29.05.2020).

по объёмам работ, связанных с восстановлением и экологической реабилитацией водных объектов.

В рамках национального проекта «Жилье и городская среда» Липецкая область также добилась хороших результатов. В прошлом году в торжественной обстановке вручили ключи от новых квартир по программе переселения граждан из аварийного жилья. Министр строительства и ЖКХ РФ Максим Егоров в ходе селекторного совещания отдельно остановился на Липецкой области, где есть положительные примеры благоустройства, выполненного на условиях софинансирования с органами местного самоуправления.

Для контроля за ходом реализации национальных и региональных проектов задействован весь арсенал известных на данный момент контролирующих средств. Проводится также ежедневный мониторинг средств массовой информации по теме «Освещение реализации национальных проектов по «майскому» Указу Президента РФ». Это позволяет не только отслеживать исполнение конкретных мероприятий, предусмотренных проектами, но и изучать характер информации, а значит, косвенно и отношение людей к этим проектам. Как видно из итогов мониторинга СМИ за 2019 год 70,4% — это позитивная информация, 23,3% — нейтральная и лишь 6,3% негативная. (Приложение 2).

Вместе с полученными результатами реализации нацпроектов, в практической работе органов власти можно выделить и ряд проблем реализации проектной деятельности на уровне муниципалитетов: 1) отсутствие конкретных обязательств федеральных органов власти в отношении сроков и объёмов финансирования национальных проектов на местном уровне из федерального бюджета; 2) отсутствие законодательно закрепленного процесса участия органов муниципального управления в реализации национальных проектов; 3) отсутствие конкретных обязательства федеральных органов власти в отношении выделения материальных ресурсов, необходимых для осуществления национальных проектов на территории муниципального образования в полном объёме; 4) недостаточная прозрачность планов, а также целей национальных проектов, размытость формулировок и мероприятий, обеспечивающих реализацию проектов. Также к числу проблем реализации национальных проектов на территории муниципального образования следует отнести недостаточно эффективную обратную связь между федеральными и региональными органами управления

и муниципальным уровнем власти[1]. Не всегда главы администраций, депутаты местных Советов привлекаются к обсуждению тех задач, которые ставятся по тем или иным проектам и программам, а, значит, недостаточно ясно видят свою роль в их выполнении. Наверное, будет правильным, если представители муниципалов будут присутствовать во всех структурах, причастных к реализации проектов и программ, и смогут вносить коррективы в планирование предстоящих действий. То есть необходимо законодательное закрепление данных полномочий.

Для повышения эффективности реализации проектов требуется обеспечение кадровой составляющей, поскольку муниципальные служащие не всегда готовы к осознанию их целей и полноценной работе по реализации национальных проектов. Прежде всего, речь идет об обучении глав муниципальных образований. Соответствующую подготовку должностных лиц муниципалитетов могла бы обеспечить Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ вместе с заинтересованными министерствами и ведомствами и с подключением региональных институтов, филиалов и органов власти. Более пристального внимания требуют методическое и информационное обеспечение выполнения муниципалитетами задач национальных и региональных проектов. Зачастую они затрудняются выстроить достаточно простой и понятный всем исполнителям алгоритм действий во многих конкретных ситуациях. Представляется целесообразным, чтобы бюджеты регионов могли субсидироваться из федерального бюджета с целью предоставления трансфертов муниципалитетам на целевые нужды выполнения проектов и программ.

Невыполнение отдельных мероприятий региональных и национальных проектов, как правило, связано с недобросовестным подходом отдельных подрядчиков к выполнению работ и безответственностью ряда чиновников, ответственных за подготовку проектно-сметной и конкурсной документации. По этим причинам в 2019 году было сорвано введение в эксплуатацию одной из школ в г. Липецке. Администрация города вынуждена была сменить подрядчика, сделать организационные выводы по отношению к муници-

[1] Национальные проекты в муниципалитетах https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/chto_takoe_municipalitet_ego_harakteristika/nacionalnye_proekty_v_municipalitetah/ (дата обращения: 28.05.2020).

пальным работникам, ответственным за этот объект. Думается, что федеральное законодательство должно быть дополнено мерами, ужесточающими ответственность за реализацию нацпроектов.

Необходимо тщательно проанализировать и привести в порядок муниципальную статистику. Она должна быть единообразной по всей вертикали и в ней должно быть место для учета выполнения национальных и региональных проектов. Без этого трудно судить об объективности происходящих процессов и невозможно проводить серьезный анализ.

Не следует исключать негативные последствия распространения коронавируса на ход выполнения и результаты национальных проектов. На борьбу с пандемией и поддержание медицины и населения в этот период затрачены огромные средства. Еще больше ресурсов, возможно, потребуется для восстановления докарантинного уровня экономики и благополучия людей. Возможно, придется задействовать часть средств, заложенных на нацпроекты. В этом случае возникнет необходимость корректировать их объёмы и сроки выполнения.

Таким образом, органы местного самоуправления Липецкого области активно участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов по различным направлениям. В области сформирована многоуровневая структура, направленная на обеспечение этой работы. Большинство муниципалитетов региона демонстрируют положительные результаты своего участия. Вместе с тем, существует и ряд проблем как организационно-правового, так и экономического характера. В дальнейшем каждый орган местного самоуправления должен видеть своё место в реализации национальных проектов, чётко понимать свои содержательные задачи: какие виды ресурсов необходимо привлечь, как выстроить управленческие механизмы и свою бюджетную политику в рамках взаимодействия с другими органами власти. Органы местного самоуправления, выступая в качестве уровня, наиболее близкого к проблемам населения, должны фактически выявлять существующие проблемы и интегрироваться в деятельность по достижению своих целевых показателей, вовлекая граждан в улучшение жизни на местах. В целом, можно сказать, что национальные проекты, безусловно, нужны, а их выполнение формирует у граждан четкое понимание получаемых при этом преимуществ на территории муниципальных образований.

Приложение 1

Таблица 1. Исполнение бюджета 2019 года в рамках реализации национальных проектов на территории Липецкой области

Наименование национального проекта	План			Исполнено			%
	Всего	ФБ и ГК	ОБ	Всего	ФБ и ГК	ОБ	
Культура	119,7	80,1	39,6	119,6	80,1	39,5	99,86
Цифровая экономика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Образование	677,6	371,4	306,2	575,6	298,2	277,4	84,95
Жилье и городская среда	894,0	346,7	547,2	566,5	343,4	223,1	63,37
Экология	293,2	142,3	150,8	292,9	142,1	150,8	99,92
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	340,0	320,2	19,8	336,9	317,3	19,6	99,11
Производительность труда и поддержка занятости	77,2	45,9	31,3	43,0	13,4	29,6	55,63
Здравоохранение	1520,4	748,4	772,0	1289,9	573,4	716,4	84,84
Демография	2398,1	1154,3	1233,8	2256,5	1073,1	1183,4	94,9
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4,213,1	0,0	4213,1	3986,0	0,0	3986,0	94,61
Международная кооперация и экспорт	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	100,00
ВСЕГО:	**10 533,7**	**3219,4**	**7,314,4**	**9467,3**	**2841,0**	**6626,3**	**89,88**

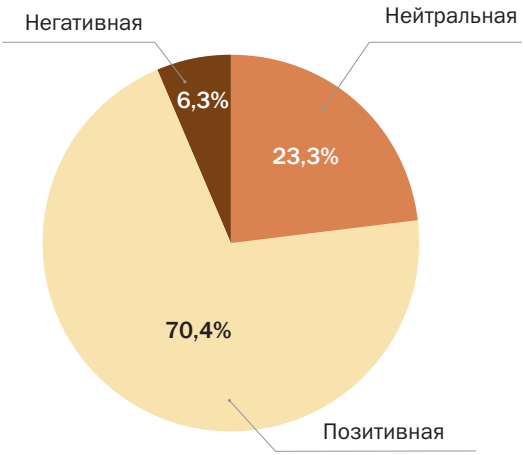


Рис. 1. Результаты мониторинга СМИ по теме «Освещение реализации национальных проектов по «майскому» Указу Президента РФ», %

Таблица 1. Количество упоминаний в СМИ информации о реализации национальных проектов

Тематика	Кол-во	Характер информации					
		Позитивная		Негативная		Нейтральная	
		единицы	%	единицы	%	единицы	%
Общее число упоминаний в СМИ	**26 013**	**18 316**	**70,41**	**1626**	**6,25**	**6071**	**23,34**
В том числе:							
печатные средства массовой информации	12 094	9160	75,74	332	2,75	2602	21,51
из них:							
федеральные	1297	825	63,61	204	15,73	268	20,66
областные	2891	2315	80,08	107	3,70	469	16,22
районные и городские	7906	6020	76,14	21	0,27	1865	23,59
интернет	9092	5708	62,78	1143	12,57	2241	24,65
телевидение	4827	3448	71,43	151	3,13	1228	25,44

Нижегородский институт управления —
филиал РАНХиГС

ГОРБАЧЕВА СВЕТЛАНА ВЯЧЕСЛАВОВНА,
заведующий кафедрой конституционного и административного права, канд. юрид. наук, доцент

ВЕРХОВА НАТАЛЬЯ БОРИСОВНА,
доцент кафедры конституционного и административного права, канд. юрид. наук, доцент

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов на примере Нижегородской области

В статье рассматривается фактическое участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. Анализируется опыт Нижегородской области в осуществлении национальных проектов с точки зрения повышения уровня жизни населения. Влияние национальных проектов на развитие образования, здравоохранения, социальной сферы возможно только при условии взаимодействия местных органов власти и центральных органов по вопросам реализации различных национальных проектов на примере одного региона. Национальные проекты выполняют интеграционную функцию объединения муниципальных образований и регионов федерации в решении задач, имеющих значение для отдельной личности и общества в целом.

Введение

В современных кризисных условиях государственные аппараты одновременно становятся и мишенями, принимающими на себя все современные негативные явления и процессы, и ключевыми действующими лицами, на которые падает задача преодоления возникающих вызовов. От государства граждане всегда ожидают решения своих проблем, именно с государством как организацией управления в масштабах всего общества большинство людей до сих пор связывает реализацию своих интересов. В то же время, тогда как нагрузка на государство продолжает расти, а общественные ожидания

и запросы не снижаются, само государство начинает испытывать трудности в реализации этих запросов, именно тогда на помощь государственным органам и приходят органы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в становлении и развитии правовой системы России юридически учредила государство, систему его органов и порядок их формирования, их полномочия и определила характер взаимоотношений органов государственной власти с местным самоуправлением. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ можно определить как единую в политическом отношении государственно-правовую личность. Именно поэтому местное самоуправление, не относясь к органам государственной власти, тем не менее помогает в реализации государственных проектов.

Основной целью данной статьи является изучение и анализ участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, на примере отдельно взятого региона, а именно Нижегородской области. Изучая те национальные проекты, которые осуществляются в Нижегородской области можно выделить такие моменты, как влияние национальных проектов на развитие образования, здравоохранения, социальной сферы, поэтому основная задача статьи — это показать, что только при взаимодействии центра и регионов, а также при участии местного самоуправления возможно дальнейшее развитие государственных национальных проектов, которые продолжают действовать несмотря на кризисные явления, возникшие в стране из-за начавшейся пандемии.

Реализация национальных проектов в Нижегородской области

Повышение качества уровня жизни граждан Российской Федерации, доступного образования, сферы здравоохранения и жилья — является неотъемлемой частью реализации государственной политики.

Национальные проекты — это проекты федерального масштаба, которые принимаются в Российской Федерации и разрабатываются по ключевым направлениям стратегического развития, устанавливаются Указом Президента Российской Федерации[1]. Нацпроекты на-

[1] Указ Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 г. № 13/ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/

правлены на обеспечение прорывного научно-технологического, социального и экономического развития России, повышения уровня жизни граждан, создания условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Непосредственной целью федеральных проектов не является рост экономики, но они могут, кроме непосредственных целей, дать стартовый импульс инвестициям, бизнесу и, как следствие, росту важных макроэкономических показателей, таких как ВВП. Важно не забыть и о более близкой обществу задаче национальных проектов — развитию науки, образования, социальной сферы, семьи.

В 2019 году регионы потратили на реализацию национальных проектов 731 млрд руб. — менее 70% от годового плана, следует из данных Казначейства на 1 ноября (по данным Минфина — 760 млрд). Уровень освоения средств остался низким до конца года.

Совокупные расходы российских регионов на реализацию федеральных проектов на 1 ноября 2019 года превысили 730 млрд руб., подсчитал РБК на основе открытых данных системы «Электронный бюджет» (операторы — Минфин и Федеральное казначейство). Уровень освоения средств составляет 67% от предусмотренной паспортами национальных проектов суммы финансирования из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Расходы региональных бюджетов на финансирование нацпроектов, сформированных для исполнения майского указа Президента, составили 731,3 млрд руб.

Новые национальные проекты федерального масштаба были приняты в России в 2018 году (на 2019 — 2024 год) Указом Президента[1] и разработаны по трём направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост».

Возможна ли реализация федеральных проектов без участия субъектов Российской Федерации? И возможно ли контролировать реализацию и финансирование национальных проектов без участия муниципальных образований? Большинство политиков и ученых сходится во мнении что нельзя. Органы местного самоуправления выступают той самой ступенькой, которая являясь наиболее близкой к проблемам населения, имеет возможность «выявлять существую-

[1] Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 7 мая 2018 года. / http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

щие проблемы, могут эффективно помогать гражданам в реализации их прав, разрабатывать предложения для правительственных органов более высокого уровня по улучшению законодательства и социальной политики»[1].

В статье 72 Конституции России к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относят: вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координации вопросов здравоохранения; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации и др[2]. Следовательно, реализация национальных проектов возможна только путем совместного функционирования федеральных и региональных органов власти.

«Национальные проекты построены вокруг человека, ради достижения нового качества жизни для всех поколений, которое может быть обеспечено только при динамичном развитии России»,[3] — сказал Владимир Владимирович Путин. Национальные проекты всегда предусматривают цели и задачи, а также систему показателей, по которым должны оцениваться результаты реализации проектов. Кроме непосредственно задач социального и экономического развития национальные проекты выполняют интеграционную функцию объединения муниципальных образований и регионов Федерации в решении задач, имеющих значение для отдельной личности и общества в целом. Документальное оформление национального проекта предполагает составление паспорта проекта, а также разработку плана проекта. План федерального проекта фактически

---

[1] *Кузнецов Д.В.* Роль органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. / Перспективы развития институтов права и государства: сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции. Юго-Западный государственный университет. 2019. С. 10.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [электронный доступ] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» http: // ns_doc_LAWwww.consultant.ru/document/co_2839

[3] Послание Владимира Путина Федеральному Собранию 2019. Полная версия // http:// www.kremlin.ru/events/president/news/59863

представляет собой программу мероприятий, позволяющих достичь плановых показателей в конкретной сфере общественных отношений по результатам реализации национального проекта. В структуре национального проекта выделяется региональный элемент, так называемая региональная составляющая. Региональная составляющая представляет собой часть национального проекта, за реализацию которой ответственен регион. Региональная составляющая оформляется в качестве самостоятельного проекта или представляет собой перечень конкретных мероприятий, поэтому муниципальные образования здесь принимают на себя всю основную нагрузку по реализации проекта.

Когда самостоятельный проект не разрабатывается регионом, муниципальное образование участвует в реализации национального проекта в качестве одного из исполнителей мероприятия национального проекта.

Что же касается исполнения национальных проектов в Нижегородской области и с какими проблемами сталкивается регион в их реализации?

По поручению Президента Российской Федерации на территории всей страны реализуются национальные проекты, которые дают самое главное — возможность реализовать и решать многолетние проблемы, накопившиеся в социальной жизни города. Проекты позволяют создавать места в детских садах, повышать качество дорог и работать над благоустройством города и многое другое».

Всего в России реализуется 12 национальных проектов, каждый из которых состоит из федеральных программ (их общее количество — 78).

Нижний Новгород участвует в реализации 6 национальных проектов и 11 программ внутри них. Почти 100 млрд рублей направят в Нижегородскую область на реализацию национальных проектов до конца 2021 года. Всего на реализацию национальных проектов до 2021 года предусмотрено 96,5 млрд рублей. На текущий год — более 27,5 млрд, из них почти 18 млрд — средства федерального бюджета. Речь идет об очень серьезных деньгах и не менее серьезной ответственности по их эффективному использованию, поэтому среди мероприятий национальных проектов в этом году в Нижегородской области особо выделяется строительство новых школ и детских садов. По итогам 2019 года дополнительно создано 2150 новых мест в обще-

образовательных организациях, в том числе 1450 — по национальному проекту «Образование» и 1990 — в дошкольных учреждениях для детей от двух месяцев до трех лет[1].

Основной задачей органов государственной власти субъектов РФ в основном является подготовка документации, благодаря которой медицинские учреждения смогут получить современное оборудование, при этом не последней задачей муниципалитетов является информирование населения о том, когда и где они смогут при необходимости получить высокотехнологичную медицинскую помощь[2]. За каждой из этих цифр — конкретные примеры повышения доступности медицины. Национальные проекты уже улучшают жизнь в городах и селах, только в 2019 году для реализации национального проекта «Здравоохранение» были созданы специальные «поезда здоровья», представляющие собой мобильные медицинские пункты, в которых специалисты-медики принимали население отдаленных районов области. Губернатором Нижегородской области Глебом Никитиным были отмечены высокие темпы реализации нацпроекта «Здравоохранение», в рамках которого в области было закуплено 11 передвижных ФАПов и 12 специализированных комплексов в медицинские учреждения Нижегородской области. Причем эта программа действовала несколько месяцев благодаря поддержке не только губернатора, но и местных органов власти. Стоит отметить, что создание дополнительных программ по реализации направлений национальных проектов непосредственно связаны с культурно-историческими, территориальными и климатическими особенностями субъекта, а нижегородский регион достаточно большой и именно муниципальные власти взяли на себя существенную нагрузку в области реализации национальных проектов.

На территории Нижегородской области проводится следующий комплекс мероприятий параллельно с реализацией федеральных проектов, таких как: развитие образования Нижегородской области, социальная поддержка граждан Нижегородской области, обеспечение

---

[1] «Об утверждении концепции мероприятия по созданию в 2020-2021 годах новых мест дополнительного образования детей в рамках Федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование»: Распоряжение Правительства Нижегородской области от 15 августа 2019 г. № 822-р.

[2] *Ерохина Т.В.* К вопросу о проблемах правового обеспечения приоритетного национального проекта в области здравоохранения / Т.В. Ерохина // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 34–36.

населения Нижегородской области качественными услугами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие занятости населения Нижнего Новгорода.

К сожалению исполнение только двух из шести нацпроектов, реализуемых в Нижнем Новгороде, получило высокую оценку. Это «Жильё и городская среда» и «Цифровая экономика». В чём же заключаются ключевые проблемы, возникшие в процессе реализации нацпроектов?

Главными проблемами в реализации нацпроектов, к сожалению, являются: коррупционная составляющая органов местного самоуправления, выполняющих функцию по распределению, освоению и контролю расходования бюджетных средств в рамках реализации национальных проектов; хищение бюджетных средств получателями указанных средств; неосведомленность населения муниципального образования о проводимом комплексе мероприятий в рамках федеральных программ. В 2019 году за взятки был арестован глава Канавинского района г. Н. Новгорода М. Шаров, причем он стал уже 4-м главой администрации района, арестованным за взяточничество. В феврале 2020 года по той же причине был задержан глава уже Нижегородского района г. Н. Новгорода. Коррупционная составляющая является одной из главных проблем для эффективной реализации национальных проектов, а население в силу не информированности не знает, как реализовать свои конституционные права.

Национальные проекты различаются по объёмам финансирования и вся информация о финансовом обеспечении содержится в специальных паспортах, так, например, в паспорте проекта «Жилье и городская среда»[1], где в одном из разделов есть информация о детальном финансировании различных проектов, но кроме специалистов в эти паспорта никто не заглядывает. Проблемы реализации национальных проектов связаны не только с дезинформацией или недостаточной информацией граждан, но и с тем, что регионы не могут спланировать свою бюджетную политику по реализации национальных проектов из-за отсутствия единых правил софинансирования. Распределение объёмов межбюджетных трансферов по на-

[1] Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 24 сентября 2018 г. № 12.

циональным проектам должно учитывать их бюджетно-финансовые возможности[1].

Опыт Нижегородской области в оценке участия органов местного самоуправления в реализации нацпроектов могут использовать для тиражирования в других регионах Российской Федерации. 17 декабря 2020 года состоялось совещание правительства с главами местного самоуправления и главами администраций муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, которое провел вице-губернатор Нижегородской области Евгений Люлин. Одним из вопросов стало подведение итогов по оценке качества реализации национальных проектов на территории региона, которое проходило во всех муниципалитетах по поручению губернатора Глеба Никитина. По поручению главы региона до середины декабря в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области были проведены заседания, в ходе которых представители областного правительства совместно с представителями местных органов самоуправления оценивали итоги исполнения национальных проектов в 2019 году. Причем, согласно поручению губернатора Глеба Никитина, качество исполнения национального проекта признается неудовлетворительным в том случае, если имеет место неисполнение целевых показателей проекта или нарушение сроков ввода объектов без объективных причин и оснований.

Во всех 52 муниципалитетах региона прошли заседания представительных органов власти, на которых главы получили оценки качества реализации нацпроектов. В итоге ненадлежащего исполнения не было отмечено ни в одном МСУ. По поручению губернатора Глеба Никитина, опыт Нижегородской области в оценке участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов будет структурирован и предложен для тиражирования правительству Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента от 28 апреля 2008 года № 607 ежегодно, начиная с 2009 года, проводится мониторинг и оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (ОМСУ). Поэтому оценка

[1] *Мильчаков М.В.* Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Финансовый журнал. 2019. № 3 (49). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-finansovoi-podderzhki-regionov-pri-realizatsii-natsionalnyh-proektov (дата обращения: 10.06.2020).

эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов ежегодно осуществляется Правительством Нижегородской области в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами[1], а также на основе региональных нормативных правовых актов, таких как:

1. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 20.03.2013 № 546-р «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области».

2. Указ Губернатора Нижегородской области от 01.07.2013 № 79 «О порядке выделения грантов городским округам и муниципальным районам Нижегородской области».

Источником информации для проведения оценки эффективности являются доклады глав администраций муниципальных районов и городских округов области, которые в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 в срок до 1 мая 2018 г. были размещены на официальных интернет-сайтах муниципалитетов, а также на сайте министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области.

Для обеспечения объективности оценки и достоверности ее результатов, значения показателей эффективности проходят обязательную процедуру согласования в региональных отраслевых министерствах. Оценка эффективности деятельности ОМСУ в Нижегородской области осуществляется на основе федеральной методики. В целях обеспечения равных условий оценки, муниципальные образования разделены на пять групп с учетом численности населения. В каждой группе определяются победители, занявшие 1–3 места. Результаты оценки эффективности утверждаются на заседании экспертной группы, в состав которой входят представители органов исполнительной власти области и независимые эксперты. Победители получают гранты из областного бюджета. Муниципальный район (городской округ), занявший 1 место, также награждается Почетным штандартом Губернатора области. Это один из положительных моментов в участии муниципальных образований в реализации национальных проектов.

[1] Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 n 1317 (ред. От 16.08.2018) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/

Нельзя умолчать о том, что кроме положительных моментов есть еще ряд вопросов, где роль муниципальных образований в реализации национальных проектов сведена к минимуму или они вообще отстранены от участия в национальных программах. Это общая болезнь, которая касается не только Нижегородской области, но всех регионов страны и это несмотря на то, что национальные проекты предназначены как раз для того, чтобы поднять уровень жизни в первую очередь в регионах и на местах, а не в федеральном центре. Вина за то, что это происходит лежит как на федеральном центре, на губернаторах, так и на самих муниципальных властях.

По словам руководителя Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Леонида Рокецкого, во многих регионах «нацпроекты реализуются так, как будто муниципалитетов не существует»[1].

К сожалению, в стране отсутствует законодательная база, которая бы регулировала и обеспечивала исполнение национальных проектов, поэтому федеральный центр и губернаторы могут позволить себе игнорировать мнение муниципальных властей при проведении масштабных реформ и распределении средств. Например, в законодательстве записано, что землей под жилое строительство распоряжаются муниципалитеты, но при этом поставлена оговорка: «если иной порядок не предусмотрен законом субъекта Федерации». Таким образом, в нашем правовом поле существует огромное количество «лазеек», позволяющих властям отстранять муниципалитеты от влияния на ход реализации нацпроектов, от распоряжения землей, имуществом и т.д. При таком положении дел деньги на исполнение проектов получают в основном региональные власти, которые уже затем направляют их «вниз», муниципалитетам. Однако руководителей муниципалитетов такая ситуация не устраивает.

Представители муниципальных образований заявили о намерении обратиться в Правительство России с предложением перевести отношения между местными и федеральными властями на договорную основу. Предлагается, чтобы министерства, а также власти субъектов Федерации заключали с муниципалитетами особые соглашения о взаимодействии при реализации национальных проектов. В этих

[1] *Владимиров Д.* К реализации нацпроектов не готовы/ Российская газета № 0(4029). Март 206. https://rg.ru/2006/03/29/municipalitet-nacproekty.html

соглашениях должны оговариваться полномочия различных уровней власти при реализации проектов, их финансовые обязательства, источники доходов, право распоряжаться собственностью на своей территории.

Именно местные власти должны стать основными получателями средств во время выполнения приоритетных проектов. Так, по данным КМО, доходов муниципалитетов сейчас хватает лишь на то, чтобы обеспечивать 30-40 процентов от их расходных обязательств. При такой катастрофической нехватке средств местные власти вынуждены замыкаться на решении только самых острых текущих проблем, откладывая работу по созданию тех же программ перспективного развития своих территорий. Поэтому очень важной задачей является совершенствование условий предоставления трансферов и применение мер финансовой ответственности субъектов РФ и муниципальных образований за неэффективное использование бюджетных средств[1]. Например, всего лишь 15 российских городов к началу нынешнего года выработали собственные нормативные правила по землепользованию для жилищного строительства. Эти 15 городов получат в ближайшее время значительные средства в рамках программы «Доступное и комфортное жилье». А вот у тысяч других городов могут возникнуть проблемы с получением денег на эти цели.

Выводы

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что реализация национальных проектов в полной мере невозможна без участия и внедрения собственной инициативы субъектов Российской Федерации. Невозможна реализация нацпроектов и без профессиональных кадров, добросовестно выполняющих свою работу. На сегодняшний день заявленные стратегические цели приоритетных национальных проектов в Нижегородской области, связанные с повышением эффективности работы в сферах образования, здравоохранения, агропромышленного, жилищного комплекса, с появлением доступного жилья, снижением смертности, повышением рождаемости и др.,

[1] *Пронина Л.И.* Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14-2. С.556 / URL: https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-usloviyah-realizatsii-natsionalnyh-proektov (дата обращения: 10.06.2020).

достигнуты, но не в полном объёме. Важно понимать, что проблемы реализации национальных проектов тесно связаны с неподготовленностью управленческих кадров всех уровней к работе над проектами, как на федеральном, так и региональных уровнях.

Для успешного выполнения приоритетных национальных проектов в Нижегородской области, осуществляемых до 2024 года, необходимо учитывать накопленный на сегодняшний день опыт, который в большей степени можно считать положительным. В целом, приоритетные национальные проекты являются эффективным механизмом решения социальных и экономических проблем, так как они позволяют сконцентрировать управленческие, финансовые, технические, информационные и другие ресурсы на важнейших для страны направлениях. И, несмотря на присутствующие недостатки, они могут стать частью социальной политики государства, обеспечивающей прорыв в жизненно важных сферах, при условии применения проектных методов управления, как это было реализовано в проектах, связанных со строительством.

Для подготовки и реализации масштабных проектов требуются руководители всех уровней системы управления, обладающие компетенциями в области проектного управления и оценки рисков. Для освоения компетентностного подхода будущими исполнителями приоритетных национальных проектов необходимо внести изменения в учебные планы образовательных программ ВУЗов. Основываясь на мировом опыте, можно рекомендовать включение следующих учебных дисциплин: управление проектами, теория социальных проблем, теория и методология программно-целевого управления, методы оценки эффективности и оценка рисков проекта. Вкладывая в будущее, причем не только денежные средства, и на федеральном, и на региональном уровнях повысится коэффициент полезности от исполнения нацпроектов, следовательно, повысится и уровень жизни граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ерохина Т.В. К вопросу о проблемах правового обеспечения приоритетного национального проекта в области здравоохранения / Т.В. Ерохина // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 34-36.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ,

от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [электронный доступ] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» http: // ns_doc_LAWwww.consultant.ru/document/co_2839.

Кузнецов Д.В. Роль органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. / Перспективы развития институтов права и государства сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции. Юго-Западный государственный университет. 2019. С. 10.

Владимиров Д. К реализации нацпроектов не готовы/ Российская газета. № (4029). Март 2006. / https://rg.ru/2006/03/29/municipalitet-nacproekty.html (дата обращения 2.05.2020).

Мильчаков М.В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Финансовый журнал. 2019. № 3 (49). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-finansovoi-podderzhki-regionov-pri-realizatsii-natsionalnyh-proektov (дата обращения: 10.06.2020).

Об утверждении концепции мероприятия по созданию в 2020-2021 годах новых мест дополнительного образования детей в рамках Федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование»: Распоряжение Правительства Нижегородской области от 15 августа 2019 г. №822-р. (текст непосредственный).

Послание Владимира Путина Федеральному Собранию 2019. Полная версия // http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 n 1317 (ред. От 16.08.2018) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/

Пронина Л.И. Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14-2. С. 556 /URL: https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-usloviyah-realizatsii-natsionalnyh-proektov (дата обращения: 10.06.2020).

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения 1.06.2020)

Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 7 мая 2018 года. / http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

Указ Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 г. № 13./ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/

Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 24 сентября 2018 г. № 12.

Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС

АВРАМЦЕВ ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ,
заместитель директора института-филиала,

ДАХИН АНДРЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ,
заведующий кафедрой базовой кафедры государственного и муниципального управления, д-р филос. наук, профессор

МАРТЫНОВА НАТАЛИЯ АЛЕКСЕЕВНА,
доцент базовой кафедры государственного и муниципального управления, канд. психолог. наук, доцент

РАК ЕВГЕНИЯ АЛЕКСЕЕВНА,
доцент базовой кафедры государственного и муниципального управления, канд. социолог. наук

РОГОВА ГАЛИНА ИВАНОВНА,
доцент базовой кафедры государственного и муниципального управления, канд. социолог. наук

РУДЕНКО АННА ВАДИМОВНА,
декан факультета «Высшая школа государственного управления», канд. социолог. наук

ТУХВАТУЛЛИНА МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА,
доцент базовой кафедры государственного и муниципального управления, канд. социолог. наук, доцент

ФИЛИППОВА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА,
старший преподаватель базовой кафедры государственного и муниципального управления

Участие органов местного самоуправления Нижегородской области в реализации национальных проектов
(по результатам социологического исследования)

Базовый политический процесс в России тесно связан с президентскими политическими циклами, через которые реализуется основной вектор политического транзита — распределение долей участия институтов государства и институтов гражданского общества в делах страны, субъектов федерации России, муниципалитетов,

в т.ч. расширение применения новых социальных технологий[1]. Россия движется по этому пути с рубежа 1991 г. С этого времени наблюдается поэтапное внедрение нескольких платформенных механизмов демократии — процесс, который составляет содержание российского демократического транзита. **Первый этап** (1991–2005 гг.) прошёл под знаком демократизации, которая происходила на основе принципа разделения властей, а содержательно была связана с внедрением институтов *представительной демократии* (региональная многопартийность, электоральная конкуренция, альтернативные выборы, прозрачность процедуры голосования и подведения итогов). На **втором этапе** (2005–2017 гг.) российского политического транзита происходило внедрение системы механизмов *совещательной демократии*[2]. Эти механизмы были заложены в Федеральный закон от 06.10.2003 № ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3]. К их числу относятся местный референдум, голосование по территориальным вопросам, сход граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан. С 2012 г. происходило внедрение ещё одной системы публичных совещательных институтов — системы Общественных советов при федеральных и региональных министерствах и ведомствах[4]. **Третий этап** российского демократического транзита стартовал с президентскими выборами 2018 г., когда началась активная фаза внедрения системы механизмов *партисипаторной демократии* (демократии участия)[5]. Основной целевой ориентир этого процесса связан с внедрением проектных форм социального партнёрства, который имеет наибольшую актуальность в формате национальных проектов, а так-

---

[1] *Дахин А.В.* «Индустриализация власти»: российский политический транзит в социально-технологическом измерении // Политэкс, 2019. Том 15. № 4. — С. 461–482

[2] P*eter McLaverty, Darren Halpin*. Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process. // International Political Science Review. Vol.29. No.2. March 2008. — Pp.197-214.

[3] Федеральный закон от 06.10.2003 № ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[4] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

[5] *Санофф Г.* Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов/Генри Санофф; пер. с англ.// Ред. Н. Снигирева, Д. Смирнов. Вологда: Проектная группа 8, 2015 //Public Deliberation, 2016. Vol.12 (2). Article 13. — URL: http://paperity.org/p/82098293/participatory-mechanisms-and-inequality-reduction-searching-for-plausible-relations (дата обращения: 25.05.2020). — Режим доступа: свободный.

же способы их организации на муниципальном уровне системы публичной власти.

С целью изучить практику, проблемные вопросы и выработать конкретные предложения по совершенствованию участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в Нижегородской области Центром дополнительного образования Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС был проведён социологический опрос руководителей и специалистов органов местного самоуправления, государственных и муниципальных бюджетных организаций. Опрос проводился в феврале–апреле 2020 года, в нём приняли участие 486 респондентов из разных районов Нижегородской области, кроме того, с целью выявления общих тенденций и различий к участию в опросе были привлечены 192 респондента из других субъектов РФ.

В основу анкетного опроса была положена методика, разработанная Центром проектного менеджмента РАНХиГС[1]. В соответствии с задачами исследования анкета включала в себя блоки, позволяющие оценить проектный климат и сложившуюся в органах местного самоуправления практику проектной деятельности, компетенции участников проектной деятельности, уровень удовлетворенности участников проектной деятельности организацией проектной деятельности, работой проектного офиса, а также уровень организации командной работы в проектах. Выводы, полученные в ходе анкетного опроса, подтверждались практическими примерами, полученными в ходе работы авторов с проектными командами муниципалитетов Нижегородской области в 2019 году.

Проектный климат и сложившаяся в органах местного самоуправления практика проектной деятельности

По мнению респондентов, для обеспечения реализации национальных проектов в муниципальных образованиях создана инфраструктура. То, что создан муниципальный проектный офис, указали 12,26% опрошенных, создание проектных комитетов подтвердили 3,7% респондентов, но чаще всего в муниципалитетах создаются рабочие проектные группы — на это указали 61,11% участников опроса.

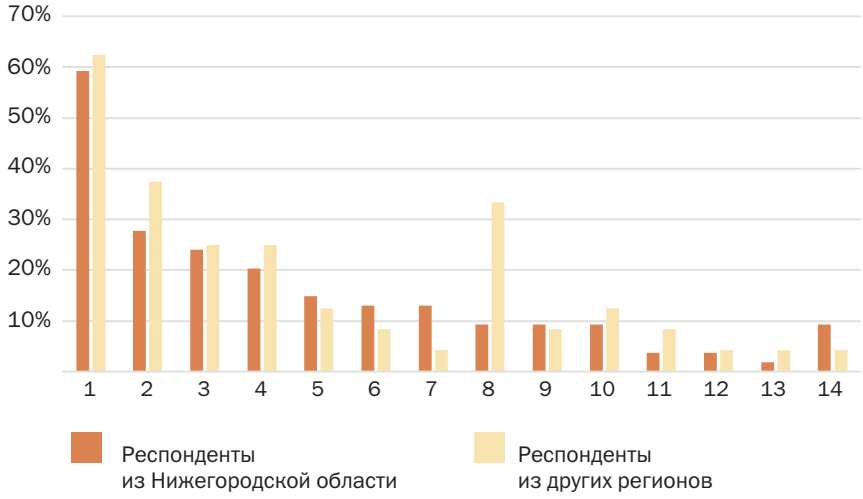
[1] Функционирование проектных офисов : методическое пособие. — Москва, 2019. — Текст : электронный // Центр проектного менеджмента РАНХиГС. — URL: https://pm.center/library/metodicheskoe-posobie-funktsionirovanie-proektnykh-ofisov.php (дата обращения: 18.02.2020). — Режим доступа: свободный.

Это в свою очередь влияет на информационное сопровождение проектной деятельности в организациях, так, например, муниципальные чиновники и руководители согласны (37,04%) и скорее согласны полностью (40,74%) с утверждением, что они полностью владеют информацией о ходе реализации проектной деятельности в своей организации. Сравнивая данные, полученные в ходе опроса, отметим, что представители соседних регионов более информированы (95,83% против 77,78%) о реализации проектов, чем нижегородские чиновники и руководители бюджетных организаций.

Стаж участия в проектной деятельности у большинства опрошенных составляет свыше 6 месяцев. Что касается понимания и представления целеполагания, то полностью представляют цели проектной деятельности 42,59% нижегородских респондентов (в соседних регионах этот показатель выше — 62,50%) и в основном представляют эти цели 33,33% опрошенных. Необходимо отметить, что свыше половины опрошенных принимают участие в реализации нескольких проектов: в двух — трёх проектах 27,78% респондентов, в трёх и более проектах — 27,78%, в одном проекте участвуют 29,63% респондентов. Таким образом, руководители и специалисты вынуждены работать в условиях многозадачности по нескольким проектам одновременно. Так, в муниципальных образованиях, по мнению участников опроса, органы местного самоуправления и подведомственные организации чаще всего принимают участие в национальных проектах «Образование», «Демография», «Культура», «Жилье и городская среда», «Экология» (см. рис. 1).

Среди проблем, с которыми респонденты чаще всего сталкивались при участии в реализации национальных проектов на территории своих муниципальных образований, чаще всего назывались юридические ограничения, связанные с системой государственных закупок, необходимость заполнения множества отчетных форм, нехватка времени, проблемы межведомственного взаимодействия, нехватка кадров для реализации мероприятий по национальным проектам, несвоевременное поступление финансовых средств (на каждую из этих проблем указали более четверти респондентов). Эти «вечные» проблемы характерны не только для проектной деятельности органов местного самоуправления, но для системы государственного и муниципального управления в целом.

При реализации проектов до 80% успеха обусловлено слаженной работой проектной команды, которая в свою очередь обеспечивает-



1 Образование
2 Демография
3 Культура
4 Жилье и городская среда
5 Экология
6 Безопасные и качественные автомобильные дороги
7 Цифровая экономика
8 Здравоохранение
9 Производительность труда и поддержка занятости
10 Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
11 Наука
12 Международная кооперация и экспорт
13 Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.
14 Не учавствует

Рис. 1. Степень включенности организаций в реализацию национальных проектов на территории муниципальных образований

ся верным распределением ролей среди участников и качественным выполнением ими ролевых функций. Среди участников проектной деятельности можно выделить следующие: куратор проекта, руководитель проекта, администратор проекта, проектный офис, проектная команда, включающая участников проекта.[1] Среди респондентов, указавших, что они вовлечены в проектную деятельность, роли рас-

[1] Книга участника реализации национальных проектов : методическое пособие. — Москва, 2019. — Текст: электронный // Центр проектного менеджмента РАНХиГС. — URL: https://pm.center/library/kniga-uchastnika-realizacii-nacionalnih-proektov.php (дата обращения: 18.02.2020). — Режим доступа: свободный.

пределились следующим образом: руководитель проекта — 26,83%, администратор проекта — 12,2%, куратор проекта — 9,76%, представитель проектного офиса — 4,88% и 56,1% — это участники проекта. Как можно заметить, часть респондентов указывает на совмещение одновременно нескольких ролей. Это может быть связано как со сложностью понимания участниками опроса самого понятия «роль» в проектной деятельности, так и с уже упоминавшимся ранее участием сразу в нескольких проектах и выполнением в них разных ролей.

Каждой роли в проектной деятельности соответствуют ключевые функции. Нами был проведен анализ соответствия функций, которые респонденты выполняют, тем ключевым функциям, которые закреплены за конкретными ролями проектной деятельности. Анализ полученных результатов позволяет сделать вывод о том, что далеко не всегда участники проектной деятельности выполняют те функции, которые соответствуют закрепленной за ними роли. Так, администраторы проекта в подавляющем большинстве случаев выполняют функции руководителя проекта, во многом это связано с тем, что руководители проектов вынуждены тратить свое время на выполнение функций проектного офиса. Причин этому может быть много, одна из них — нехватка необходимых компетенций у участников проектной деятельности.

Компетенции участников проектной деятельности.

Модель компетенций — это набор знаний, навыков, индивидуально-личностных характеристик, необходимых для успешного выполнения определенной роли в проекте.

В модели компетенций участников проектной деятельности, разработанной Центром проектного менеджмента РАНХиГС (далее — ЦПМ)[1], выделяют два типа компетенций: персональные и управленческие компетенции (их шесть), а также прикладные компетенции (их десять).

В первую очередь для анализа компетенций участников проектной деятельности были выбраны персональные и управленческие компетенции. Группировка вопросов по компетенциям дана в табл. 1.

[1] Модель компетенций. — Текст: электронный // Центр проектного менеджмента РАНХиГС. — URL: https://pm.center/study/model-kompetentsiy/ (дата обращения: 18.02.2020). — Режим доступа: свободный.

Таблица 1. Компетенции участников проектной деятельности в Нижегородской области

№	Наименование компетенций в модели ЦПМ	№ в анкете	Применяю в работе всегда	Применяю в работе часто	Применяю в работе иногда	Не применяю в работе
1.	Лидерство	8	40,74%	**51,85%**	3,70%	3,70%
		9	46,30%	33,33%	16,67%	3,70%
		20	**51,85%**	38,89%	3,70%	5,56%
2.	Стратегическое мышление	7	35,19%	48,15%	11,11%	5,56%
		10	33,33%	**50,00%**	12,96%	3,70%
		11	35,19%	48,15%	11,11%	5,56%
3.	Принятие управленческих решений	12	22,22%	**55,56%**	16,67%	5,56%
		14	40,74%	**50,00%**	5,56%	3,70%
		15	**53,70%**	33,33%	9,26%	3,70%
4.	Гибкость и готовность к изменениям	13	33,33%	**51,85%**	11,11%	3,70%
		22	27,78%	**55,56%**	12,96%	3,70%
		23	33,33%	48,15%	14,81%	3,70%
5.	Командное взаимодействие	19	48,15%	37,04%	11,11%	3,70%
		21	29,63%	**57,41%**	9,26%	3,70%
		24	**57,41%**	37,04%	1,85%	3,70%
6.	Персональная эффективность	16	**61,11%**	29,63%	5,56%	3,70%
		17	51,85%	37,04%	7,41%	3,70%
		18	44,44%	46,30%	3,70%	5,56%

Анализ ответов респондентов показывает, что они высоко оценивают уровень сформированности своих компетенций. Сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» и «Применяю в работе часто» по компетенциям находится в диапазоне от 77,78% до 94,45%. Наиболее высокие оценки получили компетенции «Персональная эффективность» и «Командное взаимодействие».

С точки зрения выявления потребности участников опроса в развитии компетентности управления проектами следует обратить внимание на суммы доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе иногда» и «Не применяю в работе». Сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе иногда» и «Не применяю в работе» по

компетенциям находится в диапазоне 5,55–22,23%. Наибольшее количество соответствующих выборов получили компетенции: умение видеть риски и новые возможности (12) — 22,23%, умение оказать поддержку единомышленникам и создать условия для самореализации последователей (9) — 20,37%, умение инициировать либо с готовностью и бесконфликтно воспринимать изменения (23) — 18,52%.

Сопоставление ответов респондентов из Нижегородской области и других субъектов Российской Федерации о компетенциях проектной деятельности позволяет сделать следующие выводы: во-первых, персональная управленческая компетенция «Персональная эффективность» отмечена респондентами как наиболее сформированная; во-вторых, компетенция «Принятие управленческих решений» нуждается в развитии.

В соответствии с задачами исследования существенный интерес представляет анализ ответов с учетом дифференциации респондентов по ролям: куратор, руководитель проекта, администратор, участник проекта, а также по числу ролей, возлагаемых на одного человека в рамках проектной деятельности: одна, две, три. Отдельная группа — респонденты, не принимающие участия в проектной деятельности.

Анализ ответов респондентов-кураторов показывает, что они *высоко оценивают уровень сформированности своих компетенций*. Сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» и «Применяю в работе часто» по всем компетенциям равна 100%. Только одна компетенция «Умение адаптировать традиционные и разрабатывать новые подходы, концепции, методы, процессы, технологии, системы и пр.» получила 33,33% в варианте ответа «Применяю в работе всегда».

Анализ ответов респондентов-руководителей проекта показывает, что они *высоко оценивают уровень сформированности своих компетенций*. Сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» и «Применяю в работе часто» по 17 из 18 компетенций равна 100%.

Сравнительный анализ ответов респондентов-кураторов и респондентов- руководителей проекта показывает, что ответы респондентов-руководителей проекта тяготеют к варианту «Применяю в работе часто». Доля выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» больше 50% наблюдается только по восьми из 18 компетенций. Этот результат позволяет сделать вывод, *что респонденты-руко-*

водители проекта оценивают свою компетентность ниже, чем респонденты-кураторы.

Анализ ответов респондентов-администраторов показывает, что они *достаточно высоко оценивают уровень сформированности своих компетенций*. Сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» и «Применяю в работе часто» по 15 из 18 компетенций равна 100%.

Сравнительный анализ ответов респондентов-администраторов, респондентов-кураторов и респондентов-руководителей проекта показывает, что ответы респондентов-администраторов тяготеют к варианту «Применяю в работе часто». Нет ни одной компетенции, по которой бы доля выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» была больше 50%. По трем компетенциям (умение находить альтернативные пути решения проблемы, эффективно разрешать негативные эмоциональные ситуации, а также инициировать либо с готовностью и бесконфликтно воспринимать изменения) доля выборов вариантов ответа «Применяю в работе иногда» составила 25%.

Анализ ответов респондентов-участников проекта показывает разброс вариантов оценок уровня сформированности компетенций. Ни по одной компетенции сумма доли выборов вариантов ответа «Применяю в работе всегда» и «Применяю в работе часто» не составила 100%. По всем компетенциям есть выборы варианта ответа «Применяю в работе иногда», по двум компетенциям (умение выявлять и обосновывать стратегические приоритеты и умение видеть риски и новые возможности) присутствует выбор вариантов ответа «Не применяю в работе».

Сравнительный анализ ответов респондентов-участников проекта, респондентов-администраторов, респондентов-кураторов и респондентов-руководителей проекта позволяет сделать вывод, что *уровень компетентности респондентов-участников проекта ниже, чем респондентов, выполняющих роли кураторов, руководителей проекта и администраторов*. В качестве наиболее проблемных (нуждающихся в развитии) компетенций респондентов-участников проекта целесообразно отметить умение видеть перспективу, оказать поддержку единомышленникам, видеть риски и новые возможности, оперативно принимать решения, бесконфликтно воспринимать изменения, а также умение учиться у людей и ситуаций, постоянно расширять собственный опыт, совершенствовать свои способности. В рамках

модели компетенций необходимо отметить компетенции: принятие управленческих решений, гибкость и готовность к изменениям.

Анализ ответов респондентов, не являющихся участниками проектной деятельности, показывает, что их оценка уровня сформированности персональных и управленческих компетенций на достоверно значимом уровне ниже оценок участников проектной деятельности Нижегородской области, выполняющих разные роли.

Сравнительный анализ ответов респондентов позволяет сделать вывод, что *само по себе участие в проектной деятельности способствует развитию необходимых компетенций*. Этот вывод согласуется с результатами анализа корреляции уровня развития персональных и управленческих компетенций с данными о стаже участия в проектной деятельности. По 16 из 18 компетенций коэффициент корреляции больше 0,3, в том числе, по шести компетенциям — больше 0,4.

Уровень удовлетворенности работой проектного офиса

В условиях каскадирования национальных проектов на региональный уровень и далее на муниципальный уровень конкретные шаги по их реализации остаются именно за муниципальными образованиями. Особая роль в этом процессе отведена региональным проектным офисам субъектов РФ, задачей которых является реализация полномочий в части организации проектной деятельности и межведомственного взаимодействия в регионе. Конкретные задачи региональных проектных офисов закреплены в Постановлении Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»[1].

В качестве инструмента анализа удовлетворенности работой регионального проектного офиса была выбрана депсихометрическая шкала Лайкерта, в которой анкетируемый оценивает степень своего согласия или несогласия с каждым суждением, от «полностью согласен» до «полностью не согласен» по пяти утверждениям. Результаты опроса представлены на рис. 2–5.

Одна из задач регионального проектного офиса — формирование банка лучших практик муниципальных проектов, а также их трансля-

[1] Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 26.03.2020) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Электронный ресурс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 310151/10379ffdb2c2fa78fc88ac742657ebf295b25821/ (Дата обращения 19.05.2020).

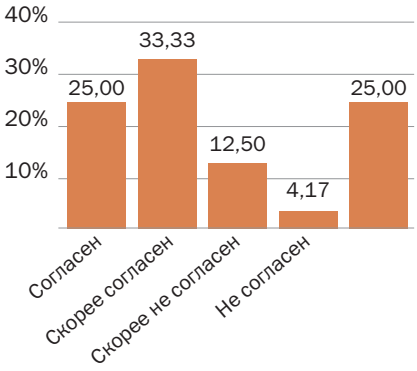


Рис. 2. Сотрудники регионального проектного офиса оперативно отвечают и консультируют по возникающим вопросам с использованием разных средств коммуникаций

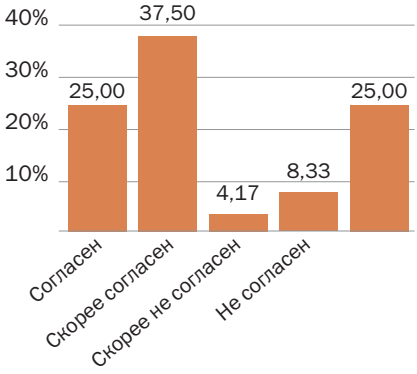


Рис. 3. Заключения и консультации со стороны проектного офиса помогают повысить качество проектной деятельности в вашей организации

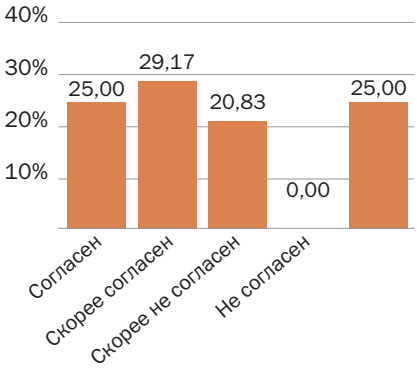


Рис. 4. Региональный проектный офис обеспечивает механизмы оперативного межведомственного взаимодействия

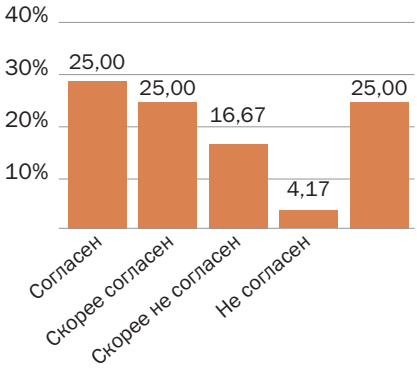


Рис. 5. Региональный проектный офис обеспечивает подготовку и доведение необходимой информации по национальным проектам до всех участников проектной деятельности

ция и мультиплицирование, так как типовые задачи требуют типовых проектных решений. В этом случае опрос показал удовлетворенность предоставлением информации о лучших практиках реализации национальных проектов, трендах проектного управления в РФ на уровне 29,17% (согласны) и 16,67% (скорее согласны). Таким образом, оценивая работу региональных проектных офисов субъектов РФ, можно отметить недостаточную помощь участникам проектной деятельности практически по всем направлениям проектной деятельности, и именно в этой плоскости лежит их зона развития.

Уровень удовлетворенности участников проектной деятельности организацией проектной деятельности

Аналогичная методика анализа использовалась и при изучении уровня удовлетворенности участников проектной деятельности организацией проектной деятельности. Согласно методике Центра проектного менеджмента, этот показатель оценивается по пяти критериям. Интегральные показатели по каждому из критериев представлены на рис. 6.

Как видно, участники опроса из Нижегородской области достаточно высоко оценивают организацию проектной деятельности по таким критериям, как прозрачность, приоритетность и оперативность. Аналогичные результаты были получены и при анализе ответов респондентов из других субъектов РФ. Ниже оценки по двум таким критериям, как результативность и гибкость. Если детализировать эти два критерия, то отметим, что снижение оценок по критерию

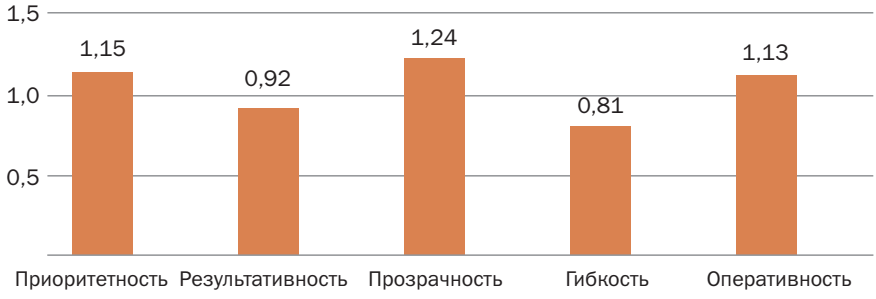


Рис. 6. Уровень удовлетворенности участников проектной деятельности организацией проектной деятельности

«результативность» произошло за счет неудовлетворенности респондентов поощрением за участие в реализации национального проекта, а по критерию «гибкость» — за счет обострившихся конфликтов между проектной и процессной деятельностью в текущей работе опрашиваемых. По этим двум направлениям и необходимо вести работу по совершенствованию организации проектной деятельности на местах.

Уровень организации командной работы в проектах

Уровень организации командной работы в проектах является еще одним из трех показателей оценки степени организационной готовности к реализации национальных проектов и одним из критериев оценки удовлетворенности проектной деятельностью. Рекомендованный ЦПМ уровень организации командной работы в проектах — **70%**.

Таблица 2. Оценка уровня организации командной работы в проектах (Нижегородская область/другие регионы РФ, %)

№	Критерий	№ в анкете	Согласен	Скорее согласен	Скорее не согласен	Не согласен	Затрудняюсь ответить
1.	Ясность целей и ожиданий	45	42,59/ 54,17	37,04/ 45,83	9,26/ 0,00	3,70/ 0,00	7,41/ 0,00
		46	29,63/ 29,17	48,15/ 50,00	7,41/ 8,33	1,85/ 12,50	12,96/ 0,00
2.	Полномочия и ответственность	47	35,19/ 41,67	46,30/ 58,33	9,26/ 0,00	0,00/ 0,00	9,26/ 0,00
		48	38,89/ 66,67	42,59/ 29,17	9,26/ 4,17	1,85/ 0,00	7,41/ 0,00
3.	Эффективность коммуникаций	49	42,59/ 66,67	37,04/ 33,33	7,41/ 0,00	1,85/ 0,00	11,11/ 0,00
		50	42,59/ 41,67	35,19/ 54,17	5,56/ 4,17	3,70/ 0,00	12,96/ 0,00
4.	Инициативность	51	35,19/ 62,50	46,30/ 33,33	7,41/ 4,17	3,70/ 0,00	7,41/ 0,00
		52	29,63/ 45,83	57,41/ 54,17	0,00/ 0,00	3,70/ 0,00	9,26/ 0,00
5.	Приверженность	53	46,30/ 67,67	37,04/ 33,33	5,56/ 0,00	3,70/ 0,00	7,41/ 0,00
		54	44,44/ 58,33	40,74/ 33,33	1,85/ 4,17	0,00/ 0,00	12,96/ 0,00

Анализ ответов на вопросы анкеты показывает, что респонденты удовлетворены организацией работы в командах проектов. Уровень организации командной работы в проектах, сумма доли выборов «Согласен» и «Скорее согласен», респондентов Нижегородской области 81%, других субъектов РФ — 96%, что значительно превышает рекомендованный ЦПМ уровень (70%).

Наиболее высокие оценки респондентов из Нижегородской области получили такие критерии, как «Эффективность коммуникаций» и «Приверженность», из других субъектов РФ — «Полномочия и ответственность», «Эффективность коммуникаций», «Инициативность», «Приверженность». В обеих группах респондентов минимальные оценки у критерия «Ясность целей и ожиданий». Основными негативными факторами явились для респондентов Нижегородской области «Реалистичность задач и сроков» и «Активное участие», для других субъектов РФ — «Реалистичность задач и сроков».

При сопоставлении результатов ответов обращает на себя внимание тот факт, что у респондентов из других субъектов РФ практически по всем критериям отсутствует выбор ответов «Не согласен» и «Затрудняюсь ответить» и 50% оценок по выбору «Скорее не согласен». У респондентов Нижегородской области в ответах присутствуют выборы «Скорее не согласен» по фактору «Активное участие», «Не согласен» по факторам «Своевременность выполнения взятых на себя обязательств» и «Гордость и принадлежность к команде национального проекта», «Затрудняюсь ответить» по всем факторам анкеты.

По результатам исследования уровня организации командной работы в проектах в органах местного самоуправления можно сделать следующие выводы: респонденты из Нижегородской области и других субъектов РФ удовлетворены организацией работы в командах проектов; основным негативным фактором для обеих групп является «Нереалистичность задач и сроков», а для респондентов Нижегородской области — «Активное участие». Для снижения влияния негативных факторов на уровень организации командной работы в проектах Руководителям муниципальных проектных офисов необходимо обсуждать с участниками проектной деятельности необходимость своевременного предоставления информации о фактическом состоянии хода реализации проектов для оперативной

подготовки отчетности в рамках оперативных совещаний, проводить стратегические сессии, мозговые штурмы и пр. Для повышения активности участников в решении общих задач в рамках проектной деятельности рекомендуется разработать и внедрить дополнительную систему стимулов и мотиваций команд проектов или внести изменения в существующую, учитывая распространенные теории мотивации.

Опыт проектной деятельности в муниципалитетах Нижегородской области

За 2019 год в Нижегородском институте управления — филиале РАНХиГС накоплен опыт проведения форсайт-сессий на тему «Устойчивое развитие территорий через внедрение проектного управления в органах МСУ», которые проводились в рамках программ повышения квалификации «Проектное управление в органах государственной власти и местного самоуправления». Кроме того, по инициативе Правительства Нижегородской области была проведена стратегическая сессия по той же тематике. В мероприятиях приняли участие муниципальные служащие и руководители организаций социальной сферы из 16 районов Нижегородской области и, кроме того, представители муниципалитетов Кировской и Пензенской областей. Основные результаты, ключевые проектные идеи и их обоснование представлены в таблице 3.

Анализ результатов проведения форсайт-сессий показывает, что все ключевые проектные идеи непосредственно связаны с Национальными проектами РФ, региональными программами и проектами и направлены на достижение их целей и задач. В основном в них затронуты вопросы местного значения и полномочий местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом от 06.10.2003 (ред. от 24.04.2020) №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ходе работы участниками были сформулированы тренды мирового, российского, регионального и муниципального уровней и выявлены ключевые проблемы, основной из которых является недостаточное ресурсное обеспечение муниципалитетов. Именно выявленные тренды стали обоснованием проектных идей.

Таблица 3. Результаты стратегических сессий «Устойчивое развитие территорий через внедрение проектного управления в органах МСУ»

Тема и суть проекта	Обоснование
«Шагаем в будущее вместе: «Проект: 10-35» / многофункциональный центр для молодёжи, в т.ч. находящейся в трудной жизненной ситуации» (Формирование социально-положительного образа жизни у молодёжи Кстовского муниципального района Нижегородской области)	**Национальные проекты:** «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Культура», «Цифровизация экономики», «Жилье и городская среда», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Экология». **Государственные и региональные программы и проекты, влияющие на достижение целей Национальных проектов;** **Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 г.** **Тренды:** – снижение уровня рождаемости и рост уровня смертности в Нижегородской области и др. регионах РФ; – увеличение оттока трудоспособного населения, в первую очередь молодого, из сельской местности в РФ; – рост «аппетитов» населения в отношении качества жизни в РФ; – снижение платежеспособности населения в Нижегородской области и других регионах РФ; – сокращение числа внутренних потребителей в РФ; – рост общественного интереса к развитию территорий в РФ; – рост влияния информационных технологий во всех сферах жизнедеятельности в мире; – увеличение федеральной региональной и финансовой поддержки (субсидирование и грантовые конкурсы) в РФ; – рост вовлеченности населения в управление территорией через технологии соучаствующего проектирования и реализации проектов в РФ; – увеличение количества НПА по развитию городских агломераций в РФ; – снижение монозависимости от градообразующих предприятий в РФ: – увеличение нагрузки на экосистему территорий Нижегородской области; – рост числа предпринимателей, готовых поддержать индустрию туристических услуг, в том числе через брендирование в Нижегородской области.
«Здоровый Нижний» (организация межведомственного взаимодействия для выявления заболеваний на ранней стадии путем использования мобильных комплексов на массовых культурно-спортивных мероприятиях, в парках, других зонах отдыха г. Нижнего Новгорода)	

Таблица 3 (окончание)

Тема и суть проекта	Обоснование
«Межрайонная лаборатория развития технологических компетенций и профессионального потенциала молодежи к трудоустройству» (организация информационно-обучающего пространства содействия трудоустройству молодёжи северных районов Нижегородской области (на базе Музейно-туристического центра «Золотая Хохлома» г.о. Семеновский)	**Проблемы:** – недостаточное ресурсное обеспечение муниципалитетов; – недостаточный уровень привлекательности жизни и возможностей для личного и профессионального роста молодежи; – острая нехватка квалифицированных кадров на предприятиях и в организациях всех форм собственности; – недостаточный уровень качества и доступности услуг организаций социальной сферы Нижегородской области; – неготовность инфраструктуры Нижегородской области к росту туристического потока; – дефицит экотехнологий (экотранспорт, утилизация отходов, использование солнечных батарей, возобновляемых ресурсов); – утрата традиционных местных ремесел и промыслов Нижегородской области; – низкий уровень владения современными управленческими технологиями служащими ОМСУ, руководителями учреждений и предприятий; – несоответствие качества городской среды требованиям Минстроя РФ; – недостаточная эффективность межведомственного и внутриведомственного взаимодействия; – недостаточная информационная, методическая, правовая, организационная поддержка муниципалитетов со стороны регионального проектного офиса.
«Развитие внутреннего туризма в городском округе г. Бор «Бор — зеркало России» (создание системы межведомственного и межотраслевого взаимодействия для развития внутреннего туризма в г.о. г. Бор)	
«Развитие экологического и исторического туризма на территории городского округа г.Шахунья «В России три столицы — Москва, Шахунья, Хмелевицы» (Организация взаимодействия органов власти и местного населения для развития (разработки и предоставления) комплекса туристских предложений разных направлений)	
«Город, в котором хочется жить, или когда сегодня становится завтра (портфель проектов)» (привлечение трудоспособного населения в городской округ г.Выкса путем повышения социально-экономической привлекательности территории городского округа)	
«Медвежий край — ягодный рай» (Создание многопрофильного центра развития культуры и туризма на территории Сергачского муниципального района)	

По результатам форсайт-сессий, проведенных Нижегородским институтом управления — филиалом РАНХиГС, можно сделать выводы о том, что:

1) муниципалитеты деятельно включились в выполнение национальных проектов, принимают свои программы, планы мероприятий, разрабатывают проекты, заключают соглашения с региональными органами власти;

2) наиболее востребованными направлениями проектной деятельности являются демография, здравоохранение, окружающая среда, формирование комфортной городской среды, развитие культуры и туризма;

3) эффективное выполнение мероприятий, направленных на достижение целей, решение задач национальных проектов, и результаты могут быть достигнуты лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Это требует необходимого организационного, правового, методического, информационного обеспечения, координации действий на всех уровнях публичной власти.

Выводы и рекомендации

В заключение опроса респондентам предлагалось сформулировать рекомендации по совершенствованию проектной деятельности в органах местного самоуправления. Полученные ответы можно сгруппировать следующим образом:

1) решение проблем финансирования как по объёмам, так и по срокам поступления средств, включая совершенствование механизмов проведения муниципальных закупок;

2) внедрение гибкого подхода проектного управления в практику работы муниципалитетов с учётом специфики регионов;

3) решение конфликтов проектной и процессной деятельности, проблем двойного подчинения, в том числе за счет закрепления приоритетности проектной деятельности перед процессной;

4) сокращение объёмов необходимой отчетности о реализации национальных проектов на муниципальном уровне;

5) совершенствование работы региональных проектных офисов по информационной и методической поддержке муниципалитетов, обучению и повышению квалификации участников проектной деятельности.

В целом проведённое исследование позволило определить основные характеристики состояния проектной культуры участников механизмов партисипаторной демократии на муниципальном уровне. Необходимо отметить, что особая миссия местных уровней публичной власти состоит в том, что именно они завершают многоуровневую синхронизацию государственных программ и проектов, с одной стороны, и запросов жителей конкретных городов и деревень, их ожиданий от национальных проектов, с другой стороны. Также их миссия состоит в том, чтобы на конечном отрезке административного проектного «конвейера» обеспечить превращение бюджетных и внебюджетных (средства грантодающих организаций и др.) денежных средств в конкретные объёмы и качество общественных благ, предоставляемых населению. В этом контексте качество проектной культуры муниципалитетов и организаций, участвующих в реализации национальных проектов, является одним из решающих факторов успеха. Исследование показало, что по всей линейке основных элементов проектной культуры в регионах обследования присутствует достаточно высокий уровень освоения. Все элементы интегрированы в актуальные проектные практики, так что можно сделать вывод о достаточно высоком уровне системности процесса внедрения проектной технологии социальной организации на муниципальном уровне. При этом важно отметить, что без нареканий практику деятельности региональных проектных офисов оценивают лишь 25–30% респондентов (рис. 2–5). В оценке практик работы в проектной команде обращает на себя внимание то, что однозначное «Согласен» дают около половины респондентов (табл. 2). Это значит, что примерно в половине случаев практики вызывают нарекания. Наконец, системное внедрение проектных социальных технологий высвечивает ряд старых и новых проблемных ситуаций, среди которых дефицит финансового и кадрового обеспечения, недостаточно эффективное межведомственное и внутриведомственное взаимодействие, недостаточное информационное, методическое, правовое сопровождение проектных практик (табл. 3). Все эти «узкие» места требуют детального анализа, поскольку решение выявленных проблем открывает реальную перспективу более широкого и полноценного раскрытия потенциала проектных форм организации публичной власти на муниципальном уровне и социальной самоорганизации местных локальных сообществ.

Южно-Российский институт управления —
филиал РАНХиГС

ОВАКИМЯН МИХАИЛ АМИРАНОВИЧ,
заведующий кафедрой ГМУ, канд.экон.наук,
г. Ростов-на-Дону

Развитие местного самоуправления в Ростовской области: повышение эффективности действующих механизмов участия населения в решении вопросов местного значения

Современные принципы, на которых базируется институт местного самоуправления, предполагают выстраивание такой системы, где посредством общественного самоуправления, через широкое участие общественности в решении местных вопросов, обеспечивается ее прозрачность.

В обществе, где развито местное самоуправление, население принимает самое непосредственное участие в решении вопросов, связанных с повседневными интересами людей, житейскими заботами населения муниципальных образований. В то же время, доверие к власти напрямую зависит от степени участия населения в управлении различными процессами и в принятии общественно значимых решений.

На территориях используется широкий спектр форм осуществления населением местного самоуправления, предусмотренных законодательством. Как раз посредством них и выстраивается эффективное или не очень взаимодействие граждан с местными органами власти. Как известно, в науке управления степенью вовлеченности населения в процесс управления территорией измеряется эффективность института местного самоуправления в целом.

Анализ современной практики осуществления местного самоуправления в Ростовской области демонстрирует, что на сегодняшний день эффективность взаимодействия населения с местными

властями снижает наличие ряда проблем. Одной из важных среди них является снижение уровня доверия местного населения к власти в некоторых муниципальных образованиях, что, в том числе, связано с тем фактом, что модель местного самоуправления все больше превращается из самостоятельной в государственную. То есть фактически население перестает быть особым субъектом реализации власти на местном уровне. Оно лишь формирует местный представительный орган, участвуя в местных выборах, и принимает участие в отдельных консультационных процедурах, чаще всего инициированных властью для придания демократизма принимаемым решениям[1].

В указанной выше связи, актуальность приобретает предложение Президента решить проблемы развития местного самоуправления путём закрепления в Конституции единой системы публичной власти. Это должно способствовать выстраиванию эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами власти. Муниципалитеты будут рассматриваться как равноправные участники публичной власти и непосредственно управлять социально-экономическими процессами на территориях.

По мнению экспертного сообщества, Конституционные поправки должны позволить более эффективно учитывать мнение населения при реализации публичной власти. Эффективнее и результативнее обеспечить реализацию инициатив населения на местах, найти их поддержку в государственных органах. Изменения в Конституции должны привести к повышению роли местного самоуправления в системе власти и более широкому вовлечению в принятие решений.

Проблема местного самоуправления и вопросы его взаимодействия с местным населением вызывает неизменный интерес у исследователей. Достаточно много научных работ посвящено рассмотрению сущности и содержанию данного явления, анализу этапов его становления и развития. Данный аспект исследуется в работах таких авторов, как Ф.С. Антонов, С.Н. Алямкин, Ю.А. Дмитриев, Э. Маркварт, Т.П. Реброва, Т.В. Растимешина, Е.С. Шугрина, М.А. Яковлева и др.

---

[1] *Гамидов С.С.* Современные проблемы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России. // Управление. 2019, № 2. С. 7

Как показывает практика, население взаимодействует с местными властными органами через закрепленные законодательно формы непосредственного осуществления местного самоуправления. Каким образом практически осуществляется это взаимодействие, какова эффективность той или иной формы и реальная возможность влияния на принимаемое управленческое решение, насколько проста или наоборот сложна процедура взаимодействия граждан с органами местного самоуправления в Ростовской области? На эти вопросы необходимо ответить и реагировать в целях обеспечения роста уровня доверия населения местной власти. Отчет по реализации Государственной программы Ростовской области «Региональная политика» позволяет оценить качество и направления развития местного самоуправления в регионе[1].

Развитие местного самоуправления в Ростовской области: некоторые итоги направления

В целях развития местного самоуправления, создания экономических и организационных условий для развития институтов и инициатив гражданского общества в Ростовской области, использования их потенциала в решении проблем регионального и местного значения в 2019 году и начале 2020 года реализован комплекс мероприятий, в результате которых, по оценкам экспертного сообщества за обозначенный период:

— повысилась эффективность деятельности органов местного самоуправления;

— повысилась профессиональная компетентность муниципальных служащих, улучшился имидж муниципальной службы;

— повышена открытость процедуры поступления на муниципальную службу;

— утвержден областной государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию;

— проведен конкурс на звание «Лучший муниципальный служащий в Ростовской области»;

— в восьми муниципальных образованиях проведены выездные изучения деятельности местных администраций с последующим за-

[1] Государственная программа Ростовской области «Региональная политика// https://www.donland.ru/

слушиванием итоговых результатов на заседаниях Правительства Ростовской области;

— утверждены нормативы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований Ростовской области;

— по программе дополнительного профессионального образования «Управление муниципальными образованиями» проведено обучение 29 должностных лиц из числа муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности;

— оказана финансовая поддержка 46 социально ориентированным некоммерческим организациям;

— в рамках деятельности Общественной палаты Ростовской области проведено 321 публичное мероприятие, в котором приняли участие 35 747 гражданских активистов;

— выполнены научно-исследовательские работы по проведению 6 социологических исследований по изучению общественно-политической ситуации в Ростовской области с целью формирования объективного представления об оценке населением Ростовской области деятельности органов местного самоуправления по итогам проведения социологических опросов населения;

— проведены 16 мероприятий в территориях, направленных на укрепление единства российской нации и гармонизацию межэтнических отношений в Ростовской области с количеством участников более 22 350 человек.

Стимулирование развития экономического потенциала муниципальных образований Ростовской области

В целях стимулирования органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала, проведена работа по:

— оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления;

— организации областного конкурса на звание «Лучшее поселение Ростовской области»;

— изучению деятельности органов местного самоуправления;

— подготовлен сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ростовской области по итогам 2019 года;

— составлен рейтинг эффективности деятельности органов местного самоуправления по 12 городским округам и 43 муниципальным районам;

— проведено изучение деятельности органов местного самоуправления г. Волгодонска, г. Азова, Егорлыкского, Шолоховского, Усть-Донецкого, Константиновского, Миллеровского и Чертковского районов;

— определены 6 победителей в 2 категориях участников областного конкурса на звание «Лучшее поселение Ростовской области»[1].

В рамках разработки, внедрения и обслуживания единой электронной информационной базы данных (портала), позволяющей проводить оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также осуществлять мониторинг информации по вопросам эффективности деятельности муниципалитетов:

— заключен государственный контракт на выполнение работ по обслуживанию единой электронной информационной базы данных (портала), позволяющей проводить оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также осуществлять мониторинг информации по вопросам эффективности деятельности муниципалитетов, что позволило обеспечить функционирование портала в бесперебойном режиме;

— осуществлен сбор и анализ докладов глав администраций 12 городских округов и 43 муниципальных районов по 40 показателям для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2018 год и их планируемых значениях на 3-летний период;

— сформирована сводная база показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и проведена ее методологическая экспертиза.

[1] Государственная программа Ростовской области «Региональная политика// https://www.donland.ru/

С целью повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления Ростовской области в решении вопросов развития территориального общественного самоуправления:

— подведены итоги конкурса на звание «Лучшее территориальное общественное самоуправление в Ростовской области»;

— осуществлен ежеквартальный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для развития территориального общественного самоуправления;

— на постоянной основе оказывалась информационно-консультационная поддержка органам местного самоуправления по вопросам усиления роли территориального общественного самоуправления в решении актуальных социально-бытовых проблем жителей и вовлечения населения в решение вопросов местного значения;

— определены 6 победителей в двух категориях участников областного конкурса на звание «Лучшее территориальное общественное самоуправление в Ростовской области».

Вопросы совершенствования кадровой работы в муниципальных образованиях Ростовской области

В сфере развития кадрового потенциала муниципалитетов:

— разработаны и направлены в муниципальные образования области: рекомендации о квалификационных требованиях к уровню образования, необходимые для замещения должностей муниципальной службы; рекомендации по заполнению анкеты, подлежащей представлению в орган местного самоуправления при поступлении на муниципальную службу; модельный муниципальный нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы ответственности должностных лиц местных администраций за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции подчиненными им работниками;

— проведена стажировка 6 муниципальных служащих, впервые назначенных на должности муниципальной службы в кадровые подразделения органов местного самоуправления;

— проведен ежеквартальный мониторинг состояния муниципальной службы в Ростовской области.

Актуальной стала работа по оптимизации штатной численности муниципальных служащих:

— проведен анализ штатной численности муниципальных служащих по итогам 2019 года;

— сформированы нормативы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований на 2020–2022 годы;

— для обеспечения повышения уровня доверия населения органами местного самоуправления проведена комплексная оценка профессиональной компетенции, дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности. Так, по программе повышения квалификации на тему «Управление муниципальными образованиями» повышен профессиональный уровень: в сфере муниципального управления прошли успешно обучение 28 муниципальных служащих, 1 лицо, замещающее муниципальную должность. Для указанных должностных лиц разработаны индивидуальные планы развития на 2019–2020 годы, сформирован и представлен в комиссию по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Ростовской области список кандидатур из числа лиц, прошедших комплексную оценку профессиональной компетенции, обучение по программе дополнительного профессионального образования, для включения во вторую группу резерва управленческих кадров Ростовской области «Резерв должностных лиц органов местного самоуправления — руководителей местных администраций». По итогам заседания комиссии 100 процентов указанных лиц включены в резерв;

— осуществлена оценка на соответствие квалификационным требованиям к знаниям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, 100 процентов направленных в Правительство Ростовской области кандидатов на замещение должностей заместителей глав администраций городских округов и муниципальных районов;

— в целях повышения престижа муниципальной службы, а также распространения положительного опыта муниципального управления, выявления и поощрения лучших муниципальных служащих проведен конкурс на звание «Лучший муниципальный служащий в Ростовской области» (*Информация о результатах конкурса, а также доска почета, содержащая информацию о победителях конкурса в 2019 году, размещены в разделе «Деятельность» / «Местное самоуправление» / «Муниципальная служба» на официальном сайте Правитель-*

ства Ростовской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»);

— проведены 20 образовательных мероприятий по различным направлениям деятельности, обучение прошли 7 701 человек (муниципальные служащие и иные лица, занятые в системе местного самоуправления в Ростовской области). *Вышеуказанные должностные лица повысили уровень профессиональной компетенции в сферах: эффективного осуществления муниципальных закупок и привлечения инвестиций в экономику муниципального образования; управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципальных образований (ценообразование, регулирование тарифов, осуществление мероприятий по благоустройству, охрана объектов культурного наследия); формирования статистической отчетности организаций, юридического обеспечения деятельности органов местного самоуправления; личностно-профессионального роста, повышения мотивации муниципальных служащих; кадровой работы в органах местного самоуправления (подбор, развитие и адаптация кадров); реализации государственной молодежной политики; выполнения органами ЗАГС Ростовской области своих полномочий. Кроме того, в рамках проведенных мероприятий муниципальные служащие и иные лица, занятые в системе местного самоуправления в Ростовской области, повысили уровень профессиональной компетенции в сфере реализации проектов инициативного бюджетирования, отбора и контроля за исполнением таких проектов*[1].

Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и развитие гражданских инициатив в муниципальных образованиях Ростовской области

В 2019 году по вопросам государственной поддержки СО НКО проведены тринадцать выездных семинаров в тринадцати муниципальных образованиях (города Азов, Каменск-Шахтинский, Волгодонск, Таганрог, Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Дубовский, Боковский, Октябрьский районы), в которых приняли участие более 1 200 человек.

Для оказания информационной поддержки СО НКО Правительством Ростовской области создан сайт «Гражданский форум Ростовской области». На указанном ресурсе размещается актуальная инфор-

[1] Государственная программа Ростовской области «Региональная политика// https://www.donland.ru/

мация о мероприятиях, проводимых СО НКО, проведении конкурсов для оказания финансовой поддержки СО НКО за счет бюджетных средств, включая конкурсную документацию, объявления, разъяснения, решения по всем вопросам проведения конкурсов.

По итогам трех конкурсных отборов на получение финансовой поддержки в виде субсидий в 2019 году оказана финансовая поддержка 46 СО НКО, в том числе на реализацию общественно значимых (социальных) программ 39 организациям; на возмещение затрат на арендную плату за аренду нежилых помещений шести организациям; на возмещение затрат на подготовку, дополнительное профессиональное образование работников и добровольцев СО НКО — одной организации на общую сумму 14 543,4 тыс. рублей.

Общественно значимые (социальные) программы СО НКО были направлены на реализацию мероприятий по содействию преодоления гражданами трудной жизненной ситуации, поддержку материнства, отцовства и детства, повышению качества жизни людей пожилого возраста, социальной адаптации инвалидов и их семей, содействию деятельности в области патриотического воспитания граждан, развитию добровольчества и волонтерства, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов, охране окружающей среды, поддержанию здорового образа жизни.

Реализация мероприятий программ позволила достичь позитивного эффекта в сферах: развития добровольчества и волонтерства; социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов; формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; межнационального, межконфессионального и межкультурного общения; патриотического воспитания граждан; охраны окружающей среды; безопасности дорожного движения. *(Среди них проекты: «Поезд будущего-2019. Донской край: увидеть, услышать, попробовать», «Патриотический слет студенческих отрядов Ростовской области», «Областной военно-спортивный фестиваль «Преемственность поколений», посвященный 76-й годовщине освобождения Ростовской области от немецко-фашистских захватчиков, Фестиваль национального костюма «В разных красках Родины», Международный молодежный фестиваль-конкурс поэзии и поэтических переводов «Берега дружбы», Научно-практическая конференция с международным участием на тему: «Нахичевань-на-Дону: история и современность (к 240-летию переселе-*

ния армян на Дон)», «Я — против коррупции! Антикоррупционная инициатива общественных объединений», «Безопасные дороги — Донскому краю» и другие.).

В рамках деятельности Общественной палаты Ростовской области проведено 321 публичное мероприятие, в котором приняли участие представители органов власти Ростовской области, органов местного самоуправления, муниципальных общественных палат (советов) и 35 747 гражданских активистов из муниципальных образований Ростовской области, экспертов, представителей национальных диаспор и другие. *(Среди значимых мероприятий, реализованных при участии Общественной палаты: IV Гражданский форум Ростовской области «Общество и власть — солидарная ответственность», в котором приняли участие более 1000 человек. В рамках Форума была организована работа 5 дискуссионных площадок: «Территориальное общественное самоуправление — инструмент народной власти», «Ресурсы общественных советов и НКО в общественном контроле», «Роль гражданского общества в лидерстве региона и цифровая трансформация как двигатель развития бизнеса», «Общественные инициативы в экологическом оздоровлении Донского края — опыт, проблемы, перспективы» и «Формирование системы добровольчества как эффективного инструмента развития гражданского общества Ростовской области»)*.

Характеризуют ситуацию развития местного самоуправления и взаимодействия населения с органами власти следующие показатели: так по итогам 2019 года доля граждан, позитивно оценивающих деятельность органов местного самоуправления, оказалась ниже планового значения показателя — 52,2% и составила фактическое значение — 51,4%; доля граждан, положительно оценивающих деятельность институтов гражданского общества — плановое значение 43%, фактическое значение оказалось выше и составило — 55%. Превышение планового значения показателя связано с повышением эффективности взаимодействия НКО с Правительством и органами местного самоуправления Ростовской области и улучшением информационного обеспечения деятельности. *(Доля граждан, удовлетворенных уровнем информированности о деятельности органов государственной власти Ростовской области — плановое значение 34% процента, фактическое значение — 50%)*.

Соответствует плановому значению и показатель, определяющий долю населения, проживающего в границах территории, на которой

осуществляется территориальное общественное самоуправление, он составил 37%. Положительно следует оценить и рост показателя, определяющего долю вакантных должностей муниципальной службы, замещенных на основе конкурса: значение показателя составило — 14,2%.

Вырос и показатель, определяющий долю вакантных должностей муниципальной службы, замещенных на основе назначения из кадровых резервов, муниципальных резервов управленческих кадров при плановом значении равном — 31%, фактически он составил — 39,6%. Превышение показателя обусловлено эффективным формированием резервов управленческих кадров и своевременной актуализацией таких резервов.

Выше планового оказался и фактический показатель, определяющий долю муниципальных служащих, имеющих высшее образование, он равен — 91,7 %. Превышение показателя обусловлено поступлением на муниципальную службу в отчетном периоде граждан Российской Федерации, имеющих высшее образование.

На качественную оценку деятельности органов местного самоуправления повлиял и рост показателя, определяющего долю муниципальных служащих, в отношении которых проведены мероприятия по профессиональному развитию, его плановое значение — 38%, а фактическое значение — 68,3%. Превышение показателя обусловлено возросшим интересом к проведению обучающих мероприятий со стороны слушателей и др.

Как известно, распространенной формой осуществления населением местного самоуправления является опрос. Он проводится либо во всем муниципальном образовании, либо на какой-то отдельной территории последнего с целью выяснения мнения граждан по поводу того или иного местного вопроса. Надо отметить, что местные власти нередко проводят опрос вместо референдума исходя из схожести целей их проведения. Принципиальная разница заключается в конечном результате. Решения, принятые на референдуме, обязательны для исполнения местными властями, а результаты опроса носят лишь рекомендательный характер, значит могут быть проигнорированы при соблюдении всех формальных демократических процедур. Наибольшую популярность в 2019–2020 года получил институт инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование

Актуальным направлением взаимодействия власти и местного сообщества является непосредственное участие жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения посредством внесения проектов инициативного бюджетирования и участия в их реализации.

Целью проекта в Ростовской области является вовлечение жителей и бизнеса в решение вопросов местного значения, развитие общественной инфраструктуры своего муниципального образования.

Ключевыми задачами инициативного бюджетирования являются:

— создание нового механизма взаимодействия жителей муниципальных образований в Ростовской области и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

— повышение открытости деятельности органов местного самоуправления при формировании и исполнении местного бюджета, а также информированности и финансовой грамотности жителей муниципальных образований в Ростовской области;

— повышение заинтересованности жителей муниципальных образований в Ростовской области в решении вопросов местного значения посредством их финансового и нефинансового участия в реализации проектов инициативного бюджетирования;

— усиление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

В целях решения указанных задач в Ростовской области проведены мероприятия:

В пос. Усть-Донецком реализован проект инициативного бюджетирования «Благоустройство водноспортивной базы детско-юношеской спортивной школы». Он победил в объявленном в прошлом году конкурсе «Сделаем вместе», предложенном губернатором Ростовской области. Суть его — помочь в реализации местных инициатив в области ЖКХ, здравоохранения, спорта, культуры и образования. Здесь организуются и проводятся межрайонные и областные спортивные соревнования по гребному виду спорта. Стоимость реконструкции составила около 2 млн рублей. После ее проведения услугами гребной базы смогут воспользоваться порядка 600 детей и подростков[1].

[1] Государственная программа Ростовской области «Региональная политика// https://www.donland.ru/

В рамках реализации программы инициативного бюджетирования в настоящее время ведется благоустройство территории Цимлянской центральной районной больницы. В поликлиническом дворике сделаны тротуары, лавочки и фонари, разбиты клумбы с декоративными растениями, а у корпуса детского поликлинического отделения обустроена детская площадка и удобная парковка.

В Октябрьском районе активно реализуется губернаторский проект местных инициатив. Здесь в областном конкурсе победили сразу пять заявок на благоустройство общественных пространств. Начаты работы по реконструкции зоны отдыха в с. Алексеевка: к середине сентября здесь появится сквер с уложенной тротуарной плиткой, лавочками, современными уличными фонарями. Идут работы в ст. Кривянской — обустраивается полуторакилометровый тротуар. Комфортнее становится зона отдыха в х.Киреевка. В х. Керчик-Савров строится сквер, а в п. Каменоломни идет благоустройство территории улицы Железнодорожной.

Проект «Сделаем вместе» нацелен на повышение эффективности расходования бюджетных средств и, одновременно, на повышение роли гражданской активности в развитии поселений.

При реализации проектов инициативного бюджетирования основную нагрузку по их стоимости (но не более чем 2 млн рублей) берет на себя региональный бюджет. При этом главным условием является софинансирование проекта из внебюджетных источников.

В городе Гуково началась модернизация концертного зала детской школы искусств им. И.О. Дунаевского. Это учреждение — неотъемлемая часть культурной жизни города. Улучшить условия занятий с детьми предложила в прошлом году группа гуковчан. Инициативу поддержали две сотни жителей города. В планах по реконструкции — установка новых оконных блоков, замена напольного покрытия, системы отопления и освещения, монтаж подвесных потолков, облицовка стен, изменение конфигурации сцены. В настоящее время обновляется электропроводка, а завершатся работы установкой новых зрительских кресел и элементов сценического декора. Общая стоимость работ составляет около 2,2 млн рублей.

В городе Волгодонске благоустраивается сквер «Юность». Инициативу выдвинули сотрудники одного из центров социального обслуживания, отметив, что она важна для их подопечных: в старейшем

парке проводятся мероприятия, есть возможность заняться активным отдыхом или просто посидеть на скамье.

В 2019 году в число победителей конкурса вошло 160 местных инициатив из более чем трехсот, о которых было заявлено. Финансовая поддержка областного правительства в общей сложности составила 195 млн рублей. Более трети проектов связаны с жилищно-коммунальной сферой. Другие касаются сфер здравоохранения, спорта, культуры и образования. Часть из них уже воплотилась в жизнь, остальные реализуются в настоящее время. Большинство муниципальных образований сегодня в активной фазе выполнения запланированных работ.

В поселке Чертково на месте заросшего оврага устроили «Аптекарский сад», а в Кагальницком и Зерноградском районах реконструировали и облагородили мемориалы воинам Великой Отечественной войны. В поселке Веселом Веселовского района в этом году появится современная пляжная зона, а в Цимлянском — станет уютнее дворик для отдыха пациентов райбольницы. В Волгодонске обновится старейший городской сквер.

В 2020 году по итогам рейтингового голосования на конкурс было представлено 60 заявок от 44 муниципальных образований региона.

По результатам конкурса были определены 47 проектов-победителей из 38 муниципальных образований Дона.

Комфорт и доступность общественных пространств — важнейшая составляющая общего социального благополучия территорий. Правительство области ставит перед собой амбициозные цели: за ближайшие годы обеспечить благоустройство 634 парков, скверов, других видов общественных пространств.

Количество заявок и лимиты выделенных средств на благоустройство зависят от численности жителей муниципального района или городского округа. Муниципальные образования с населением свыше 100 тысяч человек могли подать три заявки, от 20 тысяч до 99 999 человек — две, от 5 тысяч до 19 999 жителей — одну. Лимиты финансирования из федерального и областного бюджетов формировались с учетом средней стоимости благоустройства одного квадратного метра территорий. Исходя из численности жителей населенного пункта ежегодный лимит составляет от 15 до 90 миллионов рублей.

Проект благоустройства парка «Юность» в Красном Сулине Ростовской области вошел в федеральный реестр лучших практик создания комфортной городской среды Минстроя России, реализованных в 2019

году в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Территория для благоустройства была выбрана жителями по итогам рейтингового голосования. Благодаря нацпроекту в парке обустроили детскую площадку, веревочный городок и зону для воркаута. Рядом с центральной библиотекой появились беседки, в которых горожане могут почитать на свежем воздухе, с другой стороны парка оборудовали сцену для проведения праздничных мероприятий, на берегу реки построен причал.

На реализацию проекта было направлено 42,7 млн рублей. Из этой суммы федеральные средства составили 24,6 млн рублей, оставшиеся затраты взяли на себя областной и местный бюджеты.

С 25 июня 2020 года жители области выбирали объекты финансирования из регионального бюджета на общую сумму в 500 миллионов рублей. За два дня в онлайн-голосовании на сайте sovet.donland.ru приняли участие более 30 тысяч человек.

У дончан, голосующих онлайн, наибольшей популярностью пользовался вариант «Автомобили скорой медицинской помощи для транспортировки экстренных пациентов», набравший 16 374 голоса. На втором месте — «Легковые автомобили для выезда участковых педиатров и терапевтов к пациентам на дом» с 13 029 голосами. Замыкает тройку лидеров вариант «Оборудование и мебель для организации здорового питания в школьных столовых», получивший 10 452 голоса.

По итогам предварительного отбора в список для «Народного совета» вошли десять возможных направлений финансирования. Участникам голосования предстоит выбрать из этих вариантов три наиболее предпочтительных. Выделенная на реализацию проекта сумма — 500 млн рублей — будет распределена между тремя победившими направлениями финансирования пропорционально числу поданных за них голосов.

«Народный совет» создает важный прецедент — впервые в истории региона выделяются крупные средства — полмиллиарда рублей на те цели, которые определят сами жители Дона.

Отметим, что, помимо сайта, жители области могли выразить свое мнение и на участках для голосования по поправкам в Конституцию. Сбор голосов по проекту «Народный совет» продлился до 1 июля включительно.

На базе аппарата Общественной палаты Ростовской области работает ситуационный центр общественного наблюдения, где в режиме реального времени отслеживался процесс голосования, возни-

кающие вопросы и проблемы, принимаются оперативные решения и меры общественного реагирования.

В ситуационный центр могут обращаться граждане при возникновении спорных моментов или вопросов, связанных с общероссийским голосованием.

Общественная палата Ростовской области совместно с региональным отделением юристов России сформировала мобильные группы, которые выезжают на участки голосования в случае возникновения различных спорных и конфликтных ситуаций.

В муниципальных образованиях Ростовской области к общероссийскому голосованию по поправкам в Конституцию привлечено порядка 15 тысяч общественных наблюдателей. Работали 2613 участков для голосования.

Вышеприведенные примеры реализации права населения на осуществление местного самоуправления подтверждают тезис о том, что местное самоуправление является ведущим элементом гражданского общества, во многом выступает как его основа. Законодательством заложено большое многообразие форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, полноценная реализация которых, при условии преодолении ряда проблем, будет способствовать развитию и укреплению гражданского общества.

Однако существующие проблемы в данной сфере важно оперативно решать. Так, например, необходимо упростить процедуры инициирования населением проведения местного референдума, отзыва депутата местного представительного органа, других выборных должностных лиц. Процедурные требования, закрепленные сегодня ФЗ № 131-ФЗ, делают использование данных форм населением практически нереализуемыми. Факт увеличения количества местных референдумов в последние годы свидетельствует вовсе не о повышении гражданской активности (все они были инициированы местными органами власти), а о том, что таким образом власть решает вопросы, в частности, финансово-экономического характера, так как 99% посвящены вопросам самообложения граждан.

Решать проблему возвращения статуса населения как власти на местах можно только через преодоление отчуждения, закрытости между местной властью и населением, проведение политики, направленной на то, чтобы власть слышала и учитывала (была обязана учитывать) при принятии решений интересы населения. Очень часто по

менее «важным» для власти вопросам референдум заменяется опросом, что позволяет при сохранении видимости демократизма принимаемых решений не учитывать мнения граждан по рассматриваемому вопросу или учитывать не в полной мере. Поэтому вопрос повышения правовой грамотности населения в области местного самоуправления также остается крайне актуальным и направлен на решение проблемы повышения эффективности взаимодействия граждан и местных властей. Просвещение населения может осуществляться через средства массовой коммуникации, при участии других элементов гражданского общества. Субъекты государственного (прежде всего органы прокуратуры) и общественного контроля должны четко отслеживать прямое или косвенное нарушение со стороны местных властей прав граждан на реализацию местного самоуправления.

По нашему мнению, из законодательства о местном самоуправлении должны быть исключены все неточности и противоречия, как то:

— какие вопросы выносятся на местный референдум — наиболее важные вопросы местного значения или просто вопросы местного значения, и где те критерии, по которым определить большую или меньшую важность того или иного вопроса;

— почему инициативная группа по организации референдума или голосования по отзыву выборного должностного лица ходатайствует (то есть просит) перед избирательной комиссией ее зарегистрировать, если это право граждан, причем конституционное;

— наконец, почему инициировать отзыв выборного должностного лица местного самоуправления можно только тогда, когда против него уже есть судебное решение, вступившее в законную силу. Здесь уже и так очевидно, что им была нарушена законность и он должен понести соответствующую ответственность. А если депутат не представляет интересы своих избирателей, а решает свои личные вопросы, используя данные ему людьми властные полномочия, почему последние, как источник власти в государстве, не могут отозвать его, отобрав у него мандат доверия.

Реализация данных мероприятий будет способствовать преодолению существующих проблем в сфере налаживания эффективного взаимодействия между местными органами власти и населения, благоприятствовать более широкому вовлечению людей в решение вопросов местного значения, что в конечном итоге приведет к повышению эффективности института местного самоуправления в целом.

Уральский институт управления —
филиал РАНХиГС

ВАСИЛЬЕВА ЕЛЕНА ИГОРЕВНА,
доцент кафедры регионального и муниципального управления,
канд. социол. наук, доцент

ЗЕРЧАНИНОВА ТАТЬЯНА ЕВГЕНЬЕВНА,
заведующий кафедрой регионального и муниципального управления,
канд. социол. наук, доцент

Реализация муниципальной составляющей региональных проектов в Свердловской области

В Свердловской области для выполнения показателей национальных проектов приняты и реализуются 57 региональных проектов. Реализация региональных проектов предусматривает достижение 264 целевых показателей. Самый весомый пакет — по здравоохранению, демографии, цифровой экономике, образованию.

На заседании Совета при Губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области для муниципальных образований Свердловской области были утверждены муниципальные компоненты региональной составляющей национальных проектов.

Участие муниципальных образований предусмотрено в таких направлениях, как:

— содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет на территории Свердловской области;

— создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва (Свердловская область);

— формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области;

— жилье (Свердловская область);

— современная школа (Свердловская область);
— успех каждого ребенка (Свердловская область);
— чистая вода (Свердловская область);
— чистая страна (Свердловская область);
— дорожная сеть Свердловской области, а также Екатеринбургской городской агломерации и Нижнетагильской городской агломерации на 2019–2024 годы;
— создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди») (Свердловская область);
— обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Свердловская область);
— цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура») (Свердловская область);
— акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства.

Участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов в Свердловской области осуществляется в форме:
— участника, т.е. участие муниципального образования в реализации отдельных мероприятий региональных проектов, получение субсидий из областного бюджета на реализацию мероприятий региональных проектов;
— муниципального компонента, т.е. реализация комплекса мероприятий, направленных на достижение показателей и результатов муниципального компонента регионального проекта.

Для мониторинга реализации используется ГИИС «Электронный бюджет» и Автоматизированная информационная система управления проектной деятельностью в Свердловской области.

Таким образом, можно сделать вывод, что участие муниципалитетов Свердловской области предполагается ориентировочно в менее чем четверти региональных проектов. При этом в реализацию большинства региональных проектов с муниципальной составляющей вовлечены лишь отдельные территории. Таким образом, наблюдается избирательный принцип при формировании муниципальной составляющей региональных проектов, несмотря на то, что роль муниципальных образований в реализации региональных составляющих федеральных проектов имеет существенное значение, так как достижение целей и показателей национальных проектов требует выпол-

нения показателей и мероприятий на всех уровнях управления, в том числе и на муниципальном. Каждый уровень власти участвует в мероприятиях в рамках своих полномочий.

Рассмотрим направления реализации муниципальной составляющей.

Таблица 1. Расходы бюджета Свердловской области и бюджетов муниципальных образований на реализацию национальных проектов в 2019 г. и всего (2019–2024 гг.), тыс. руб.[1]

№	Название регионального проекта	Свердловская область		МО	
		2019	Всего	2019	Всего
1	Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет на территории Свердловской области	1 189 872,40	3 061 223,00	1 018 899,40	2 286 578,50
2	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва (Свердловская область)	963 875,90	3 249 757,10	791 244,00	2 091 006,20
3	Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области	1 904 045,56	11 713 249,86	2 015 207,71	12 191 973,21
4	Жилье (Свердловская область)	2 401 912,30	6 577 662,10	2 461 000,60	7 093 875,20
5	Современная школа (Свердловская область)	994 831,60	2 585 140,70	1 315 761,99	2 759 671,29

[1] Составлено авторами на основе http://midural.ru/project_office/100831/. Цифровые данные приведены на 9 июня 2020 г.

Таблица 1 (окончание)

№	Название регионального проекта	Свердловская область		МО	
		2019	Всего	2019	Всего
6	Успех каждого ребенка (Свердловская область)	312 237,69	2 432 938,81	14 764,50	59 570,28
7	Чистая вода (Свердловская область)	83 361,80	1 340 456,80	70 273,40	1 360 486,93
8	Чистая страна (Свердловская область)		492 078,90		551 838,30
9	Дорожная сеть Свердловской области, а также Екатеринбургской городской агломерации и Нижнетагильской городской агломерации на 2019–2024 годы	3 965 245,70	17 408 298,70	1 684 636,91	9 068 322,44
10	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди») (Свердловская область)	17 250,00	103 500,00	3000	18000
11	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Свердловская область)	328 748,70	1 137 267,20	257 552,60	930 962,67
12	Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура») (Свердловская область)	6 720,00 3	23 020,00	4 520,00	10120
13	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	468 861,85	1 743 086,69	800	800

На реализацию мероприятий региональных проектов, в которых принимают участие муниципальные образования Свердловской области, объём финансирования за счет местных бюджетов за период с 2019 по 2024 годы составит 4 929,4 млн рублей, в том числе на 2019 год — 9,6 млрд рублей. Наибольшая доля средств местных бюджетов предусмотрена в проекте «Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области».

В 2019 году средства местных бюджетов были направлены на реализацию мероприятий 12 региональных проектов (табл. 2).

Таблица 2. Структура финансирования муниципальной составляющей региональных проектов Свердловской области в 2019 году[1]

№	Название регионального проекта	Доля в общем объёме финансирования
1	Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет на территории Свердловской области	10,57
2	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва (Свердловская область)	8,21
3	Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области	20,91
4	Жилье (Свердловская область)	25,54
5	Современная школа (Свердловская область)	13,65
6	Успех каждого ребенка (Свердловская область)	0,15
7	Чистая вода (Свердловская область)	0,73
8	Чистая страна (Свердловская область)	0,00
9	Дорожная сеть Свердловской области, а также Екатеринбургской городской агломерации и Нижнетагильской городской агломерации на 2019–2024 годы	17,48

[1] Составлено авторами на основе http://midural.ru/project_office/100831/. Данные приведены на 9 июня 2020 г.

Таблица 2 (окончание)

№	Название регионального проекта	Доля в общем объёме финансирования
10	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди») (Свердловская область)	0,03
11	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Свердловская область)	2,67
12	Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура») (Свердловская область)	0,05
13	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	0,01

Как показывают данные, представленные в табл. 2, наибольший объём муниципальной составляющей в 2019 году пришелся на региональные проекты «Жилье», «Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области», «Дорожная сеть Свердловской области». Такая ситуация во многом связана с тем, что по данным направлениям у муниципалитетов была готова проектная документация для заключения соглашения с органами государственной власти субъекта в целях предоставления субсидий для реализации мероприятий муниципальной составляющей региональных проектов.

В дальнейшем структура финансирования не должна значительным образом измениться (табл. 3). Тем не менее, нужно отметить, что паспорта проектов постоянно изменяются в связи с заключением новых соглашений и вносятся соответствующие изменения в ГИИС «Электронный бюджет».

В табл. 4 представлено соотношение регионального и муниципального финансирования по региональным проектам. Высокая доля софинансирования характерна для проектов, затрагивающих решение вопросов местного значения в области благоустройства, водоснабжения, участия в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых ком-

Таблица 3. Структура финансирования муниципальной составляющей региональных проектов Свердловской области в 2019–2024 гг.[1]

№	Название регионального проекта	Доля в общем объеме финансирования
1	Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет на территории Свердловской области	5,95
2	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва (Свердловская область)	5,44
3	Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области	31,73
4	Жилье (Свердловская область)	18,46
5	Современная школа (Свердловская область)	7,18
6	Успех каждого ребенка (Свердловская область)	0,16
7	Чистая вода (Свердловская область)	3,54
8	Чистая страна (Свердловская область)	1,44
9	Дорожная сеть Свердловской области, а также Екатеринбургской городской агломерации и Нижнетагильской городской агломерации на 2019–2024 годы	23,60
10	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди») (Свердловская область)	0,05
11	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Свердловская область)	2,42
12	Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура») (Свердловская область)	0,03
13	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	0,00

[1] Составлено авторами на основе http://midural.ru/project_office/100831/. Данные приведены на 9 июня 2020 г.

Таблица 4. Доля софинансирования региональных проектов Свердловской области со стороны муниципалитетов в 2019–2024 гг.[1]

№	Название регионального проекта	
1	Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет на территории Свердловской области	0,746949
2	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва (Свердловская область)	0,643435
3	Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области	1,04087
4	Жилье (Свердловская область)	1,07848
5	Современная школа (Свердловская область)	1,067513
6	Успех каждого ребенка (Свердловская область)	0,024485
7	Чистая вода (Свердловская область)	1,014943
8	Чистая страна (Свердловская область)	1,121443
9	Дорожная сеть Свердловской области, а также Екатеринбургской городской агломерации и Нижнетагильской городской агломерации на 2019–2024 годы	0,52092
10	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди») (Свердловская область)	0,173913
11	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Свердловская область)	0,818596
12	Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура») (Свердловская область)	0,439618
13	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	0,000459

[1] Составлено авторами на основе http://midural.ru/project_office/100831/. Данные приведены на 9 июня 2020 г.

мунальных отходов, образования в части проекта «Современная школа», проекта «Жилье».

Самая низкая доля софинансирования со стороны муниципалитетов характерна для региональных проектов акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства, создания условий для реализации творческого потенциала нации.

Следует отметить, что выделяя в муниципальных программах объёмы финансирования муниципальной составляющей региональных проектов, входящих в национальные проекты, муниципалитеты применяли разные подходы:

1) выделение регионального проекта в муниципальной программе с разбивкой по источникам финансирования с нулевыми значениями (или обеспечение муниципальной составляющей только за счет местного бюджета), что позволяет, в случае заключения соглашения о предоставлении субсидий для реализации мероприятий муниципальной составляющей региональных проектов, максимально быстро внести изменения в муниципальную программу;

2) выделение регионального проекта в муниципальной программе с учетом мероприятий проектов, запущенных до формирования проектов, направленных на исполнение Майского Указа Президента РФ, или государственных программ Свердловской области, исполнение которых направлено на достижение ключевых показателей, установленных программами Свердловской области, входящих в состав национальных проектов.

Основной причиной различных подходов муниципальных образований в выделении объёмов финансирования в разрезе региональных проектов является период формирования новых муниципальных программ или внесение изменений в действующие муниципальные программы. Кроме того, в процессе детального планирования муниципальной составляющей во взаимодействии с органами власти региона данные о требуемых объёмах финансового обеспечения мероприятий проектов в настоящее время уточняются, что также влияет на сведения, содержащиеся в муниципальных программах.

При этом нужно отметить, что соответствующие муниципальные проекты не разработаны, участие в реализации национального проекта муниципалитета предполагается только в качестве одного из исполнителей мероприятия с установлением отдельных показателей для каждого муниципалитета.

Проанализируем степень достижения установленных для муниципалитета показателей на примере городского округа Первоуральск (табл. 5)[1].

Таблица 5. Информация об установленных показателях и их достигнутых значениях в рамках национальных проектов по городскому округу Первоуральск в 2019 г.

Наименование показателя	План	Факт	Выполнение	Комментарий
Национальный проект «Демография»				
Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет	87,5	83,6	нет	Регулирование предельной численности воспитанников и перепрофилирование мест для детей до 3 лет) — 385 мест (156 мест за счет регулирования предельной численности, 229- за счет перепрофилирования групп для детей до трех лет); предоставлены вариативные формы дошкольного образования — 30 мест в МАДОУ «Детский сад № 37» (филиалы № 49, 16); организована система дистанционного обучения детей — 165 мест в МАДОУ «Детский сад 39».
Доля граждан среднего возраста (женщины: 30–54 года; мужчины: 30–59 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности граждан среднего возраста	28,5	25,2	нет	Проводилась пропаганда здорового образа жизни и развития физической культуры и спорта, размещение информации в СМИ, проведение официальных физкультурных и спортивных мероприятий
Доля граждан старшего возраста (женщины: 55–79 лет; мужчины: 60–79 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности граждан старшего возраста	13,3	10,4	нет	Проводилась пропаганда здорового образа жизни и развития физической культуры и спорта, размещение информации в СМИ, проведение официальных физкультурных и спортивных мероприятий

[1] В настоящее время в открытых источниках отсутствует информация о степени достижения целевых показателей, установленных для муниципального образования в рамках национальных проектов.

Таблица 5 (продолжение)

Наименование показателя	План	Факт	Выполнение	Комментарий
Уровень обеспеченности граждан спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта	44,0	45,8	да	Выполнено строительство воркаутных площадок (стадион Хромпик (ул. Урицкого, 8) и Набережная Нижне-Шайтанского пруда), строительство памп-трека (Парк новой культуры (ул. Гагарина 24А))
Доля детей и молодежи (возраст 3–29 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности детей и молодежи	82,7	82,8	да	Проведены мероприятия, направленные на пропаганду здорового образа жизни и развития физической культуры и спорта, размещалась информация в СМИ, проводились официальные физкультурные и спортивные мероприятия
Национальный проект «Образование»				
Число общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах, обновивших материально-техническую базу для реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей, единиц нарастающим итогом к 2018 году	1	1	да	24 сентября 2019 года в Центре образования цифрового и гуманитарного профилей на базе МАОУ «СОШ № 26» открыт центр «Точка Роста». В Центре «Точка Роста» произведено обновление материально-технической базы для формирования у обучающихся современных технологий
Численность обучающихся, охваченных основными и дополнительными общеобразовательными программами цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей, тысяч человек нарастающим итогом к 2018 году	0,050 тыс. человек	0,628 тыс. человек	да	

Таблица 5 (окончание)

Наименование показателя	План	Факт	Выполнение	Комментарий
Национальный проект «Экология»				
Доля городского населения городского округа Первоуральск, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения	100	95,9	нет	Часть жителей города (частного сектора) обеспечена водоснабжением через собственные источники (скважины в частных домах)
Доля населения городского округа Первоуральск, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения	94,9	87,9	нет	Около 6,5 тыс.чел — жителей сельского населения не обеспечено системами водоснабжения, использует воду из водоразборных колонок, либо частных скважин
Национальный проект «Культура»				
Увеличение к 2024 году на 15% числа посещений организаций культуры	101	106,6	да	

Таким образом, из 10 установленных показателей в городском округе Первоуральск были достигнуты только 5 (то есть 50%). Причинами недовыполнения является хаотичное установление показателей, отсутствие мероприятий, направленных на достижение установленных показателей. В основном, как видно из таблицы 5, меры предполагались организационные, однако без инвестиционных мероприятий достижение установленных показателей невозможно.

Для выявления факторов, препятствующих участию муниципальных образований в Свердловской области в реализации национальных проектов, был проведен экспертный опрос. Всего в исследовании приняли участие 5 экспертов. В качестве экспертов выступили государственные гражданские служащие Свердловской области, занимающиеся реализацией региональных проектов и муниципальные служащие, занимающиеся реализацией муниципальной составляющей региональных проектов. Рассмотрим результаты исследования.

Первая и наиболее важная, по мнению экспертов, группа барьеров может быть обозначена как ***финансовые барьеры***.

Недостаток собственных финансовых средств у муниципалитетов и значительная зависимость от бюджетов вышестоящего уровня — как стимулирует муниципалитеты к заключению соглашений и реализации мероприятий на условиях софинансирования со стороны бюджета субъекта, так и является существенным препятствием на пути к возможностям участия муниципалитетов в реализации национальных проектов, поскольку часть финансовых расходов на реализацию проекта муниципальным образованиям придется взять на себя. В условиях большого бюджетного дефицита значительной части муниципальных образований Свердловской области и растущего муниципального долга подобные расходы *«поставят местную администрацию в еще худшее финансовое положение»*. Кроме того, *«появится дополнительный контроль и внимание к работе муниципалитетов, дополнительная отчетность (ежемесячная и ежеквартальная)»*.

Ситуация, по мнению экспертов, *«напоминает замкнутый круг: муниципальные образования, остро нуждающиеся в софинансировании со стороны вышестоящего бюджета, сами не могут обеспечить это софинансирование, они даже проектную документацию не могут оплатить, потому что нет средств на это»*.

Кроме того, недостаток средств может существенным образом сказаться на результатах проектов. Среди наиболее «чувствительных» сфер, по мнению экспертов, национальные проекты «Экология» и «Демография» (в части обеспечения местами в дошкольных учреждениях детей от 2 месяцев). В целом, данный вывод подтверждается приведенными выше данными по городскому округу Первоуральск. Также важно отметить, что отсутствие средств для софинансирования мероприятий приводит к тому, что ряд острых проблем муниципалитетов не решается в рамках нацпроектов, хотя такие направления в национальных проектах предусмотрены (например, утилизация ТБО, обеспечение населения водой и пр.).

Вторая группа барьеров — ***организационные***. В настоящий момент понятие «участие муниципальных образований в реализации национальных проектов» не раскрыто ни на федеральном, ни на региональном уровне. По мнению экспертов, в Свердловской области *«участия муниципальных образований в реализации национальных проектов нет»*, ряд экспертов высказали мнение, что *«проекты просто реализуются на муниципальном уровне: там, где живут люди»*. Сами представители органов местного самоуправления высказываются

следующим образом: *«нам скажут, как и когда участвовать, мы так и участвуем»*.

В целом данный вывод согласуется с тем, что представители органов местного самоуправления не входят в Совет при Губернаторе по национальным проектам и Проектный комитет [1]. Общий подход, применяемый в Свердловской области, состоит в том, чтобы муниципальная составляющая охватывала только вопросы местного значения, а ее объём для конкретного муниципального образования определяется органами государственной власти (профильным министерством) самостоятельно. При этом критерии отбора и его процедура не закреплена. *«Процесс отбора участников национального проекта и сопутствующие конкурсные процедуры по-прежнему лишены прозрачности и должным образом не регламентированы, поэтому субъективизм в данном случае вполне понятен и логичен, однако требует искоренения»*. В качестве примера такой ситуации экспертом было приведено мероприятие «Создание «Точки роста». По его мнению, созданные в рамках проекта точки роста недостаточно эффективно функционируют, поскольку решение принималось без учета анализа ситуации и потребности в такой «Точке» в конкретном муниципалитете.

Третья группа барьеров — ***кадровые***. Данный барьер актуален не только для малых городов и сельских территорий, где наблюдается острый дефицит высококвалифицированных кадров. Эксперты высказывают однозначную позицию в необходимости повышения квалификации муниципальных служащих в области проектного управления, ГИИС «Электронный бюджет» и иных прикладных аспектов, связанных с реализацией проектов. Также эксперты отмечают, что на рынке образовательных услуг *«качественных программ подготовки нет» и «приходится самим справляться»*. По мнению экспертов, муниципальные и государственные служащие (даже занимающие руководящие должности) зачастую *«не владеют технологиями планирования, не обладают должным уровнем развития аналитического и стратегического мышления, а также не имеют необходимых знаний в сфере проектного управления. При таком кадровом обеспечении успешная реализация национальных проектов фактически невозможна даже при хорошем финансировании»*.

Кроме того, эксперты выделили *«психологическое давление ввиду приоритетного значения национальных проектов»*, и *«высокую “цену” провала реализации проекта»*. Органы местного самоуправления не

всегда готовы взять на себя лишнюю ответственность, которую по действующему законодательству они брать не обязаны. *«Боязнь ответственности и нежелание быть вовлеченными в необязательную деятельность, провал которой может стоить карьеры, способствуют снижению мотивации муниципальных служащих и руководителей муниципальных образований к участию в реализации национальных проектов»*.

Четвертая группа барьеров — ***методологическая***. Эксперты отметили такую проблему как *«непонимание сущности национальных проектов местными администрациями (как руководством муниципалитета, так и рядовыми служащими)»*. Для них непонятны механизмы реализации национальных проектов и место муниципальных образований в этих механизмах, статус национальных проектов в системе стратегического планирования и их преимущества перед привычными стратегическими документами. «*Данный фактор окончательно уничтожает мотивацию органов местного самоуправления к реализации национальных проектов, затрудняет целеполагание и не позволяет сформировать стратегическое видение развития муниципалитета в рамках национальных проектов»*.

Один из наиболее сложных вопросов в Свердловской области — это соотношение национальных проектов и принятых стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Проведенный анализ показывает, что несмотря на то, что в стратегии муниципалитетов закреплены те или иные направления, соответствующие направлениям национальных проектов и их мероприятиям, в данных муниципалитетах отсутствует такая муниципальная составляющая или она представлена в недостаточном объёме для решения проблемы в конкретном муниципальном образовании. Особенно характерна такая ситуация для национальных проектов «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда».

Действующее законодательство не закрепляет сформулированные права и обязанности сторон при реализации национальных проектов на муниципальном уровне. Складывается ситуация, когда органы местного самоуправления практически не имеют обязательств в данной сфере, а органы государственной власти не обладают правовыми инструментами воздействия на муниципалитеты по их участию в национальных проектах. Поэтому даже при наличии обоюдного желания сторон законодательство не предусматривает четкого регулирования такого рода отношений в правовом поле.

Пятая группа барьеров — ***коммуникационные***, вызванные недостаточным уровнем взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона. Названные ранее факторы могли быть нивелированы посредством интенсивного и конструктивного взаимодействия между уровнями публичной власти, однако, по мнению экспертов, оно «*остается в зачаточном состоянии*». Регионы отнюдь не всегда прислушиваются к мнению органов местного самоуправления и учитывают потребности муниципалитетов либо могут вообще не знать их реальные проблемы и потребности. Методическое сопровождение проектной деятельности в муниципальных образованиях фактически отсутствует, из-за чего муниципальные служащие оказываются в сложном положении, не зная даже правила заполнения проектной документации. Симметричное отношение наблюдается и со стороны местных властей, которые готовы сотрудничать с органами государственной власти лишь по вопросам, где в этом есть острая необходимость или юридические обязанности.

Таким образом, подводя итог рассмотрению муниципальной составляющей региональных проектов в Свердловской области можно отметить, что муниципалитеты Свердловской области пока очень в ограниченном объёме и точечно участвуют в реализации национальных проектов. Муниципальная составляющая была «отписана» им сверху — вниз со стороны органов государственной власти. Правовой основой взаимодействия выступают заключаемые соглашения, которые не в полной мере учитывают особенности закрепления полномочий за каждым уровнем публичного управления. Стратегии муниципалитетов, которые были актуализированы в 2018–2020 гг. остаются в условиях низкой бюджетной обеспеченности местных бюджетов не востребованными, поскольку муниципалитеты «выполняют поручения» вышестоящих уровней публичного управления без ранжирования актуальности задач, стоящих перед муниципальным образованием. Финансирование на национальные проекты не соответствует объёму потребностей муниципалитетов, и в этой ситуации значительная часть муниципалитетов не включена в национальные проекты и не имеет муниципальной составляющей в важнейших сферах — дорожной деятельности и экологическом направлении. К сожалению, на наш взгляд, сохранение существующих тенденций не позволит в полном объёме реализовать цели национальных проектов и преодолеть сложившиеся территориальные дисбалансы в развитии тер-

ритории Свердловской области, потому что ради выполнения целей национальных проектов регион будет определять муниципальную составляющую только тем муниципалитетам, где есть возможность достичь установленных показателей.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Положение о Проектном комитете Свердловской области: Указ Губернатора Свердловской области от 06 марта 2017 г. № 128-УГ. URL: http://midural.ru/ufiles/128_ug.pdf (дата обращения: 12.06.2020).
2. Региональные проекты Свердловской области URL: http://midural.ru/project_office/100831/. (дата обращения: 12.06.2020).

ТАМБОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Тамбовский филиал РАНХиГС

ТРИФОНОВ ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ,
доцент кафедры государственного управления и гуманитарных дисциплин, канд. филос. наук, доцент

ГОЛОВИНА АНЖЕЛИКА АНДРЕЕВНА,
заместитель директора, канд. псх. наук, доцент

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: опыт Тамбовской области

Введение

Национальные проекты, направленные на совершенствование наиболее фундаментальных областей общественной жизни, стали основным драйвером их развития на ближайшие годы. В достижении намеченных целей и показателей одну из ключевых ролей призваны сыграть органы местного самоуправления, так как непосредственная реализация всех национальных проектов осуществляется на территориях конкретных муниципальных образований. В наибольшей степени это относится к тем национальным проектам, содержание которых находится, в том числе, и в зоне ответственности муниципалитетов.

С учётом данных обстоятельств организована совместная деятельность региональных и муниципальных органов власти по реализации национальных проектов. Определённый опыт накоплен и в Тамбовской области.

Цель исследования — обобщить накопленный опыт деятельности региональных и муниципальных органов власти Тамбовской области по реализации национальных проектов.

Основная часть

В регионе, прежде всего, была сформирована необходимая организационно-правовая основа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Тамбовской области по реализации национальных проектов. Так, был создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области, являющийся координационным органом, образованным для обеспечения реализации приоритетных национальных проектов[1].

В состав Совета по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области (далее — Совет) были включены (по согласованию) глава города Тамбова Тамбовской области Н.В. Макаревич и исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» В.Н. Миронов.

В качестве основных задач Совета были определены:

— обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти области, взаимодействие с федеральными органами государственной власти, взаимодействие с федеральными и областными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями при реализации приоритетных национальных проектов;

— определение механизмов реализации приоритетных национальных проектов;

— организационное, методическое и информационное обеспечение реализации национальных проектов;

— привлечение к реализации национальных проектов представителей партий и общественных объединений, научного сообщества;

[1] О Совете по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области: Постановление администрации Тамбовской области от 20 августа 2018 г. № 833 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).

— анализ практики реализации приоритетных национальных проектов и подготовка предложений по её совершенствованию.

Главам (главам администраций) городов и районов области было рекомендовано создать рабочие группы по реализации и мониторингу приоритетных национальных проектов в Тамбовской области на территории муниципальных образований[1].

По поручению главы администрации области А.В. Никитина создан «Атлас участия в национальных проектах РФ муниципальных образований Тамбовской области», в котором за каждым из них закреплены целевые показатели, которые необходимо достичь региону. Определён перечень контрольных точек и мероприятий национальных проектов с непосредственным участием муниципальных образований.

В каждом муниципальном образовании Тамбовской области созданы муниципальные проектные офисы.

Для каждого национального проекта, реализуемого на территории муниципального образования, созданы проектные комитеты (состоящие из рабочих групп). Благодаря их деятельности обеспечивается:

— прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений посредством предоставления актуальной и достоверной информации о ходе реализации проектов;

— достижение результатов деятельности, запланированных администрацией области и органами исполнительной власти;

— соблюдение и сокращение сроков достижения результатов;

— повышение эффективности использования ресурсов;

— повышение эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия;

— повышение эффективности контроля за ходом реализации проектов.

Во всех муниципальных образованиях области действуют советы при главах администраций по реализации национальных проектов. Заключены необходимые соглашения и контракты. Всего в 2020 году ожидается 188 соглашений.

Особо следует выделить разработанную и внедрённую в регионе систему мониторинга достижения муниципальными образованиями целевых показателей в рамках реализации национальных проек-

[1] О Совете по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области: Постановление администрации Тамбовской области от 20 августа 2018 г. № 833 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).

тов в Тамбовской области[1]. В соответствии с распоряжением администрации Тамбовской области от 20.11.2019 г. № 754-р «О мониторинге достижения муниципальными образованиями целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области»:

1) утверждён перечень целевых показателей для муниципальных образований области в рамках реализации национальных проектов Тамбовской области;

2) утверждено Положение об организации мониторинга достижения целевых показателей;

3) руководителям органов исполнительной власти области, руководителям национальных проектов, по которым разработаны целевые показатели для муниципальных образований, предписано ежегодно до 15 марта представлять в управление экономической политики администрации области информацию для актуализации перечня на текущий год, а также руководствоваться Положением при оценке достижения целевых показателей муниципальными образованиями области;

4) курирующему заместителю главы администрации области ежегодно до 01 мая текущего года актуализировать перечень для утверждения в установленном порядке, а также осуществлять сводную оценку достижения целевых показателей;

5) муниципальным образованиям области рекомендовано представлять по запросам руководителей национальных проектов области, по которым разработаны соответствующие целевые показатели для муниципальных образований, необходимую информацию для оценки достижения целевых показателей.

Для каждого муниципального образования утверждён перечень целевых показателей, достигаемых в рамках следующих национальных проектов: «Образование», «Демография», «Жильё и городская среда», «Здравоохранение», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Культура».

По утверждённому перечню целевых показателей осуществляется мониторинг их достижения. В соответствии с Положением об организации мониторинга достижения целевых показателей для муни-

[1] О мониторинге достижения муниципальными образованиями целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области: Распоряжение администрации Тамбовской области от 20.11.2019 г. № 754-р // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).

ципальных образований области в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области:

1) определён порядок организации мониторинга достижения целевых показателей муниципальными образованиями области;

2) в целях стимулирования муниципальных образований области по достижению целевых показателей установлена система поощрения муниципальных образований области:

— за 1 место — Диплом администрации Тамбовской области I степени;
— за 2 место — Диплом администрации Тамбовской области II степени;
— за 3 место — Диплом администрации Тамбовской области III степени.

Выделим последовательность (алгоритм) действий соответствующих органов власти в рамках установленного порядка организации мониторинга достижения целевых показателей муниципальными образованиями области:

1) ежегодно до 25 января руководители органов исполнительной власти области, руководители национальных проектов, по которым разработаны целевые показатели для муниципальных образований, представляют в управление экономической политики администрации области информацию и сводную информацию об оценке выполнения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области, согласованную с курирующим заместителем главы администрации области по установленным формам;

2) ежегодно до 15 февраля Управление экономической политики администрации области осуществляет формирование сводной информации о достижении целевых показателей национальных проектов муниципальными образованиями области за отчётный год по установленной форме;

3) осуществляется оценка достижения выполнения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области на основе установленной методики;

4) осуществляется формирование сводного рейтинга выполнения муниципальными образованиями области целевых показателей в

рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области на основе установленной методики;

5) на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов Тамбовской области утверждаются результаты мониторинга достижения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области, согласованные с заместителем главы администрации области, координирующим реализацию национальных проектов в Тамбовской области.

В соответствии с установленным алгоритмом осуществлён мониторинг достижения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области за 2019 год. На основании протокола расширенного заседания Совета по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области от 02.03.2020 №15 администрация Тамбовской области постановила наградить за достижение целевых показателей в рамках реализации национальных проектов по итогам 2019 года:

- Дипломом администрации области 1 степени — город Тамбов Тамбовской области;
- Дипломом администрации области II степени — город Мичуринск Тамбовской области;
- Дипломом администрации области III степени — город Моршанск Тамбовской области.

В активной фазе находятся мероприятия по строительству яслей и детских садов, домов культуры, спортплощадок, автомобильных дорог, благоустройству дворовых территорий и общественных пространств, развитию малого бизнеса. Всего более 80 мероприятий, связанных с национальными проектами, реализуется в этом году в муниципальных образованиях. Для этого в местные бюджеты выделено трансфертов из бюджета области в сумме около 3 млрд рублей.

Рассмотрим накопленный муниципальный опыт нашего региона по участию в реализации национальных проектов. Безусловным лидером в этом отношении является областной центр — город Тамбов. По каждому плановому значению показателя достигнуто 100%-ное выполнение (за исключением такого показателя национального проекта «Демография», как «число родившихся, чел.» — 91%). Более того, по многим позициям достигнуто превышение показателей:

— количество услуг психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям (законным представителям) детей, а также гражданам, желающим принять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе с привлечением некоммерческих организаций, единиц — 183,8%;

— доля обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы, в том числе с использованием дистанционных технологий — 147,1%;

— доля обучающихся организаций, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, вовлеченных в различные формы наставничества — 232%;

— доля граждан, принявших участие в решении вопроса развития городской среды от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территории которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды — 177,8%;

— количество квадратных метров расселенного аварийного жилищного фонда — 155,2%;

— количество граждан, расселенных из аварийного жилищного фонда — 166,7%;

— доля протяженности дорожной сети городской агломерации, соответствующая нормативным требованиям к их транспортно-эксплуатационному состоянию — 122,7%;

— количество услуг АО «Корпорация МСП», предоставленных субъектам МСП через МФЦ — 130,7%.

В целом же в городе Тамбове перевыполнена половина показателей по всем национальным проектам, а по реализации проектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Здравоохранение» достигнуты наивысшие результаты среди всех муниципалитетов области.

Для повышения эффективности реализации национальных проектов на муниципальном уровне городским округом — город Тамбов обеспечивается выполнение условий софинансирования реализуемых мероприятий национальных проектов в городе, в пределах от 1 до 5%. В качестве заказчиков по выполнению работ, связанных со строительством, реконструкцией и ремонтом объектов в рамках национальных проектов, выступают подведомственные учреждения администрации города Тамбова.

Для иллюстрации данной статистики приведём наиболее значимые результаты, достигнутые муниципальными образованиями Тамбовской области в реализации национальных проектов.

Отметим, что запланированные целевые показатели воплотились в построенных школах, детских садах, поликлиниках, домах культуры, дорогах, новых парках, скверах и т.д. Так, в областном центре было отремонтировано, реконструировано и построено свыше 22 километров дорог, появились два красивых, комфортных места отдыха — сквер Льва Толстого и «Олимпийский» парк. Исполнение мероприятий национального проекта «Демография» позволило создать 240 дополнительных мест в детских садах для самых маленьких — от 2 месяцев до 3 лет, и 260 мест для детей от 3 до 7 лет. Еще 435 мест для дошкольников раннего возраста создали путем перепрофилирования групп в действующих детских садах. Введено в эксплуатацию два новых современных детских сада: «Медвежонок» по улице Селезневской, и «Машенька» по улице Сабуровской. Строится еще три детских сада[1].

В целях осуществления контроля за ходом реализации мероприятий национальных проектов и выработки эффективных решений по вопросам, возникающим при их реализации, с марта 2020 года регулярно проходят заседания Штаба по реализации национальных (региональных) проектов.

На втором месте рейтинга — Мичуринск, где также была достигнута подавляющая часть индикаторов, закреплённых за городским округом. Перевыполнены показатели по национальным проектам «Образование» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Удалось достичь запланированных показателей по вводу в эксплуатацию нового жилья и по развитию малого и среднего предпринимательства. Благодаря нацпроектам было приобретено большое количество музыкальных инструментов, все школы обеспечены бесплатным интернетом, а на территории мичуринского лицея создана лаборатория «АгроКуб», в которой занимаются все школьники города.

Третье место занял Моршанск, в котором также были достигнуты все закрепленные целевые показатели. Успешнее всего осуществлены мероприятия национального проекта «Демография».

[1] А. Никитин наградил муниципалитеты, достигшие лучших показателей по реализации нацпроектов // [Электронный ресурс]. URL: https://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).

Интересные наработки имеются и в других муниципальных образованиях области. Например, в рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» выделяется лучшая муниципальная практика «Индустриальный парк «Уварово».

Влияние практики «Индустриальный парк «Уварово» на достижение показателей национального проекта:

— увеличение численности занятых в малом и среднем предпринимательстве.

— увеличение объёма инвестиций;

— увеличение налогооблагаемой базы.

Решаемая задача: развитие высокотехнологичных инновационных отраслей экономики, формирование производственной и социальной инфраструктуры, создание высокопроизводительных рабочих мест.

Решение: площадка бывшей промышленной зоны не была задействована с 2000 года. Администрацией области и администрацией города Уварово велся поиск потенциальных инвесторов.

В июне 2017 года администрацией города было подготовлено социально-экономическое обоснование целесообразности создания индустриального парка, определение отраслевой принадлежности в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Тамбовской области.

На заседании межведомственного совета по инвестиционной политике 30.06.2017 года принято решение о создании индустриального парка «Уварово» и назначении уполномоченного органа.

Постановлением администрации Тамбовской области от 21.08.2017 № 805 «О создании индустриального парка «Уварово» создан индустриальный парк «Уварово» на территории муниципального образования город Уварово на земельных участках общей площадью 28,3 га.

В августе 2017 года администрацией города Уварово была начата процедура проведения открытого конкурса по отбору управляющей компании для заключения с ней соглашения об управлении индустриальным парком «Уварово». 13 октября 2017 года между администрацией города и ООО «Управляющая компания «Регион 68» заключено соглашение об управлении индустриальным парком «Уварово».

По индустриальному парку «Уварово» получено 9 заявок на размещение производственных предприятий на территории парка.

По результатам отбора заключено 2 договора субаренды земельных участков.

Отметим, что администрацией Тамбовской области обобщен накопленный опыт и подготовлен «Сборник лучших муниципальных практик по реализации национальных проектов».

Кроме того, муниципальные образования Тамбовской области при реализации национальных проектов используют возможности своего статуса. Так, моногород Котовск имеет статус территории опережающего социально-экономического развития, город Мичуринск имеет статус наукограда Российской Федерации.

Вместе с тем, накопленный опыт участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов свидетельствует о наличии ряда проблем в данной сфере. К их числу следует отнести:

1) при реализации национального проекта «Образование» определенную сложность вызывает достижение планируемых значений показателей, целей и задач, выполнение которых зависит от функционирования федеральной информационно-сервисной платформы (до настоящего времени не активна). Существующая методика расчета и методика мониторинга значений показателей проектов параллельно с плановыми значениями показателей (по времени) требует доработки и внесения изменений, так как расчеты и мониторинг показателей проектов утверждаются со значительным отставанием по времени с момента утверждения проектов (показателей).

2) В ходе реализации национального проекта «Жилье и городская среда» определённые сложности вызывает достижение показателя по вводу жилья. В частности, нацпроектом предусмотрено наращивание объёмов ввода многоквартирных жилых домов. Для достижения выполнения данного показателя необходимо разработать механизмы, способствующие росту темпов индивидуального жилищного строительства.

3) Информация о финансировании, заключении соглашений, закупках, финансовом мониторинге и реализации национальных проектов находится в разных подсистемах, что значительно затрудняет сбор и обработку соответствующей информации.

4) Требуется постоянная отчетность о реализации региональных проектов в различные органы власти и соответствующие организации, что влечет за собой необходимость введения дополнительных штатных единиц.

Заключение

Очень важно организовать скоординированную командную работу региональных и муниципальных органов власти Тамбовской области по реализации национальных проектов.

Опыт, накопленный за первый год реализации национальных проектов в Тамбовской области, позволяет с оптимизмом смотреть в будущее с точки зрения достижения итоговых результатов.

На перспективу целесообразно обобщать информацию по итогам мониторинга достижения муниципальными образованиями целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области и размещать на официальном сайте областной администрации следующие документы:

1. Сводную информацию о достижении целевых показателей национальных проектов муниципальными образованиями Тамбовской области за 2020 и последующие годы.

2. Сводный рейтинг выполнения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области за 2020 и последующие годы.

3. Результаты мониторинга достижения муниципальными образованиями области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области, утверждённые на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области за 2020 и последующие годы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 // Российская газета. 2018, 8 мая.
2. Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года, утвержденная Законом Тамбовской области от 04.06.2018 г. № 246-З // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).
3. О Совете по реализации приоритетных национальных проектов в Тамбовской области: Постановление администрации Тамбовской области от 20 августа 2018 г. № 833 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).
4. О мониторинге достижения муниципальными образованиями целевых показателей в рамках реализации национальных проектов в Тамбовской области: Распоряжение администрации Тамбовской области от 20.11.2019 г. №754-р // [Электронный ресурс]. URL: http://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).
5. А. Никитин наградил муниципалитеты, достигшие лучших показателей по реализации нацпроектов // [Электронный ресурс]. URL: https://www.tambov.gov.ru (дата обращения — 25.03.2020).

ТРОФИМОВА МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА,
эксперт аппарата фракции Тюменской областной Думы

О ПРОЦЕССАХ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Национальные проекты в нашей стране начали активно реализовываться сравнительно недавно. С 2019 года регионы и муниципальные образования, для которых этот процесс стал абсолютно новым, приступили к отработке стратегических планов и тактик реализации на местах, учитывая свои уникальные особенности и возможности.

В Тюменской области, после создания главного органа управления проектной деятельностью — Регионального проектного офиса, работу оттачивали по всем направлениям и уровням исполнения — от поступления федеральных средств до строительства объектов на территориях. За два последних года проведена большая организационная и методическая работа. В процессе реализации необходимо было отладить эффективное взаимодействие органов власти и органов местного самоуправления. Этот процесс был не простым и не быстрым, но в результате него отчетливо можно проследить, как формировалась единая система публичной власти в регионе. Положительный эффект от этих процессов наблюдался уже в 2020 году.

Сразу необходимо отметить, что на конец года обеспечено стопроцентное финансирование реализации национальных проектов в регионе, а общий объём расходов на финансирование нацпроектов превысил 19 млрд рублей. По доле регионального софинансирования большинства нацпроектов Тюменская область уверенно входит в число лидеров в УрФО.

Серьезные федеральные и региональные средства, выделяемые для реализации нацпроектов, требуют контроля на всех уровнях. Большие финансовые вливания в бюджеты муниципальных образований имеют риски быть неэффективно использованными, в связи

с чем исполнительная власть системно (ежемесячно, ежеквартально) осуществляет мониторинг хода исполнения нацпроектов.

Контрольную деятельность за реализацией нацпроектов наряду с исполнительной властью осуществляет и власть законодательная. Так, в Тюменской области за депутатами регионального парламента (членами депутатской фракции «Единая Россия») закреплены объекты нацпроектов. Депутаты, выезжая в свои избирательные округа, посещают закрепленные за ними объекты, проводят встречи с управляющим персоналом и заинтересованными гражданами, выясняют имеющиеся проблемы, уточняют контрольные сроки сдачи, формируют фотоархив объектов (до-после) для наполнения онлайн-сервиса «Национальные проекты глазами людей», а также посещают мероприятия по вводу объектов в эксплуатацию.

Кроме того, Тюменской областной Думой осуществляется комплексный анализ и мониторинг ситуации с национальными проектами на муниципальных территориях. Так, на ноябрьском выездном заседании комитета областной Думы по социальной политике по теме «О ходе реализации национальных проектов в Тюменской области» (**на примере Нижнетавдинского муниципального района**), которое в условиях пандемии прошло в режиме видеоконференции, были подняты вопросы реализации региональных проектов Тюменской области в рамках национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Образование» и «Культура».

На примере Нижнетавдинского района было рассмотрено, как идет выполнение нацпроектов на уровне муниципальных образований. Представители органов местного самоуправления Нижнетавдинского района отчитались о результатах реализации социально значимых национальных проектов, рассказали о том, как у них работают медицинские и образовательные учреждения.

В рамках нацпроекта **«Здравоохранение»** в этом году были заменены ветхие деревянные ФАПы на smart — ФАПы в 6 населенных пунктах Нижнетавдинского района: поселках — Тукман, Торгили и Карагандинский, деревнях Красный Яр и Новопокровка и селе Конченбург. Заработали 2 новых модульных ФАПа и врачебная амбулатория. Было закуплено новое оборудование и автотранспорт: видеогастрофиброскоп, видеофиброколоноскоп, автомобиль скорой помощи, санитарная машина, передвижной маммограф.

Работа в рамках нацпроекта по обеспечению лечебных учреждений медицинскими кадрами является одной из приоритетных. Так, в Областной больнице №15 в Нижней Тавде работает 340 человек. За два года в больницу удалось привлечь 11 врачей, 20 медсестер, 2 фельдшера. Ликвидацию кадрового дефицита в районе пытаются решать благодаря программам «Земский доктор», участниками которой стали 5 медиков, и «Земский фельдшер» — 2 медика. Но, несмотря на это, потребность в медработниках сохраняется: нужны еще 7 врачей, 29 медсестер и 4 фельдшера.

По результатам работы нацпроекта **«Демография»** в 2020 году создано 10 мест в яслях для детей до полутора лет. В дошкольных учреждения трудятся 73 педагога, из них 25 человек имеют высшее образование, 47 человек имеют квалификационные категории. В настоящее время в Нижнетавдинском муниципальном районе проживают 1858 детей дошкольного возраста, из них получают дошкольное образование 1642 ребенка в возрасте от 1 года до 7 лет. Обеспечена 100% доступность дошкольного образования как для детей в возрасте от 3 до 7 лет, так и для детей раннего возраста (до трех лет). Потребность населения Нижнетавдинского муниципального района в получении мест в детских садах полностью удовлетворена.

Реализация регионального проекта Тюменской области «Содействие занятости женщин — создание яслей»

№	Показатель		2020 год (план)	2020 год (факт на 01.10.20)	Значение за аналогичный период 2019 года	% исполнения
14	Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет	%	100	100	100	100
15	Количество вновь созданных мест в дошкольных образовательных организациях для детей в возрасте от полутора до трех лет	Ед.	0	0	0	0

Таблица (окончание)

№	Показатель		2020 год (план)	2020 год (факт на 01.10.20)	Значение за аналогичный период 2019 года	% исполнения
16	Количество вновь созданных мест в дошкольных образовательных организациях для детей в возрасте до полутора лет	Ед.	10	10	5	100
17	Удельный вес численности детей в возрасте до трех лет, получающих дошкольное образование в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования и присмотр и уход в общей численности детей в возрасте до трех лет, получающих дошкольное образование в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, и присмотр и уход.	%	0	0	0	0
18	Охват детей в возрасте до трех лет, получающих дошкольное образование в государственных, муниципальных и частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования и присмотр и уход, в общей численности детей в возрасте до трех лет	%	38	38	34,1	100

Последние два года Нижнетавдинский район занимал ведущее положение по уровню смертности населения в Тюменской области. Для укрепления общественного здоровья был проведен ряд мероприятий и смертность удалось снизить. Уровень еще высок по сравнению с областными значениями, но в 2021 году этот показатель планируется выровнять.

Реализация регионального проекта Тюменской области «Укрепление общественного здоровья»

№	Показатель		2020 год (план)	2020 год (факт на 01.10.20)	Значение за аналогичный период 2019 года	% исполнения
1	Смертность мужчин в возрасте 16–59 лет (на 100 тыс. населения)	Ед.	1357,5	1726,5	1188	121
2	Смертность женщин 16–54 лет (на 100 тыс. населения)	Ед.	291,3	542,9	321,7	180
3	Обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни (тысяч человек)	Ед.	0,8	7,4	1,8	925
4	Темпы роста первичной заболеваемости ожирением	%	0,0	12	-8,0	100
5	Число случаев временной нетрудоспособности (на 1 тыс. работающего населения)	Ед.	195,6	21,69	148,63	11

В рамках проекта «Спорт — норма жизни» было отмечено, что на 87% район обеспечен спортивными сооружениями: работает спортивный комплекс, конноспортивный центр, лыжная база, молодежно-оздоровительный центр, 53 плоскостных сооружения, 23 спортивных зала. В ходе заседания выяснилось, что в муниципальном образовании есть потребность в замене старых спортивных площадок на новые, современные и более технологичные.

Национальному проекту **«Образование»** уделяется большое внимание. В районе действует 2 школы, 17 филиалов и структурных подразделений данных школ, которые посещают 3187 детей.

Отмечалось, что в Нижнетавдинском районе запланирована замена двух деревянных школ в с. Кусгургуль и с. Новотроицкое. В 2020 году осуществлялась разработка проектной документации для строительства этих школ. Также на заседании говорилось о том, что в отдельных территориях района не хватает помещений для обучения школьников.

В школах работают 213 учителей. При этом не хватает преподавателей математики, английского и русского языков, учителей начальных классов. На работу в образовательные учреждения в 2020 году пришли 22 педагога, 3 — после обучения в вузах. Кроме того, с 2020 года началась реализация программы «Земский учитель», в рамках которой в МАОУ «Нижнетавдинская средняя общеобразовательная школа» поступил на работу учитель английского языка.

Дополнительное образование детей также в зоне внимания. Центр дополнительного образования посещают 2200 воспитанников. Центр располагается в здании площадью 250 кв. м и такое количества детей вмешает с трудом. Поэтому администрацией района Центру было предоставлено дополнительное здание. Сейчас в здании производится ремонт, на который выделено 2 млн 574 тыс. рублей из муниципального бюджета.

В рамках нацпроекта «Культура» учреждения района ремонтируются и оснащаются современным оборудованием. Из местного бюджета в 2020 году были выделены средства на ремонт 2 библиотек. На средства областного бюджета приобретен передвижной культурный комплекс (автоклуб) со сценой-трансформером, который позволяет проводить в отдаленных территориях культурно-массовые, агитационные, иные мероприятия (праздники, фестивали, Дни района и др.). В 2020 году была разработана проектно-сметная документация на строительство центра культуры и досуга в селе Средние Тарманы. В районе действуют 20 сельских библиотек, 17 культурно-досуговых учреждения, 1 центр культуры и досуга, 1 историко-краеведческий центр, 3 передвижных культурных комплекса. В данных учреждениях трудятся 132 человека. На поощрение лучших муниципальных учреждений культуры Нижнетавдинского района и их работников в 2020 году выделено 400 тыс. рублей.

В 2020 году в рамках деятельности по обеспечению доступности объектов культуры для инвалидов и других маломобильных групп населения из областного бюджета были выделены 16,5 тыс. рублей на дооснащение АУ «Культура» в с. Нижняя Тавда.

На примере Нижнетавдинского района можно проследить, как успешная реализация национальных проектов напрямую влияет на качество жизни жителей муниципальных образований. Так, снижение смертности, как индикатор общего здоровья и благополучия населения района, является, на наш взгляд, одним из главных показателей работы органов местного самоуправления в рамках национальных проектов.

Кроме того, в процессе реализации явно проявляются проблемы муниципалитетов, о которых они могут открыто заявлять органам власти и совместно их решать. Отчетливо видно, что на селе все еще существует дефицит кадров, не хватает помещений для образовательных учреждений, необходима реконструкция и проведение капитальных ремонтов зданий дошкольных учреждений, обновление спортивных объектов, укрепление материально-технической базы образовательных организаций, а также необходимо совершенствование мер соцподдержки педагогов и медиков. Все это должно быть на контроле у всех участников процесса реализации нацпроектов, а значит — у всех органов и представителей публичной власти.

Важно понимать, что на первый план в процессе реализации национальных проектов выходят органы местного самоуправления, обладающие относительной самостоятельностью по отношению, прежде всего, к органам государственной власти. Основные события и мероприятия в рамках нацпроектов происходят сегодня и будут происходить до 2030 года на местах, в муниципалитетах, которые будут являться так называемыми «точками сборки» при реализации нацпроектов. Поэтому очень важно органам госвласти слышать и внимательно изучать проблемы, возникающие в процессе реализации нацпроектов у органов местного самоуправления, и работать с ними в режиме эффективного взаимодействия.

Нацпроекты — это новые, амбициозные, серьезные проекты РФ, каждый из которых требует огромной концентрации усилий всех ветвей и уровней власти, в том числе местного самоуправления. Конструкции взаимосвязи государственной власти с властью на местах в ситуации реализации нацпроектов, вопросы совместного ведения, эффективное правовое регулирование данных процессов — все это формирует абсолютно новую единую систему публичной власти, которую необходимо глубоко изучать изнутри, чтобы иметь возможность воздействовать на эти процессы и совершенствовать их.

Челябинский филиал РАНХиГС

ИЛЬИНЫХ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ,
декан факультета экономика и права

КУРЧАТОВА АЛЕКСАНДРА АЛЕКСЕЕВНА,
ведущий специалист-эксперт Управления проектной деятельности Правительства Челябинской области

Доклад об участии органов местного самоуправления Челябинской области в реализации национальных проектов

1. Возможности участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в Челябинской области

Государственное управление в Российской Федерации осуществляется на разных уровнях власти: федеральном, субъектов Федерации, региональном.

Правовой основой определения сферы ответственности органов государственной власти субъектов Федерации являются положения ст. 72 Конституции Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, устанавливающей предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Кроме того, ответственность за реализацию государственных программ и проектов в социальной сфере несут органы местного самоуправления.

Несмотря на то, что согласно статьям 3 и 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление является самостоятельной формой реализации народовластия и его органы не входят в систему органов государственной власти, через механизм делегирования отдельных государственных полномочий они встраиваются в единую систему государственного управления России.

Для выполнения мероприятий, направленных на решение задач и достижения целей национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходимо участие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Участие органов местного самоуправления в проектной деятельности также подтверждается нормами Постановления Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Участие в реализации принимают представительные органы городских округов (далее — ГО) и муниципальных районов (далее — МР), местные администрации, контрольно-счетные органы и советы муниципальных образований как представители интересов местного населения, в том числе в реализации национальных проектов. На территории некоторых муниципальных образований (далее — МО) созданы проектные офисы (Кизильский МР, Южноуральский ГО и др).

2. Механизм участия органов местного самоуправления в реализации отдельных национальных проектов в Челябинской области

Национальный проект представляет собой часть платформы социально-экономического и стратегического развития страны, которая направлена на конкретную сферу общественных отношений и предусматривает достижение конкретных целей в этой сфере.

Документальное оформление национального проекта предполагает составление паспорта проекта, а также разработку плана проекта. План проекта фактически представляет собой программу мероприятий, позволяющих достичь плановых показателей в конкретной сфере общественных отношений по результатам реализации национального проекта.

В структуре федерального проекта выделяется региональный элемент, так называемая региональная составляющая. Региональная составляющая представляет собой часть национального проекта, за реализацию которой ответственен регион.

Муниципалитет участвует в реализации национальных проектов посредством реализации региональной составляющей национальных проектов. При этом региональная составляющая может быть оформлена в качестве самостоятельного проекта или представляет собой перечень конкретных мероприятий в рамках реализации национального проекта. Когда самостоятельный проект не разрабатывается регионом, муниципалитет участвует в реализации национального проекта в качестве одного из исполнителей мероприятия национального

проекта. Муниципальная составляющая также может быть представлена либо самостоятельным проектом, либо перечнем мероприятий на муниципальном уровне [1].

На территории Челябинской области организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов являются:

- региональные проекты и региональные программы, разрабатываемые с привлечением администраций муниципальных образований;
- соглашения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий региональных проектов.

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов имеет разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов, в том числе методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах местного самоуправления и типовых положений о проектной деятельности в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления.

В настоящее время органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий 18 региональных проектов на территории Челябинской области (в рамках 8 национальных проектов из 12 реализуемых).

Очень активное участие органы местного самоуправления принимают в реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда», в рамках регионального проекта «Формирование комфортной городской среды». Заинтересованное личное участие граждан вызывают проекты по благоустройству территорий муниципальных образований, в том числе дворов и общественных территорий, а также проекты в сфере экологии. Данный проект — один из самых понятных и очевидных для людей. Его результаты видит каждый, поэтому проект востребован среди южноуральцев. Люди сами участвуют в выборе объектов, подлежащих благоустройству, и сами же принимают работы, выполненные в рамках проекта.

По результатам 2019 года во всех МО выполнены в полном объёме работы на 344 дворовых территориях и 188 общественных территориях, выполнены муниципальные контракты по разработке ПСД на 5 общественных территориях.

Челябинская область традиционно приняла участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах (население до 100 тыс. человек). Проект «Новый Карабаш — создание городского центра. Аллея ветеранов» вошёл в число победителей. На реализацию проекта из федерального бюджета выделены средства в размере 60 млн рублей. В целях помощи МО прорабатывается вопрос создания регионального «Центра компетенции по вопросам городской среды Челябинской области».

В рамках реализации регионального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» в 2019 г. заключены муниципальные контракты на приобретение 896 жилых помещений площадью 40 404,17 кв. м (Кыштымский, Копейский, Магнитогорский, Челябинской, Троицкий ГО и Коркинский, Пластовский, Саткинский, Увельский МР).

В Кыштымском, Златоустовском, Челябинском ГО и Пластовском МР переселено 615 человек из непригодных для проживания жилых помещений общей площадью 9 024,94 кв. м в приобретенные у застройщика готовые жилые помещения.

В рамках национального проекта «Здравоохранение» для муниципальных образований особую актуальность имеет укрепление первичного звена здравоохранения как наиболее приближенного к населению вида медицинской помощи. В 2019 году открыты после реконструкции больницы, закуплено современное оборудование, созданы новые ФАПы, организована служба санавиации, реализовано множество других мероприятий.

В рамках реализации регионального проекта «Борьба с онкологическими заболеваниями» поставлено единиц оборудования:

- ГБУЗ «ООД №2» г. Магнитогорск — 12 единиц;
- ГБУЗ «ООД № 3» г. Копейск — 12 единиц;
- ГБУЗ «ЧОДКБ» г. Челябинск — 6 единиц;
- ГБУЗ «ЧОКЦО и ЯМ» г. Челябинск — 7 единиц.

В рамках реализации регионального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» поставлено единиц оборудования:

- ГБУЗ «Районная больница г. Аша» — 29 единиц;
- ГБУЗ «Городская больница г. Златоуст» — 10 единиц;
- ГБУЗ «ОКБ № 3» г. Челябинск — 24 единицы;
- ГБУЗ «Районная больница с. Варна» — 3 единицы.

В рамках реализации регионального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» создано 13 ФАПов. В настоящий момент на объекты получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Объекты находятся на стадии передачи имущества в государственную собственность Челябинской области.

В рамках реализации регионального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям на территории Челябинской области» в 20 МО 75 ед. на сумму 311 347,1 тыс. руб. (Ашинский, Брединский, Верхнеуфалейский, Еткульский, Карталинский, Кизильский, Коркинский, Красноармейский, Кунашакский, Нагайбакский, Сосновский, Увельский, Уйский, Чесменский МР; Златоустовский, Копейский, Магнитогорский, Миасский, Челябинский, Южноуральский ГО).

По национальному проекту «Цифровая экономика» муниципалитеты участвуют в реализации регионального проекта «Информационная инфраструктура» в части подключения государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих программы общего и/или среднего профессионального образования, к сети передачи данных при осуществлении доступа к этой сети.

В течение 2019–2021 годов предусмотрено подключение 520 образовательных организаций всех 43 муниципальных образований Челябинской области к Единой сети передачи данных. В 2019 году подключено 137 организаций (100% от плана) в 34 МО.

Одновременно осуществлено подключение организаций к Единой сети передачи данных, предусматривающей предоставление доступа к Интернету, защиту данных, передаваемых с использованием сети Интернет, ограничение доступа к информации, распространение которой запрещено, мониторинг безопасности доступа к сети Интернет.

В 2019 году реализованы подготовительные мероприятия в части приобретения оборудования для создания и модернизации в 2020 году информационно-телекоммуникационной инфраструктуры на площадках 219 объектов, подключаемых к высокоскоростному Интернету и Единой сети передачи данных, локальных вычислительных сетей.

Работы осуществляются в два этапа: I этап — 2019 год — приобретение оборудования на сумму 411,06 млн рублей из средств федерального бюджета и 17,12 млн рублей из средств областного бюджета;

II этап — 2020 год — выполнение проектно-изыскательных, пусконаладочных, строительно-монтажных работ.

В 2019 году подключены: 137 образовательных организаций; 52 администрации органов местного самоуправления МО. На 2020 год запланировано подключение 117 образовательных организаций 68 администраций органов местного самоуправления МО. В настоящее время осуществляется обследование организаций для последующей корректировки плана поэтапного подключения.

По национальному проекту «Демография» МО участвуют в реализации 4-х региональных проектов.

Региональным проектом «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования» предусмотрено создание дополнительных мест для детей в возрасте до 3 лет в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования. В результате должна быть обеспечена доступность дошкольного образования для всех возрастных категорий детей.

В 2019 году введено в эксплуатацию 14 зданий детских садов на 1787 мест: выкуплено 10 зданий и построено 4 здания детских садов (в Челябинске, Копейске, Сосновском районе, также реконструированы в Магнитогорске и Красноармейском районе).

В 2020 году планируется построить и выкупить 13 детских садов на 3180 мест: 1 детский сад в Сосновском районе, 1 в г. Копейске и 11 в г.Челябинске.

В региональном проекте «Спорт — норма жизни» установлены индикативные показатели для МО, в связи с чем МО разработаны комплексные планы мероприятий по их выполнению. По итогам 2019 года показатель «Доля детей и молодежи, систематически занимающихся физической культурой и спортом» превышает среднеобластное плановое годовое значение на 3,1% — 39,0%. Кроме этого, в 25 спортивных школ поставлено современное спортивно-технологическое оборудование и инвентарь.

В настоящее время на территориях МО введены в эксплуатацию:

- 11 площадок ГТО (Аргаяшский, Ашинский, Варненский, Карталинский, Красноармейский, Кунашакский, Кусинский, Пластовский, Саткинский, Увельский, Чесменский МР);
- 2 физкультурно-оздоровительных комплекса открытого типа (Еманжелинский и Чебаркульский МР).

Идет строительство:

• тренировочного катка «Металлург» в Магнитогорском ГО (техническая готовность — 87 %, срок ввода в эксплуатацию — октябрь 2020 г.);

• модернизация футбольного поля с искусственным покрытием и подогревом стадиона «Центральный» в г. Челябинск;

• спортивного зала «САМБО» на стадионе «Олимпийский» в Увельском МР (техническая готовность — 99 %).

В рамках регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» МО предоставляются субвенции на осуществление выплат получателям областного единовременного пособия при рождении ребенка в соответствии с Законом Челябинской области «Об областном единовременном пособии при рождении ребенка». В 2019 г. пособие выплачено почти 29 тыс. граждан на сумму 87,15 млн рублей.

В рамках регионального проекта «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения (Челябинская область)» предусмотрено проведение дополнительных скринингов лиц старше 65 лет, проживающих в сельской местности, на выявление отдельных социально-значимых неинфекционных заболеваний, оказывающих вклад в структуру смертности населения, с возможностью доставки данных лиц в медицинские организации. Для осуществления доставки пожилых граждан старше 65 лет в медицинские организации для проведения скринингов приобретено 29 единиц автотранспорта на общую сумму 46,25 млн рублей. За 2019 год в медицинские организации доставлено 1819 пожилых граждан, учитывая положительную практику отдельных районов области, начиная с 2020 года, доставку пожилых граждан старше 65 лет в медицинские организации для проведения скринингов будут осуществлять все 43 МО, имеющие в своем составе сельские населенные пункты.

По национальному проекту «Образование» МО участвуют в 3-х региональных проектах.

В рамках реализации регионального проекта «Современная школа» в части создания новых мест в общеобразовательных организациях введен объект на 1100 мест — школа в микрорайоне Яблочный Тракторозаводского района Челябинского ГО, получена лицензия на образовательную деятельность от 26.11.2019 г.

Во 2 квартале 2020 года с использованием средств субсидии из федерального бюджета планируется к вводу в эксплуатацию здание общеобразовательной организации на 1000 учащихся в микрорайоне 145 Магнитогорского ГО (строительная готовность — 75 %).

В части поддержки образования детей с ограниченными возможностями здоровья всего за 5 лет будет обновлена материально-техническая база 25 коррекционных школ.

Создание Центров образования цифрового и гуманитарного профилей «Точки роста» позволит в 50 школах (36 МО), расположенных на селе и в малых городах, обновить материальную базу и обеспечить современные условия для реализации Технологии, ОБЖ, Математики, Информатики, а также занятий по шахматам.

По региональному проекту «Успех каждого ребенка» предусмотрено создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах, условий для занятия физической культурой и спортом. В 2019 году в 13 МО проведен ремонт 11 спортивных залов и оборудовано 2 открытых плоскостных спортивных сооружения. Конкурс на 2020 год состоялся (4 плоскостных сооружения и 5 спортивных залов). Создание новых мест дополнительного образования детей запланировано только на 2020 год в Миасском ГО, где будет создано 500 новых мест дополнительного образования детей.

Региональный оператор создания новых мест — Дом детского творчества «Юность» имени академика В.П. Макеева (далее — «ДЮТТ»). Также предусмотрено формирование детских технопарков «Кванториум», которые создаются как структурные подразделения государственного учреждения «ДЮТТ» и только в населенных пунктах с численностью населения более 50 тыс. человек. В прошлом году открыты два Кванториума в Челябинском и Магнитогорском ГО. В 2021 году — Троицкий ГО; в 2022 году — Златоустовский и Копейский ГО.

Также создаются мобильные технопарки «Кванториум», которые приобретаются под уже существующие технопарки. Их задача — обеспечить реализацию программ дополнительного образования детей поэтапно во всех МО. С 2020 года мобильный технопарк Кванториум в Челябинском ГО будет обеспечивать занятия детей техническим творчеством в закрепленной за ним агломерации: Аргаяшский,

Еманжелинский, Еткульский, Каслинский, Кусинский, Нязепетровский МР.

Региональным проектом «Цифровая образовательная среда» предусмотрено создание в МО центров цифрового образования детей (IT-куб).

За три года планируется открыть еще 6 центров центра цифрового образования (IT-куб) — Южноуральский ГО; Саткинский МР; Магнитогорский, Челябинский, Кыштымский, Снежинский ГО.

По национальному проекту «Экология» МО участвуют в реализации 3-х региональных проектов.

В реализации регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (Челябинская область) приняли участие 42 МО (не участвовал Магнитогорский ГО), которым предоставлены межбюджетные трансферты на создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов (приобретение контейнеров). Всего оснащено 3224 места накопления ТКО, приобретено 8443 контейнера общей емкостью 12812,55 куб. метров

В реализации регионального проекта «Чистая страна» (Челябинская область) приняли участие 2 ГО: Челябинский и Златоустовский, которым предоставлены субсидии на рекультивацию земельных участков, нарушенных размещением ТКО, и ликвидацию объектов накопленного экологического вреда.

В реализации регионального проекта «Чистая вода» (Челябинская область)» запланировано участие 3-х МО: Челябинский и Озерский ГО, Красноармейский МР, которым предоставляются субсидии на строительство и реконструкцию объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки на выполнение следующих мероприятий:

- «Водоснабжение пос. Смолино. Подключение к системе водоснабжения г. Челябинска. Строительство водовода»;
- «Система водоподготовки для питьевого водоснабжения пос. Луговой Красноармейского муниципального района Челябинской области»;
- «Реконструкция системы водоснабжения насосно-фильтровальной станции г. Озерск, Челябинская область».

По национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» Челябинский и Магнитогорский ГО участвуют в реализации регионального проекта «Дорожная сеть».

В 2019 году выполнены следующие работы на автомобильных дорогах местного значения:

в Челябинском ГО:

- ремонт покрытия — 47,3 км, 955 935,0 кв.м.;
- реконструкция перекрестка ул. Блюхера и ул. Дарвина — 0,8 км, 16 000 кв.м.;
- строительство транспортной развязки на Троицком тракте — 0,9 км, 4 000 кв.м.;
- нанесение разметки: 47,3 км, 27 207,3 кв. м;
- установка новых светофорных объектов — 2 шт.;
- установка барьерного ограждения — 2 770 п.м.

В Магнитогорском ГО произведен ремонт покрытия проезжей части: 13,1 км, 168 514,6 кв.м.

По национальному проекту «Культура» МО участвуют в реализации регионального проекта «Культурная среда».

Реконструкция культурно-досуговых учреждений в сельской местности реализована в Варненском и Кунашакском МР. Осуществлена поставка специализированного автотранспорта (автоклубов) в Верхнеуральский и Пластовский МР.

Обеспечены музыкальными инструментами 10 детских школ искусств (2 в Копейском ГО, Миасском ГО, Златоустовском ГО, Троицком ГО, 2 в Магнитогорском ГО; Ашинском МР, Варненском МР, Еманжелинском МР) и 1 профессиональное образовательное учреждение (ГБПОУ Челябинской области «Озерский государственный колледж искусств»).

Также оснащены муниципальные библиотеки по модельному стандарту: в Саткинском, Сосновском МР и Магнитогорском ГО.

3. Экономические основы участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в Челябинской области

Планирование бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и федеральных проектов в очередном финансовом году и плановом периоде осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и актами, определяющими вопросы

планирования бюджетных ассигнований, с учетом результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период.

Распределение субсидий и субвенций осуществляется федеральным законом о федеральном бюджете, иные межбюджетные трансферты могут быть распределены актом Правительства РФ, но не позднее 1 апреля очередного финансового года.

Существует ряд источников финансирования национальных проектов:

— межбюджетные трансферты из федерального бюджета;

— межбюджетные трансферты из государственного внебюджетного фонда;

— консолидированный бюджет субъекта;

◊ бюджет субъекта:

- межбюджетные трансферты в федеральный бюджет;
- межбюджетные трансферты в государственный внебюджетный фонд;
- межбюджетные трансферты в бюджеты муниципальных образований;
- межбюджетные трансферты в территориальный фонд обязательного медицинского страхования;
- межбюджетные трансферты в бюджеты субъектов РФ;
- территориальный фонд обязательного медицинского страхования;

◊ внебюджетные источники:

- на федеральном уровне;
- привлеченные субъектом РФ.

Сумма консолидированного бюджета субъекта по региональному проекту рассчитывается как: сумма бюджета субъекта (в котором уже учтены межбюджетные трансферты из федерального бюджета и из государственного внебюджетного фонда), свода бюджетов муниципальных образований и территориального фонда обязательного медицинского страхования, за исключением межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципальных образований, в территориальный фонд обязательного медицинского страхования, в бюджеты субъектов РФ, в бюджет субъекта и в муниципальные образования других субъектов РФ.

В целях стимулирования субъектов Российской Федерации к достижению приоритетных для Российской Федерации направлений развития (например, национальные проекты или расходы в области социальной сферы, национальной экономики) из федерального бюджета предоставляются субсидии и иные межбюджетные трансферты. Ключевым видом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которые предоставляются субъектам Российской Федерации, чей уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания.

Для финансового обеспечения полномочий, переданных с федерального уровня регионам, предоставляются субвенции.

По состоянию на 01.04.2020 г. общий объём бюджетных ассигнований составил 27 273,2 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 17 623,7 млн рублей, средств областного бюджета — 9 649,5 млн рублей.

Ассигнования, млн руб.	**Доведенные лимиты, млн руб.**	**% доведенных лимитов от плана**
27 273, 2	24 774,4	90,8

Оставшиеся лимиты на общую сумму 2 498,7 млн рублей будут доведены в соответствии с планом мероприятий, по результатам разработанных технических заданий, в соответствии с особенностями финансирования государственных областных учреждений и после обработки Министерством финансов Челябинской области расходных расписаний.

Необходимо отметить, что по состоянию на 01.04.2020 г. не доведены до подведомственных учреждений и муниципальных образований денежные средства в размере 75,3 млн рублей.

В Министерство промышленности, природных ресурсов и новых технологий Челябинской области — в размере 62,1 млн руб., в Министерство культуры Челябинской области — 11,6 млн руб., в Министерство по физической культуре и спорту Челябинской области — 1,6 млн руб.

4. Проблематика участия органов местного самоуправления в реализации отдельных национальных проектов в Челябинской области

Вместе с тем, анализ информации, полученной от органов государственной власти и органов местного самоуправления Челябинской области, показывает, что имеется ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления по реализации мероприятий в рамках национальных проектов:

— необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования, отсутствуют в необходимом объёме средства для реализации регионального проекта;

— наличие потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;

— необходимость выработки новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров, соответствующих задачам прорывного развития страны;

— необходимость повышения уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

— отсутствие в доступном для муниципалитетов виде полной и достоверной статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов.

Кроме того, зачастую население муниципальных образований не обладает достаточной информацией об осуществляемых на территории муниципального образования национальных проектах, или не проявляет интереса к этим проектам даже при их активном освещении через средства массовой информации и иные каналы. Немаловажное значение при реализации национальных проектов на местном уровне имеет кадровая составляющая, поскольку муниципальные

служащие не всегда готовы к осознанию их целей и полноценной работе по реализации национальных проектов [2].

5. Перспективы участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в Челябинской области

Несмотря на то, что ответственными за реализацию региональных проектов являются органы исполнительной власти Челябинской области, действие каждого проекта распространяется на все муниципальные образования, а ряд из них предполагает непосредственное участие органов местного самоуправления в их реализации.

Реализация национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», рассчитана на период до 2024 года и учитывает, что в ожидаемых результатах на периоды 2020–2024 гг. присутствуют показатели, достигаемые на территории муниципальных образований, в связи с чем органы местного самоуправления продолжат свое активное участие в реализации.

6. Оценка участия органов местного самоуправления в реализации конкретных национальных проектов в Челябинской области

Не всегда гладко проходит исполнение предполагаемых национальными проектами мероприятий от территории к территории, но значительные положительные моменты, бесспорно, имеют место быть. Именно национальные проекты, выполняя видимую экономическую и социальную функцию, являются отражением и возрождением национальной идеи, идеи защиты и заботы о населении, перехода российского общества к социально ориентированному типу.

Для эффективной реализации национальных проектов необходима не менее эффективная система контроля и мониторинга за их реализацией. Значительные финансовые вливания из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в экономику муниципальных образований связаны с высоким риском неэффективного использования этих средств. По направлениям национальных проектов сформированы единые наборы контрольных показателей, имея четкий набор показателей, органы власти имеют возможность выявлять

слабые и сильные стороны своих территорий, определять конкретные проблемы, а соответственно вырабатывать необходимые меры по их устранению.

Муниципальные образования, являясь субъектами, реализующими региональную составляющую национальных проектов в РФ, безусловно вносят свой значимый вклад, что доказывается результатами, достигнутыми по итогам 2019 года по 8 национальным проектам в Челябинской области.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/chto_takoe_municipalitet_ego_harakteristika/nacionalnye_proekty_v_municipalitetah/
2. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 5 ноября 2019 года.

3. ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

В 2020 году надзорная деятельность прокуроров по исполнению законодательства в сфере реализации национальных проектов была существенно активизирована. Сделано это было после соответствующего поручения Генерального прокурора[1].

«Реализация национальных проектов — задача государственной важности. От качества и своевременности их выполнения зависит благосостояние наших граждан. Поэтому прокурорский надзор в этой сфере должен быть точечным и максимально эффективным», — прокомментировал свое поручение Генеральный прокурор Игорь Краснов.

По материалам прокурорских проверок возбуждено 237 уголовных дел в сфере нацпроектов. Для сравнения: если в прошлом году было установлено всего 3 тысячи нарушений в сфере нацпроектов, то за первые шесть месяцев этого года уже выявлено свыше 22,6 тысячи нарушений. Для их устранения внесено более 8,5 тысячи представлений. Объявлено 734 предостережения. Принесено 872 протеста. В суды направлено 685 заявлений. К административной и дисциплинарной ответственности привлечено 6,3 тысячи должностных и юридических лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 237 уголовных дел.

Особое внимание прокуроров уделялось защите прав граждан, в том числе на своевременное и полное получение мер государствен-

[1] https://rg.ru/2020/08/04/prokurory-vyiavili-massovye-narusheniia-pri-vypolnenii-nacproektov.html

ной поддержки, повышение качества и доступности городской и образовательной среды, системы здравоохранения и жилищных условий.

Органы местного самоуправления активно участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Экология». Заинтересованное участие граждан вызывают проекты по здравоохранению, образованию, а также касающиеся жилья и городской среды в целом. Участие представителей местного самоуправления в реализации национальных проектов крайне важно, поскольку этот уровень власти максимально приближен к населению, обладает полной информацией о проблемных точках на местах. Только слаженная и сконцентрированная работа всех уровней власти может осуществить задуманное.

В целом, надо сказать, что судебная практика в области реализации национальных проектов не столь обширна и это несомненно положительный момент. Однако органы местного самоуправления ежедневно сталкиваются с реализацией жизненно важных вопросов. Больше всего нарушений выявлено при реализации нацпроекта «Здравоохранение», в этой сфере судебные иски, как правило, связаны с бюджетным и ресурсным обеспечением. В сфере жилищно-коммунального хозяйства заявителей волнуют такие вопросы как установление экономически обоснованных тарифов, своевременное проведение капитального ремонта многоквартирных домов, реализация права на жилище, а также недопустимость превышения полномочий органов власти в данной сфере. Далее по количеству рассматриваемых дел в судах стоят такие сферы как образование и жилье и городская среда. В сфере образования заявители затрагивают вопросы равенства возможностей развития человека, защиты права на образование, приема на обучение слушателей, в сфере жилья и городской среды — условия достойной жизни, необоснованное расширение полномочий и дела о признании противоречащими законодательству актов местной администрации.

Суды нередко рассматривают дела, связанные с превышением полномочий органов местного самоуправления. Как правило, заявителями по направлению исков в суды выступают граждане, однако нередки и случаи направления исков депутатами представительных органов местного самоуправления.

Подводя итог, можно отметить рекомендации органам местного самоуправления:

• необходимо осуществлять повышение квалификации кадров на местах;

• необходимо уделять внимание ресурсному и кадровому обеспечению муниципалитетов;

• необходимо способствовать повышению эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти с обеих сторон;

• необходимо повышать уровень информационной открытости деятельности муниципалитетов для граждан.

РЕШЕНИЯ СУДОВ ПО СФЕРАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

(более подробная информация представлена в Приложении 2)

Национальный проект «Здравоохранение»

• В Еврейской автономной области (Решение суда Еврейской автономной области от 24.07.2020 по делу № 3а-39/2020) суд пришел к выводу, что субъекты РФ правом занижать нормативы оказания бесплатной медицинской помощи не наделены. При этом реализация права граждан на гарантированный объём бесплатной медицинской помощи не должна зависеть от наличия средств в бюджете субъекта Российской Федерации. В связи с этим размер бюджетных ассигнований из областного бюджета должен быть обусловлен нормативами оказания медицинской помощи, установленными Территориальной программой, а не наоборот. Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам РФ на территории ЕАО медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов признана в оспариваемой части недействующей.

• Конституционный суд Республики Татарстан проверял конституционность подпрограммы 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, в связи с жалобой гражданки Н.Н.Артюхиной» (Постановление КС РТ от 23.09.2020 № 93-П). В данном деле суд пришел к выводу, что в соответствии с Паспортом Подпрограммы 12 ее госу-

дарственным заказчиком-координатором определено Министерство здравоохранения Республики Татарстан, которое в рамках исполнения своих функций и в целях реализации данной подпрограммы на основании решений балансовых комиссий, а также с учетом обращений глав муниципальных районов Республики Татарстан и руководителей медицинских организаций формирует перечни фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий и иных объектов здравоохранения, строительство или капитальный ремонт которых запланированы в соответствующем финансовом году, ежегодно утверждаемые распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан. При этом ресурсное обеспечение реализации подпрограммы за счет средств бюджета Республики Татарстан подлежит ежегодному уточнению в рамках бюджетного цикла. Факторами, влияющими на включение объекта здравоохранения в данные перечни, являются количество прикрепленного населения, степень отдаленности от центральной районной больницы и процент износа используемого объекта.

Национальный проект «Образование»

• Конституционный Суд РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 г. № 39-П) указал, что исходя из требования конституционного равенства права на образование для всех, а также учитывая признанный в Российской Федерации на основе действующего нормативного регулирования стандарт обязательности среднего общего образования, формирование в отдельных общеобразовательных организациях профильных классов в условиях отсутствия объективной возможности организовать обучение по универсальному профилю порождает обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выступающих учредителями таких организаций, гарантировать получение общедоступного среднего общего образования, предопределяющего, в конечном счете, важные начала равенства стартовых возможностей свободного развития человека.

• Уставной суд Калининградской области (Постановление Уставного суда Калининградской области №6-П от 14.08.20 г.) рассматривая дело о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области подпункта 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента администрации городского округа «Город Калининград» предоставления муниципальной услуги «Прием заяв-

лений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» указал, что одной из основных обязанностей органов местного самоуправления в сфере правового регулирования вопросов образования является обеспечение и защита права на образование, как одного из основных конституционных прав граждан, создание условий для его реализации на территории Калининградской области. Согласно пункту 6 части 1 статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

Таким образом, закрепляя право на общедоступное, бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных организациях, действующее законодательство определяет обязанность государства и органов местного самоуправления обеспечивать прием на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня.

• Конституционный суд Республики Татарстан (Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 24.03.2020 № 5-О) рассматривая жалобу А.В. Туганова на нарушение его конституционных прав и свобод подразделом 1 «Оснащение общеобразовательных организаций мебелью и современными кабинетами, закупка автобусов» раздела 2 подпрограммы «Развитие общего образования, включая инклюзивное, и повышение квалификации работников данной сферы на 2014 — 2025 годы» Государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014–2025 годы» отмечает, что, исходя из раздела 3 названной Программы, объём бюджетных ассигнований этой Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджета Республики Татарстан. В этой связи установление правового регулирования, направленного в частности на закупку автобусов в рассматриваемом подразделе 1 Программы и внесение в нее изменений, обусловлено планированием бюджетных средств в соответствии с законодательством о бюджете на

соответствующий финансовый год и на плановый период. Суд отказал заявителю в связи с тем, что разрешение поставленных вопросов КС Республики Татарстан неподведомственно.

• Челябинский областной суд (Апелляционное определение от 22.06.2020 по делу № 11а-6032/2020 (2а-411/2020) пришел к выводу, что ветви власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. В связи с этим суд не может обязать орган законодательной или исполнительной власти принять или дополнить какой-либо нормативный акт. Суд также не вправе обязать и орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт нормой определенного содержания, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления.

Национальный проект «Жилищно-коммунальное хозяйство»

• Конституционный Суд Республики Коми в связи с жалобой гражданина проверял конституционность Постановления Правительства Республики Коми от 20 декабря 2019 года № 616 «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми, на 2020 год». Суд указал, что положения Постановления Правительства Республики Коми согласуются с нормами федерального и республиканского законодательства, сами по себе направлены на создание условий для осуществления и реализации конституционного права на жилище, в частности, на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории республики, на поддержание многоквартирных домов в состоянии, соответствующем санитарным и техническим требованиям, отвечают общим интересам собственников помещений, а поэтому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан и не противоречат Конституции Республики Коми.

• Верховный суд Республики Алтай (Решение Верховного суда Республики Алтай от 09.06.2020 № 3а-50/2020) в связи с исковым заявлением ООО «Континент» к Комитету по тарифам Республики Алтай пришел к выводу о том, что Приказ Комитета по тарифам Республики Алтай от 20.12.2019 № 32/24 «Об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район» на 2020 год»

не соответствует нормативным правовым актам, имеющим бóльшую юридическую силу, а также нарушает права и законные интересы административного истца на установление экономически обоснованных цен (тарифов).

• Суд Чукотского автономного округа (Решение от 16.01.2020 по делу № 3а-2/2020) пришел к выводу о том, что Комитет государственного регулирования цен и тарифов Чукотского автономного округа превысил свои полномочия, установив МП «Провиденское ЖКХ» тарифы на захоронение ТКО в отсутствие документов на право использования земельных участков для размещения ТКО. В Комитет не были представлены Предприятием копии правоустанавливающих документов, подтверждающих право собственности, иное законное основание для владения, пользования и распоряжения в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

Национальный проект «Жилье и городская среда»

• Конституционный Суд РФ (Постановление от 14.01.2020 г. № 2-П) по делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки напомнил, что законодатель, реализуя экономическую и социальную политику, располагает достаточно широкой свободой усмотрения и вправе выбирать способы и инструменты правового регулирования, необходимые для решения приоритетных социально-экономических задач (определения от 1 октября 2009 года № 1128-О-О, от 9 ноября 2017 года № 2515-О и от 20 декабря 2018 года № 3245-О). При этом усмотрение законодателя в вопросе регулирования тех или иных общественных отношений подчинено принципам равенства, справедливости и соразмерности ограничения прав и свобод, а также требованиям определенности правового регулирования, в том числе в правовых последствиях, им порождаемых, и гарантиях, которыми наделяется то или

иное лицо (Постановление от 18 июля 2019 года № 29-П). Принципы правовой определенности и поддержания доверия к закону и действиям государства, необходимость создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и условий для реализации права на жилище предопределяют недопустимость произвольного установления оснований для взыскания с граждан денежных средств, полученных ими в качестве социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности. Такая выплата представляет собой безвозмездную меру социальной поддержки, носящую целевой характер.

• Конституционный суд Республики Татарстан (Постановление № 90-П от 29.04.2020г.) по делу о проверке конституционности абзаца третьего пункта 12, пункта 15 абзаца второго пункта 16 и абзаца третьего пункта 17 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий»», в связи с жалобами граждан считает необходимым отметить, что требование органами местного самоуправления с граждан заявлений и дополнительных документов возможно только в том случае, если такая обязанность прямо предусмотрена в тексте нормативного правового акта. При отсутствии в тексте нормативного правового акта такой обязанности у граждан подобная правоприменительная практика, по сути, свидетельствует о необоснованном расширении полномочий органов местного самоуправления и налагает на граждан дополнительные обязанности, прямо не предусмотренные обжалуемыми Правилами.

• Кировский областной суд (Определение от 04.06.2020 № 33а-1991/2020, 2а-515/2020) рассматривал административное дело по апелляционной жалобе административных истцов З., И., Р. на решение Первомайского районного суда г. Кирова от 18 марта 2020 года по административному исковому заявлению З., И., Р. о признании противоречащим действующему законодательству и недействующим распоряжения заместителя главы администрации г. Кирова от 1 октября 2019 года № 4092-зр «Об утверждении проекта межевания части застроенной территории в кадастровом квартале, в районе улицы

Тургенева Ленинского района города Кирова», которым постановлено об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Национальный проект «Демография»

• В Республике Коми по запросу депутатов Государственного Совета Республики Коми Конституционный Суд Республики Коми (Постановление от 02.07.20 г.) осуществлял проверку конституционности положений абзаца 2 части 1 статьи 4 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 57-РЗ «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей» по запросу депутатов Государственного Совета Республики Коми. Законодатель Республики Коми, реализуя свои полномочия в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства, с учетом рекомендаций, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», в дополнение к гарантиям, установленным на федеральном уровне и в Республике Коми, предусмотрел еще одну меру социальной поддержки семьям, имеющим детей при рождении в них третьего или последующих детей. Республиканский законодатель изначально определил право на ежемесячную денежную выплату семьям при рождении в них третьего или последующих детей — до достижения ими возраста трех лет, в связи с рождением ребенка (детей) в период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2015 года, а затем продлил этот период до 31 декабря 2016 года и в дальнейшем дополнил — в связи с рождением ребенка в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года. То есть указанная дополнительная мера социальной поддержки семей в связи с рождением третьего или последующих детей смогла быть осуществлена республиканским законодателем только при наличии софинансирования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходных обязательств субъекта. В связи чем законодатель республики предусмотрел в обжалуемой норме периоды с низким суммарным коэффициентом рождаемости и наличием софинансирования из бюджета Российской Федерации.

• Установление дополнительных мер социальной поддержки для указанной выше категории граждан за счет средств собственного бюджета не является обязанностью органов государственной власти субъекта РФ, а устанавливается при наличии финансовой возможности в случаях, объёмах и периодах, определяемых субъектом самостоятельно (статья 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

РЕШЕНИЯ ВЫСШИХ СУДОВ, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Здравоохранение

Решение Верховного Суда РФ от 15.08.2019 № АКПИ19-481

Об отказе в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим абзаца первого пункта 6 Правил организации деятельности мобильной медицинской бригады, являющихся приложением № 8 к Положению об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению, утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н.

ООО «Центр восстановительной медицины и реабилитации «Пигмалион» (далее — Общество), осуществляющее медицинскую деятельность на основании лицензии, в том числе по оказанию первичной (доврачебной, врачебной и специализированной) медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях, обратилось в Верховный Суд РФ с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца первого пункта 6 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 323-ФЗ), поскольку введенная приказом Минздрава России 27 марта 2019 г. № 164н редакция пункта 6 Правил необоснованно ограничивает возможность свободы осуществления административным истцом предпринимательской деятельности при оказании выездной медицинской помощи в ситуациях, когда использование передвижного медицинского комплекса не требуется и никак не влияет на право граждан получать качественные медицинские услуги. Поскольку приобретение такого комплекса для Общества является финансово затруднительным, оно лишено возможности оказывать первичную медико-санитарную помощь мобильной медицинской бригадой.

Вместе с тем, в рамках реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных це-

лях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден Паспорт национального проекта «Здравоохранение» (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» национального проекта «Здравоохранение» в качестве основной задачи предусматривает завершение формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения с использованием в сфере здравоохранения геоинформационной системы с учетом необходимости строительства врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 человек до 2 тыс. человек, а также с учетом использования мобильных медицинских комплексов в населенных пунктах с численностью населения менее 100 человек.

В целях софинансирования расходных обязательств, в том числе в полном объёме, субъектов Российской Федерации, возникающих при оснащении медицинских организаций, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, передвижными медицинскими комплексами для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1734 утверждены Правила предоставления и распределения в 2019–2021 годах иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оснащение медицинских организаций передвижными медицинскими комплексами для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек.

Таким образом, оспариваемое положение направлено на обеспечение основных принципов охраны здоровья, таких как приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи, ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья, а также доступность и качество медицинской помощи (пункты 2, 5 и 6 статьи 4 Федерального закона № 323-ФЗ).

Вместе с этим, установление случаев и порядка организации оказания первичной медико-санитарной помощи и специализированной

медицинской помощи медицинскими работниками медицинских организаций вне таких медицинских организаций, а также в иных медицинских организациях законодатель предоставил органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья (пункт 16 части 1 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ).

Следовательно, оспариваемые нормы Правил не препятствуют органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья установить случаи и порядок организации оказания первичной медико-санитарной помощи работниками медицинских организаций вне таких медицинских организаций, а также в иных медицинских организациях вне рамок деятельности мобильной медицинской бригады.

Какие-либо нормативные правовые акты, имеющие более высокую юридическую силу и устанавливающие иные правила оказания первичной медико-санитарной помощи, отличные от утвержденных Приказом, отсутствуют.

С учетом изложенного абзац первый пункта 6 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца, а доводы административного искового заявления основаны на ошибочном толковании правовых норм.

Учитывая изложенное, ВС РФ отказал в удовлетворении административного искового заявления.

Экология

Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.06.2020 № АКПИ20-4

Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Постановления Правительства РФ от 29.03.2019 № 362.

ООО «Симбирская экологическая компания» обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 362 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326», ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат пун-

кту 10 статьи 24.5 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», таблице 56 Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в части исключения из государственной программы порядка предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование региональных государственных программ в области охраны окружающей среды, а также нарушает право административного истца на получение субсидии на строительство объекта обработки отходов на основании статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, создает препятствия для осуществления экономической деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены национальные цели развития, в том числе в области обращения с отходами, предусматривающие эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов путем формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

В целях обеспечения реализации норм законодательства Российской Федерации в области обращения с твердыми коммунальными отходами, стимулирования инвестиционной активности в этой области, а также в целях реализации национального проекта «Экология» создана публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор», к полномочиям которой отнесены организация и осуществление финансирования инвестиционных проектов (включая разработку проектно-сметной документации),

а также работ по строительству, реконструкции, модернизации объектов капитального строительства, необходимых для осуществления деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, что не исключает возможности софинансирования государством из средств федерального бюджета проектов в области обращения с отходами (подпункт «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 8).

В государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» были интегрированы национальный проект «Экология», входящие в его состав федеральные проекты «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», и с учетом этого скорректированы основные мероприятия и целевые показатели государственной программы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 397).

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта таблице 56 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» являются несостоятельными.

Таблица 56 названного Федерального закона предусматривает распределение субсидий на введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке твердых коммунальных отходов и фракций после обработки твердых коммунальных отходов на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, что соотносится с основными мероприятиями государственной программы и не касается объектов размещения отходов, коим является «Объект размещения отходов и первичной сортировки в Новоспасском районе Ульяновской области», строительство которого планируется ООО «Симбирская экологическая компания».

Ссылки административного истца на пункт 10 статьи 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку с 1 января 2020 г. данная норма утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а пункт 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает, что суд

при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Статья 9 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит закрытый перечень участников стратегического планирования, к которым административный истец не относится.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт не нарушает прав и законных интересов административного истца.

На основании изложенного, ВС РФ отказал в удовлетворении административного искового заявления ООО «Симбирская экологическая компания». Апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 15.09.2020 № АПЛ20-276 данное Решение ВС ФР было оставлено без изменения.

Приложение 2

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА 2020 ГОДА ПО НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫМ СФЕРАМ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ГРАЖДАН

Здравоохранение

Решение суда Еврейской автономной области от 24.07.2020 по делу № 3а-39/2020

«О признании частично недействующей Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации на территории Еврейской автономной области медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, утв. постановлением правительства ЕАО от 30.12.2019 № 500-пп (в ред. от 30.12.2019) «

Суд рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело по административному иску прокуратуры Еврейской автономной области в интересах неопределенного круга лиц о признании Территориальной программы государственных гарантий бесплатно-

го оказания гражданам Российской Федерации на территории Еврейской автономной области медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, утвержденной постановлением правительства Еврейской автономной области от 30.12.2019 № 500-пп, противоречащей федеральному законодательству.

Требования мотивированы тем, что постановлением Правительства РФ от 07.12.2019 № 1610 утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее — Федеральная программа), средние нормативы объёма медицинской помощи и нормативы финансовых затрат на единицу объёма медицинской помощи которой являются государственной гарантией равного права граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи и не могут быть уменьшены субъектом Российской Федерации в Территориальной программе.

Из анализа положений Федеральной и Территориальной программ следует, что Территориальной программой установлены территориальные нормативы объёмов медицинской помощи, а также нормативы финансовых затрат на единицу объёма медицинской помощи для целей формирования Территориальной программы в размере ниже, чем это предусмотрено Федеральной программой. Данное обстоятельство не отвечает принципу доступности и качества медицинской помощи и нарушает права граждан на медицинскую помощь в гарантированном объёме, оказываемую без взимания платы в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В судебном заседании прокурор Колесников А.В. уточненные требования поддержал, обосновав их доводами, изложенными в административном иске. Дополнительно пояснил, что зависимость оспариваемых положений Территориальной программы от утвержденных в бюджете области финансовых средств противоречит требованиям федерального законодательства.

Учитывая, что предусмотренные Федеральной программой нормативы являются государственной гарантией равного права всех граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи, в связи с чем установление в территориальной программе заниженных нормативов влечет снижение гарантий бесплатного оказания медицинской помощи и является недопустимым

в соответствии с федеральным законодательством в области охраны здоровья, не предоставляющим таких полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Довод представителя административного ответчика о том, что Территориальные нормативы объёма медицинской помощи и нормативы финансовых затрат на единицу объёма медицинской помощи утверждены исходя из объёма денежных средств, предусмотренных на эти цели в бюджете области, в соответствии с пунктом 3 постановления правительства ЕАО от 30.12.2019 № 500-пп, согласно которому финансирование мероприятий Территориальной программы производится в пределах средств, предусмотренных на здравоохранение в областном бюджете, не состоятелен, основан на неверном толковании норм права.

Анализируя действующее федеральное законодательство, регулирующее спорное правоотношение, суд пришел к выводу, что субъекты Российской Федерации правом занижать нормативы оказания бесплатной медицинской помощи не наделены. При этом реализация права граждан на гарантированный объём бесплатной медицинской помощи не должна зависеть от наличия средств в бюджете субъекта Российской Федерации. В связи с этим размер бюджетных ассигнований из областного бюджета должен быть обусловлен нормативами оказания медицинской помощи, установленными Территориальной программой, а не наоборот.

Таким образом, оспариваемые прокурором положения территориальной программы противоречат федеральному законодательству, нарушают право неопределенного круга лиц — граждан, проживающих на территории Еврейской автономной области, на получение государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи в объёме, гарантированном федеральным законодательством, что является основанием для признания территориальной программы в оспариваемой части недействующей.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23.09.2020 № 93-П

«По делу о проверке конституционности подпрограммы 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, в связи с жалобой гражданки Н.Н.Артюхиной»

В Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка Н.Н.Артюхина с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод подпрограммой 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461 (далее — Подпрограмма 12).

Оспариваемая Подпрограмма 12 имеет своими целями и задачами обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, а также обеспечение системности организации охраны здоровья.

Из жалобы и приложенных к ней копий документов следует, что заявительница проживает в Чернышевском сельском поселении Высокогорского муниципального района Республики Татарстан, в котором численность населения составляет 1394 человека, из них 647 человек — это дети и пенсионеры. После закрытия в 2008 году в их сельском поселении фельдшерского пункта ближайшим медицинским учреждением является Высокогорская центральная районная больница, располагающаяся на расстоянии 9 километров от них, что доставляет жителям, особенно пенсионерам и гражданам с детьми, трудности при получении медицинского обслуживания, в связи с чем, как указывает гражданка Н.Н.Артюхина, они неоднократно обращались в органы государственной власти и органы местного самоуправления с просьбой о возобновлении работы медицинского пункта в их сельском поселении, однако из их ответов, как она считает, следует, что для этого отсутствует финансирование. Между тем, по ее мнению, на строительство новых фельдшерско-акушерских пунктов (далее также — ФАП) финансирование выделяется, что подтверждается постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от

1 июля 2013 года № 461 «Об утверждении Государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года» (далее также — Государственная программа), утвердившим обжалуемую Подпрограмму 12.

Гражданка Н.Н.Артюхина просит Конституционный суд Республики Татарстан признать подпрограмму 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года» не соответствующей статьям 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 31 и 52 (часть первая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от социального положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; каждый имеет право на жизнь; жизнь человека, его здоровье, личная свобода и безопасность находятся под защитой государства; каждый в Республике Татарстан имеет право на охрану здоровья, включая медицинскую помощь, которая оказывается государственными и иными учреждениями здравоохранения в установленном законом порядке.

Кабинет Министров Республики Татарстан, утверждая государственную программу «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года», составной частью которой является Подпрограмма 12, правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 102 (пункт 4) и 103 Конституции Республики Татарстан, согласно которым Кабинет Министров Республики Татарстан участвует в проведении единой государственной политики, в частности, в области здравоохранения, а также обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение.

Гражданка Н.Н.Артюхина также указала об отсутствии в Подпрограмме 12 раздела, устанавливающего координаторов и ответственных исполнителей данной подпрограммы, а также об отсутствии

в ней списка конкретных ФАП и амбулаторий, которые предполагается построить в результате ее реализации, а также об отсутствии срока завершения их строительства.

Конституционный суд Республики Татарстан обращает внимание на следующее. В соответствии с Паспортом Подпрограммы 12 ее государственным заказчиком-координатором определено Министерство здравоохранения Республики Татарстан, которое в рамках исполнения своих функций и в целях реализации данной подпрограммы на основании решений балансовых комиссий, а также с учетом обращений глав муниципальных районов Республики Татарстан и руководителей медицинских организаций формирует перечни фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий и иных объектов здравоохранения, строительство или капитальный ремонт которых запланированы в соответствующем финансовом году, ежегодно утверждаемые распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан. При этом ресурсное обеспечение реализации подпрограммы за счет средств бюджета Республики Татарстан подлежит ежегодному уточнению в рамках бюджетного цикла. Факторами, влияющими на включение объекта здравоохранения в данные перечни, являются количество прикрепленного населения, степень отдаленности от центральной районной больницы и процент износа используемого объекта.

Это означает, что само по себе отсутствие непосредственно в оспариваемой Подпрограмме 12 полного перечня ФАП и иных объектов здравоохранения, строительство которых предусмотрено в целях реализации данной подпрограммы, не свидетельствует о неопределенности содержания указанной подпрограммы, исключает возможность произвольного правоприменения ее положений, позволяя ежегодно учитывать потребности муниципальных образований Республики Татарстан в объектах здравоохранения, включая ФАП.

КС установил, что обжалуемая Подпрограмма 12 по своему содержанию и целевому назначению направлена на обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг и сама по себе не может рассматриваться как ограничивающая, умаляющая или иным образом нарушающая права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Республики Татарстан, в том числе ее статьями 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 31 и 52 (часть первая) и признал ее соответствующей Конституции Республики Татарстан.

Образование

Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 г. № 39-П

По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ оспариваемые заявителем законоположения.

В соответствии со статьей 61 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательные отношения прекращаются в связи с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в связи с получением образования (завершением обучения) (пункт 1 части 1).

Часть 5 статьи 67 этого ФЗ предусматривает возможность организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта РФ.

В образовательной организации, в которой несовершеннолетняя дочь гражданина получила основное общее образование, предусмотрен прием для получения среднего общего образования на профильное (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) обучение путем индивидуального отбора обучающихся на основе рейтинга по результатам их успеваемости и личных достижений. Поскольку дочь заявителя по результатам индивидуального отбора имела 86 место в рейтинге обучающихся при наличии 81 приемного места, в зачислении для получения среднего общего образования в данную образовательную организацию ей было отказано, и она была отчислена из нее как завершившая обучение по образовательной программе основного общего образования.

Заявитель, действуя в интересах своей несовершеннолетней дочери, обратился в суд с иском к образовательной организации и департаменту образования администрации города Омска и просил признать незаконными действия (бездействие) административных ответчиков, в результате которых его дочь не была зачислена в десятый класс в той образовательной организации, где ранее обучалась, обязать их обеспечить получение дочерью среднего общего образования в этой образовательной организации и признать незаконным приказ в части отчисления его дочери.

Решением Центрального районного суда города Омска от 17 апреля 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 10 июля 2019 года, заявителю отказано в удовлетворении его требований. Суды, сославшись в том числе на оспариваемые законоположения, пришли к выводу, что создание образовательной организацией десятых классов только для профильного обучения и организация индивидуального отбора для приема на профильное обучение являлись правомерными, индивидуальный отбор был проведен в соответствии с требованиями нормативных правовых актов. Суды также указали, что дочь заявителя зарегистрирована по адресу места жительства, который не относится к территории, закрепленной за образовательной организацией — административным ответчиком, а также на то, что в настоящее время она получает среднее общее образование в форме семейного образования и прошла промежуточную аттестацию в другой образовательной организации. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции также отказано (определение судьи Омского областного суда от 15 октября 2019 года).

По мнению заявителя, оспариваемые нормы, как позволяющие образовательной организации при введении профильного обучения в десятых классах и индивидуального отбора для зачисления в данные классы не переводить на следующий уровень общего образования в той же образовательной организации для получения среднего общего образования, которое является в соответствии с законом обязательным, обучающихся, получавших в данной организации основное общее образование, и по результатам указанного отбора отчислять их из образовательной организации по собственной инициативе без учета мнения родителей обучающихся, не соответствуют статьям

1 (часть 1), 2, 7, 15, 17, 18, 19 (часть 1), 21, 43 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) Конституции РФ.

На основании положений Конституции РФ и международно-правовых актов федеральный законодатель предусмотрел в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» гарантии обеспечения права на образование.

В частности, согласно статье 5 этого ФЗ право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (часть 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (часть 4).

Кроме того, в рамках реализации дискреционных полномочий федеральный законодатель установил, что общее образование реализуется по уровням образования, под которыми понимается завершенный цикл образования, характеризующийся определенной совокупностью требований (пункт 4 статьи 2 и часть 3 статьи 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»); начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования; обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования; требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее (часть 5 статьи 66 названного Федерального закона).

В действующей системе правового регулирования в РФ признается обязательность не только основного общего образования, но и

среднего общего образования, а конституционные гарантии получения основного общего образования на основе требований равенства распространены законодателем также на уровень среднего общего образования.

В силу части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» допускается организация индивидуального отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные организации для получения профильного среднего общего образования; при этом данный Федеральный закон не содержит указания на то, что результаты индивидуального отбора могут служить основанием для отчисления обучающихся из общеобразовательной организации. Определение порядка проведения индивидуального отбора осуществляется законодательством субъекта Российской Федерации. Данное полномочие согласуется с компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных образовательных организациях и организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ (пункты 3 и 4 части 1 статьи 8 этого же Федерального закона).

В частности, Законом Омской области от 18 июля 2013 года № 1569-ОЗ «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области» полномочие по определению случаев и порядка организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные образовательные организации Омской области и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения возлагается на орган исполнительной власти Омской области, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

Как следует из жалобы, основанием для прекращения образовательных отношений послужил переход образовательной организации исключительно к профильному (углубленному изучению отдельных учебных предметов) обучению в 10 и 11 классах, притом что Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а также иными нормативными правовыми актами РФ не предусмотрен запрет формировать в общеобразовательных организациях только профильные 10–11 классы без сохранения возможности обучающих-

ся продолжить обучение без углубленного изучения отдельных учебных предметов.

Отсутствует такой запрет и в Федеральном государственном образовательном стандарте среднего общего образования (утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 мая 2012 года № 413), в пункте 18.3.1 которого предусмотрено, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, обеспечивает реализацию учебных планов одного или нескольких профилей обучения (естественнонаучный, гуманитарный, социально-экономический, технологический, универсальный). Между тем освоение образовательной программы среднего общего образования с универсальным профилем не связано с изучением учебных предметов на углубленном уровне и не требует проведения индивидуального отбора обучающихся.

В то же время, как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, в правовом социальном государстве, каковым провозглашает себя РФ, при осуществлении правового регулирования законодатель должен соблюдать баланс интересов как непосредственных участников соответствующих общественных отношений, так и иных лиц, для которых эти отношения имеют значение (постановления от 24 января 2002 года № 3-П, от 8 июня 2010 года № 13-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.). В частности, в сфере образования значение имеют не только интересы работников и образовательных организаций, но и, главным образом, интересы несовершеннолетних, создание условий для их личностного развития, самоопределения и социализации, формирования у них готовности к саморазвитию и ответственному отношению к своей жизни на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения (Постановление от 14 ноября 2018 года № 41-П). При этом законодатель — как федеральный, так и региональный — в рамках своей дискреции при регулировании соответствующей сферы отношений должен руководствоваться тем, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России; государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (статья 671, часть 4, Конституции Российской Федерации).

Исходя из указанного подхода и требования конституционного равенства права на образование для всех, а также учитывая признанный в Российской Федерации на основе действующего нормативного регулирования стандарт обязательности среднего общего образования, формирование в отдельных общеобразовательных организациях профильных классов в условиях отсутствия объективной возможности организовать обучение по универсальному профилю порождает обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выступающих учредителями таких организаций, гарантировать получение общедоступного среднего общего образования, предопределяющего, в конечном счете, важные начала равенства стартовых возможностей свободного развития человека.

По смыслу указанных законоположений и по их нормативному предназначению органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя полномочия по вопросам организации перехода общеобразовательных организаций к профильному обучению по программам среднего общего образования, должны конкретизировать механизмы реализации права на образование с учетом региональных особенностей таким образом, чтобы последовательно обеспечивать соблюдение федеральных гарантий равенства прав граждан на образование, не допускать введения на региональном уровне таких условий продолжения обучения, в частности по программам среднего общего образования, которые подрывали бы доверие граждан к действиям государства и не обеспечивали бы на уровне всех субъектов Российской Федерации равных возможностей получения обязательного в Российской Федерации среднего общего образования.

Конституционный Суд РФ исходит из того, что с учетом характера и особенностей реализации права, о нарушении которого применительно к своей несовершеннолетней дочери ставил вопрос заявитель и восстановление которого не представляется возможным по прошествии длительного времени с момента, когда дочь была лишена возможности продолжить обучение по программе среднего общего образования в образовательной организации, где получала основное общее образование, а также с учетом того, что в дальнейшем она продолжила обучение в другой образовательной организации, основания предусмотреть в настоящем Постановлении пересмотр дела заявителя отсутствуют.

Исходя из изложенного, Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Постановление Уставного суда Калининградской области №6-П от 14.08.20 г.

По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области подпункта 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента администрации городского округа «Город Калининград» предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)», утвержденного постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 24 июня 2015 года № 1006 «Об утверждении Административного регламента администрации городского округа «Город Калининград» предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)»

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение депутата Калининградской областной Думы шестого созыва. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Уставу (Основному Закону) Калининградской области подпункт 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента, утвержденного Постановлением № 1006.

Заявитель в обращении указывает следующее. Административный регламент регулирует порядок предоставления администрацией городского округа «Город Калининград» муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)», определяет порядок, последовательность административных процедур и административных

действий должностных лиц комитета по образованию администрации городского округа «Город Калининград» в процессе предоставления муниципальной услуги (пункт 1.1 Административного регламента), при этом предусматривая исчерпывающий перечень документов, которые должен предоставить житель Калининграда, чтобы его ребенка поставили на учет для последующего приема в детский сад (пункт 2.6.). В числе прочих документов должен быть представлен документ, подтверждающий проживание на территории муниципального образования «Городской округ «Город Калининград» родителя (законного представителя) (подпункт 3 абзаца 4 пункта 2.6.).

По мнению заявителя, из содержания указанной нормы следует, что, по сути, житель Калининграда должен подтвердить не проживание, а регистрацию в Калининграде — так как к вышеуказанным документам Административный регламент относит следующие: паспорт с указанием регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде; вид на жительство — для иностранных граждан) и (или) ребенка (свидетельство о регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде).

Заявитель считает, что такое требование может приводить к отказу в предоставлении места в детском дошкольном учреждении для ребенка лицу, фактически проживающему в Калининграде, но не имеющему регистрации (постоянной или временной). Также заявитель указала, что из статьи 74 Устава (Основного Закона) Калининградской области следует, что в Калининградской области признается право каждого на образование, выбор форм его получения и вида образовательного учреждения; в Калининградской области обеспечиваются государственные гарантии прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях в рамках основных общеобразовательных программ (пункт 1, подпункт 1 пункта 2).

Заявитель полагает, что отдельные положения, изложенные в подпункте 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента, как увязывающие реализацию конституционного права на образование с наличием регистрации на территории муниципального образования, противоречат статьям 15, 72-74 Устава (Основного Закона) Калининградской области согласно которым, в частности, в Калининградской

области обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами (статья 15), к которым относятся, в том числе конституционное право на образование, в связи с чем нарушается конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом и создаются препятствия для реализации права на образование.

Доводы заявителя, кроме вышеприведенных норм действующего законодательства, основываются и на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который, раскрывая конституционно-правовой смысл института регистрации граждан по месту жительства, в Постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П пришел к выводу о том, что регистрация не может использоваться для установления контроля за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах. Регистрация является предусмотренным федеральным законодательством способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства. При этом, в соответствии с частью 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

С учетом изложенного, руководствуясь своей правовой позицией, статьями 4, 36, 37, 38, 83 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области» заявитель просит признать подпункт 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента, утвержденного Постановлением № 1006, в той мере, в какой он увязывает зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады) городского округа «Город Калининград», с предоставлением документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства либо по месту пребывания в городе Калининграде

родителя (законного представителя) и (или) ребенка, не соответствующим статьям 15, 72-74 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Предметом рассмотрения по настоящему делу являются отдельные положения подпункта 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента.

В соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (часть 1 статьи 17). Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ. Согласно статьи 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Статьей 4 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Действие законодательства в сфере образования распространяется на все организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории Российской Федерации.

Согласно пунктам 1, 3, 4 статьи 15 Устава (Основного Закона) Калининградской области в Калининградской области обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина — основная обязанность органов государственной власти Калининградской области, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 74 Устава (Основного Закона) Калининградской области в Калининградской области обеспечиваются государственные гарантии прав граждан на полу-

чение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях в рамках основных общеобразовательных программ.

Органы местного самоуправления обеспечивают соответствие уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Калининградской области, уставным законам Калининградской области, законам Калининградской области и иным нормативным правовым актам Калининградской области (пункт 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Из приведенных норм федерального законодательства и Устава (Основного Закона) Калининградской области следует, что одной из основных обязанностей органов местного самоуправления в сфере правового регулирования вопросов образования является обеспечение и защита права на образование, как одного из основных конституционных прав граждан, создание условий для его реализации на территории Калининградской области.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В статье 5 Федерального закона № 273-ФЗ закреплены положения о том, что право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, а также других обстоятельств. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в том числе дошкольного образования. В силу пункта 1 части 4 статьи 10, пункта 1 части 2 статьи 23 названного Федерального закона дошкольное образование является одним из уровней общего образования в Российской Федерации.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

Таким образом, закрепляя право на общедоступное, бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных организациях, действующее законодательство определяет обязанность государства и органов местного самоуправления обеспечивать прием на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня.

В целях соблюдения конституционных прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, в соответствии с требованиями статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ, пункта 13 части 1 статьи 16 Федерального закона от 03 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьями 3, 47 Устава городского округа «Город Калининград», постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 27 марта 2019 года № 266 «О закреплении муниципальных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы дошкольного образования, за территориями городского округа «Город Калининград» закреплены муниципальные дошкольные образовательные организации за конкретными территориями города Калининграда. Общие требования приема на обучение и порядка приема на обучение определены статьей 55 Федерального закона об образовании, среди них законодатель выделяет тот факт, что прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, должен проводиться на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение. Порядок приема на обучение по основным общеобразовательным программам устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и

реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования (Минобрнауки РФ, Минпросвещения РФ).

Заявителем оспаривается подпункт 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента в той мере, в какой он увязывает зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады) городского округа «Город Калининград» с предоставлением документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства либо по месту пребывания в городе Калининграде родителя (законного представителя) и (или) ребенка.

Пунктом 2.6. Административного регламента определен исчерпывающий перечень документов и информации, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)», подлежащих представлению Заявителем, способы их получения Заявителем, в том числе в электронной форме, порядок их предоставления.

Одним из прилагаемых к заявлению для предоставления муниципальной услуги документов является документ, подтверждающий проживание на территории муниципального образования «Городской округ «Город Калининград» родителя (законного представителя) (паспорт с указанием регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде и (или) ребенка (свидетельство о регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде).

Анализируя нормы федерального законодательства, регламентирующие вопросы приема на обучение по образовательным программам каждого уровня образования (в том числе уровень дошкольного образования) и содержание подпункта 3 абзаца 4 пункта 2.6. Административного регламента, Уставный Суд приходит к мнению, что оспариваемая заявителем норма направлена на реализацию приведенных выше требований федерального законодательства и относятся к числу норм, обеспечивающих прием в образовательную организацию детей, имеющих право на получение дошкольного образования в образовательных учреждениях, закрепленных за конкретными территориями, и проживающих на территориях соответствующих муниципальных

образований, и не содержит оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги при зачислении в дошкольные образовательные учреждения.

В приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест, за исключением случаев, предусмотренных частями 5 и 6 настоящей статьи и статьей 88 настоящего Федерального закона (часть 4 статьи 67 Федерального закона № 273-ФЗ).

В отношении доводов заявителя о том, что оспариваемые положения Административного регламента противоречат положениям Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» Уставный Суд отмечает следующее.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регулируя данную сферу общественных отношений, вводит институт регистрации в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации их прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Регистрация является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания и жительства (Постановление от 2 февраля 1998 года № 4-П, Определение от 13 октября 2009 года № 1309-О-О).

Следовательно, место проживания может подтверждаться данными регистрационного учета гражданина, как по месту жительства, так и по месту пребывания.

Установив в подпункте 3 абзаца 4 пункта 2.6.Административного регламента общие правила подачи заявления и иных документов, предъявляемых для предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» администрация городского округа «Город Калининград» правомерно предусмотрела представление до-

кументов, подтверждающих проживание на территории городского округа родителя (законного представителя) (паспорт с указанием регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде и (или) ребенка (свидетельство о регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту пребывания в г. Калининграде).

В этой связи Уставный Суд не усматривает в оспариваемой норме какого-либо противоречия действующему федеральному законодательству, Уставу (Основному Закону) Калининградской области, равно как и ограничения права на общедоступность дошкольного образования

Уставный Суд Калининградской области постановил признать оспариваемый акт соответствующим Уставу (Основному Закону) Калининградской области.

Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 24.03.2020 № 5-О

«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В.Туганова на нарушение его конституционных прав и свобод подразделом 1 «Оснащение общеобразовательных организаций мебелью и современными кабинетами, закупка автобусов» раздела 2 подпрограммы «Развитие общего образования, включая инклюзивное, и повышение квалификации работников данной сферы на 2014–2025 годы» Государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014–2025 годы», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 февраля 2014 года № 110»

В Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин А.В.Туганов с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод подразделом 1 «Оснащение общеобразовательных организаций мебелью и современными кабинетами, закупка автобусов» раздела 2 подпрограммы «Развитие общего образования, включая инклюзивное, и повышение квалификации работников данной сферы на 2014–2025 годы» Государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014 — 2025 годы», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 февраля 2014 года № 110 (далее также — подраздел 1 Программы).

Рассматриваемый подраздел 1 Программы в рамках характеристики основных мероприятий Подпрограммы предусматривает оснащение общеобразовательных организаций мебелью и современными кабинетами, закупки автобусов на основе Перспективного плана перехода на Федеральный государственный образовательный стандарт общего образования Республики Татарстан, в соответствии с которым определяются необходимое количество и стоимостное выражение требуемого оборудования для образовательных организаций (учебного, учебно-производственного, компьютерного, для школьных столовых и т.д.), транспортных средств, учебников и человеко-курсов в рамках повышения квалификации и профессиональной переподготовки руководителей и учителей общеобразовательных организаций.

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, в 2009 году в городском микрорайоне на ул. Загородная г. Зеленодольска, в котором, как указывает гражданин А.В.Туганов, проживает около 560 человек, была закрыта начальная школа. Детей микрорайона приписали к другой городской школе, находящейся в 7 км от данной улицы. Заявитель отмечает, что, несмотря на отдаленность учебного заведения от места жительства учеников, подвоз детей в школу не организован, а органы местного самоуправления Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан более 10 лет не открывают соответствующий школьный автобусный маршрут. При этом указанный городской микрорайон отдален от маршрутной сети города Зеленодольска на 4 км, из которых 3 км — это лес, промзона (без тротуаров) и кладбище. Он обращает внимание на то, что при таких условиях поход в школу является крайне опасным для детей. Неоднократные его обращения в органы местного самоуправления Зеленодольского муниципального района, а также в иные органы власти результата не дали.

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что, исходя из раздела 3 названной Программы, объём бюджетных ассигнований этой Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджета Республики Татарстан. В этой связи установление правового регулирования, направленного в частности на закупку автобусов в рассматриваемом подразделе 1 Программы и внесение в нее изменений, обусловлено планированием бюджетных средств в соответствии с законодательством о бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Конституционный суд Республики Татарстан отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В.Туганова на нарушение его конституционных прав и свобод подразделом 1 «Оснащение общеобразовательных организаций мебелью и современными кабинетами, закупка автобусов» раздела 2 подпрограммы «Развитие общего образования, включая инклюзивное, и повышение квалификации работников данной сферы на 2014 — 2025 годы» Государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014–2025 годы», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 февраля 2014 года № 110, поскольку она в соответствии с установленными требованиями Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» не является допустимой, а разрешение поставленных заявителем вопросов Конституционному суду Республики Татарстан неподведомственно.

Апелляционное определение Челябинского областного суда от 22.06.2020 по делу № 11а-6032/2020 (2а-411/2020)

«О частичной отмене решения Советского районного суда г. Челябинска от 04.02.2020 о признании недействующим Приказа Комитета по делам образования города Челябинска от 12.02.2016 № 196-у «Об утверждении Положения о комплектовании воспитанниками муниципальных образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми на территории города Челябинска»»

Прокурор г. Челябинска, действуя в интересах неопределенного круга лиц, с учетом уточнений, обратился в суд с административным иском к Комитету по делам образования г. Челябинска, администрации г. Челябинска, в котором просил признать незаконным приказ председателя Комитета по делам образования г. Челябинска от 12 февраля 2016 года № 196-у «Об утверждении Положения о комплектовании воспитанниками муниципальных образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми на территории г. Челябинска»; возложить обязанность на Комитет по делам образования г. Челябинска отменить приказ от 12 февраля 2016 года № 196-у. Также заявлены требования о возложе-

нии обязанности на администрацию г. Челябинска принять нормативно-правовой акт, регулирующий порядок комплектования дошкольных образовательных учреждений на территории г. Челябинска.

В обосновании иска указано на то, что прокуратурой г. Челябинска проведена проверка по обращению ФИО15 и ФИО16 по вопросу нарушения прав их детей на получение дошкольного образования вблизи места и проживания. При проверке установлено, что приказом Комитета по делам образования г. Челябинска от 12 февраля 2016 года № 196-у утверждено Положение о комплектовании воспитанниками муниципальных образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми на территории г. Челябинска (далее по тексту — Положение). Проведенной проверкой установлено, что вышеуказанное Положение не соответствует требованиям действующего законодательства, в связи с чем подлежит отмене.

В судебном заседании суда первой инстанции административный истец старший помощник прокурора г. Челябинска — Т.А. Сафронова заявленные требования поддержала в полном объёме по основаниям, изложенным в иске. Представители административных ответчиков Комитета по делам образования г. Челябинска — Ш.А.В. и администрации г. Челябинска — Ш.А.А. возражали против удовлетворения заявленных требований. Представитель заинтересованного лица Министерства образования и науки Челябинской области не явился, о времени и месте рассмотрения дела извещен надлежащим образом, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Решением Советского районного суда г. Челябинска от 4 февраля 2020 года исковые требования удовлетворены частично. Приказ председателя Комитета по делам образования г. Челябинска от 12 февраля 2016 года № 196-у «Об утверждении Положения о комплектовании воспитанниками муниципальных образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми на территории г. Челябинска» признан незаконным. В остальной части в удовлетворении административных требований отказано.

Не согласившись с решением суда, прокурор города старший советник юстиции — С. обратился в Челябинский областной суд с апел-

ляционным представлением, в котором просит решение суда в части удовлетворения требования, изменить, дополнив его «В нарушение пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данное Положение принято несоответствующим должностным лицом». В части отказа в удовлетворении административных требований, решение суда отменить, принять по делу новое решение, которым требования прокурора удовлетворить.

В обосновании доводов апелляционного представления указано на что, решение суда не в полном объёме соответствует обстоятельствам дела. Суд не учел, что правовой акт (Положение от 12 февраля 2016 года № 196-у) обладает нормативными правовыми свойствами и в нарушении пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят несоответствующим должностным лицом. Также без внимания суда осталась неоднозначность сроков комплектования дошкольных образовательных учреждений. Предполагается, что судом неправомерно отказано в удовлетворении требований о возложении обязанности на администрацию г. Челябинска по принятию нормативного правового акта, регулирующего правоотношения по комплектованию дошкольных образовательных учреждений. При этом Приказом Минобрнауки России от 28 декабря 2015 года № 1527 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности» порядок действий органа местного самоуправления в конкретном случае не определен, что может повлечь нарушение прав неопределенного круга лиц. Кроме того, указано на то, что в нарушение положений главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ судом не указана дата, с которой считать недействующим оспариваемый приказ.

Также, не согласившись с решением суда, представитель административного ответчика Комитета по делам образования г. Челябинска — Ш.А.В. обратилась в Челябинский областной суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда отменить полностью.

Удовлетворяя исковые требования в части признания приказа председателя Комитета по делам образования г. Челябинска от 12 февраля 2016 года № 196-у «Об утверждении Положения о комплектовании воспитанниками муниципальных образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми на территории г. Челябинска» незаконным, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что при наличии указания в пункте 54 на право перевода ребенка в другой детский сад, создает отдельную очередь на получение места в детском саду в порядке перевода и предоставляет возможность получить место в предпочитаемом детском саду в приоритетном порядке по отношению к лицам, получающим места в детском саду впервые, хотя данные права является равнозначными и должны быть одинаково обеспечены органами местного самоуправления Гражданского кодекса РФ. Также суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый приказ, принят неполномочным лицом, в связи с чем признал его незаконным.

Отказывая в удовлетворении остальной части, заявленных прокурором г. Челябинска требований, суд пришел к выводу, что ветви власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. В связи с этим суд не может обязать орган законодательной или исполнительной власти принять или дополнить какой-либо нормативный акт. Суд также не вправе обязать и орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт нормой определенного содержания, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления.

По смыслу вышеприведенных правовых норм ветви власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. При указанных обстоятельствах суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении требований прокурора о возложении обязанности на орган местного самоуправления по принятию нормативного правового акта.

Учитывая, что судом первой инстанции вопрос о дате, с которой оспариваемый муниципальный нормативный акт является недействующим, не разрешен, решение суда подлежит изменению в целях разрешения данного вопроса. Принимая во внимание, что оспариваемое Положение действовало с февраля 2016 года, приказ предсе-

дателя Комитета по делам образования г. Челябинска от 12 февраля 2016 года № 196-у подлежит признанию недействующим с даты вступления решения в законную силу.

В апелляционной жалобе обоснованность выводов суда первой инстанции не опровергнута. Нарушений судом первой инстанции норм процессуального права, влекущих безусловную отмену состоявшегося по делу решения, допущено не было.

Жилищно-коммунальное хозяйство

Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 3 июня 2020 года

По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Республики Коми от 20 декабря 2019 года № 616 «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми, на 2020 год»

В Конституционный суд Республики Коми обратился гражданин с жалобой из-за неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Коми положения Постановления Правительства Республики Коми.

В соответствии с частью 8.1 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, исходя из занимаемой общей площади помещения в многоквартирном доме, принадлежащего собственнику такого помещения, и может быть дифференцирован в зависимости от муниципального образования, в котором расположен многоквартирный дом.

Статьями 3 и 8 Закона Республики Коми от 24 июня 2013 года № 57-РЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми» предусмотрено, что минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается Правительством Республи-

ки Коми, который дифференцируется по муниципальным образованиям в Республике Коми в соответствии с положениями части 8.1 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Во исполнение вышеуказанных требований федерального и республиканского законодательства Правительством Республики Коми принято Постановление от 20 декабря 2019 года № 616 «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми, на 2020 год», пунктом 1 которого установлен минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми, на 2020 год, в том числе для муниципального образования городского округа «Усинск».

Таким образом, вышеприведенные положения Постановления Правительства Республики Коми согласуются с нормами федерального и республиканского законодательства, сами по себе направлены на создание условий для осуществления и реализации конституционного права на жилище, в частности, на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории республики, на поддержание многоквартирных домов в состоянии, соответствующем санитарным и техническим требованиям, отвечают общим интересам собственников помещений, а поэтому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан и не противоречат Конституции Республики Коми, ее статьям 4, 7, 10, 15,18.

Конституционный суд Республики Коми признал положения пункта 1 Постановления Правительства Республики Коми от 20 декабря 2019 года № 616 «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Коми, на 2020 год» в той мере, в какой ими установлен минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

Решение Верховного суда Республики Алтай от 09.06.2020 № 3а-50/2020

«О признании недействующим Приказа Комитета по тарифам Республики Алтай от 20.12.2019 № 32/24 «Об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район» на 2020 год»»

ВС РФ рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Общества с ограниченной ответственностью «Континент» к Комитету по тарифам Республики Алтай о признании недействующим с момента принятия Приказа Комитета по тарифам Республики Алтай № 32/24 от 20 декабря 2019 года «Об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район» на 2020 год» с возложением обязанности на Комитет по тарифам Республики Алтай принять новый заменяющий нормативный правовой акт.

Приказом Комитета по тарифам Республики Алтай (далее — Комитет, орган регулирования, тарифный орган) от 20 декабря 2019 года № 32/24 «Об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район» на 2020 год» (далее — Приказ № 32/24) установлен единый тариф на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район», на 2020 год в размере: на период с 01.01.2020 по 30.06.2020 — 766,28 руб./куб. м, 3831,41 руб./тонна; на период с 01.07.2020 по 31.12.2020 — 790,16 руб./куб. м, 3950,79 руб./тонна.

Общество с ограниченной ответственностью «Континент» (далее также — ООО «Континент», Общество) обратилось в Верховный суд Республики Алтай с административным исковым заявлением к Комитету по тарифам Республики Алтай о признании недействующим вышеуказанного приказа Комитета по тарифам № 32/24 от 20 декабря 2019 года.

Административный иск мотивирован тем, что установленные указанным приказом тарифы являются экономически необосно-

ванными, противоречащими требованиям Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Основам ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее — Основы ценообразования), а также Методическим указаниям по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденным приказом Федеральной антимонопольной службы от 21 ноября 2016 года № 1638/16 (далее — Методические указания № 98-э).

По мнению административного истца, регулирующим органом необоснованно занижен размер необходимой валовой выручки регионального оператора вследствие неверного определения расходов на транспортирование твердых коммунальных отходов в части периодичности вывоза отходов, пробега автомобилей, количества водителей и рабочих, размера их заработной платы, а также расходов на административно-управленческий персонал в части нормативно определенного количества работников, размера заработной платы. Единый тариф на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, по расчету истца должен составлять 5703,15 руб. за тонну, 1140,63 руб. за куб. м, в связи с чем просит возложить на Комитет обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий оспариваемый приказ.

Как следует из материалов дела, ООО «Континент» осуществляет регулируемые виды деятельности — услуги регионального оператора по обращению с ТКО, а также захоронение ТКО как самостоятельный вид регулируемой деятельности.

Согласно пояснений специалистов А.В.В., К.У.Н. в соответствии с экспертным заключением по материалам рассмотрения дела о корректировке необходимой валовой выручки и предельных тарифов на захоронение ТКО на 2020 год численность административно-управленческого персонала в тарифе на захоронение учтена органом тарифного регулирования в размере 2,5 единицы. Между тем, такая нормативная численность административно-управленческого персонала не предусмотрена ни Рекомендациями, утв. приказом Госстроя России от 22.03.1999 № 66, ни Рекомендациями, утв. Приказом Минстроя РФ от 06.12.1994 № 13.

Исходя из того, что Обществом осуществляется несколько видов деятельности, а нормативы административно-управленческого персонала подлежат расчету по организации в целом, даже если учесть 4 нормативные штатные единицы по статье «расходы на обслуживание потребителей» в качестве административно-управленческого персонала и 2,5 единицы, учтенных в тарифе на захоронение, определенная органом тарифного регулирования численность АУП все равно ниже нормативов, приведенных в таблице 2.1.1 и таблице 2.4.1 Рекомендаций, утв. Приказом Минстроя РФ от 06.12.1994 № 13 (учитывая виды деятельности Общества).

Таким образом, примененный тарифным органом порядок расчета нормативной численности не основан на нормах действующего законодательства, определение его размера самостоятельно способом, не позволяющим проверить его обоснованность, в отсутствие соответствующего экономического и правового обоснования, свидетельствует о наличии неоправданно широкой дискреции тарифного органа при установлении оспариваемых тарифов, а также о том, что тарифы являются произвольными, что противоречит принципам государственного регулирования цен.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о том, что оспариваемый приказ Комитета по тарифам Республики Алтай № 32/24 от 20 декабря 2019 года не соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а также нарушает права и законные интересы административного истца на установление экономически обоснованных цен (тарифов).

Административное исковое заявление Общества с ограниченной ответственностью «Континент» Суд принял решение удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения в законную силу Приказ Комитета по тарифам Республики Алтай № 32/24 от 20 декабря 2019 года «Об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемые ООО «Континент» на территории МО «Улаганский район» и МО «Кош-Агачский район» на 2020 год».

Обязать Комитет по тарифам Республики Алтай принять новый нормативный правовой акт, замещающий нормативный правовой акт, признанный не действующим в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение Суда Чукотского автономного округа от 16.01.2020 по делу № 3а-2/2020

«О признании недействующим Постановления Правления Комитета государственного регулирования цен и тарифов Чукотского автономного округа от 19.12.2016 № 26-к/3 «Об установлении тарифов на захоронение твердых коммунальных отходов МП «Провиденское ЖКХ» на 2017 — 2021 годы»»

В суд Чукотского автономного округа обратился прокурор Чукотского автономного округа с административным исковым заявлением к Комитету государственного регулирования цен и тарифов Чукотского автономного округа (далее по тексту — Комитет) о признании постановления Правления Комитета от 19 декабря 2016 года № 26-к/3 «Об установлении тарифов на захоронение твердых коммунальных отходов МП «Провиденское ЖКХ» на 2017–2021 годы» не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В обоснование заявленных требований указано, что оспариваемое постановление противоречат статьям 1, 3, 9, 24.8, 24.9 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Федеральный закон № 89-ФЗ), пунктам 3–5 Правил разработки, утверждения и корректировки производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 года № 424 (далее по тексту — Правила № 424), пунктам 16, 18 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484 (далее по тексту — Основы ценообразования), поскольку утверждает производственную программу и устанавливает объёмы захораниваемых твердых коммунальных отходов, а также тарифы на захоронение твердых коммунальных отходов муниципальному предприятию «Провиденское жилищно-коммунальное хозяйство» (далее по тексту — МП «Провиденское ЖКХ», Предприятие), которое ввиду отсутствия объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр, не выполняет работы по захоронению ТКО и не имеет лицензии на данный вид деятельности.

Прокурор отмечает, что необоснованное включение расходов данного предприятия на захоронение твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) в состав тарифа нарушает права и законные интересы граждан и организаций — потребителей коммунальных услуг по обращению с отходами посредством необоснованного роста расходов по платежам за услуги в сфере обращения с отходами.

Суд приходит к выводу о том, что оспариваемый региональный нормативный правовой акт принят Правлением Комитета во исполнение предоставленных ему законодателем полномочий, в пределах его компетенции, в надлежащей правовой форме.

Проверяя соблюдение административным ответчиком процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, суд исходит из следующего.

Порядок установления предельных тарифов в сфере обращения с ТКО урегулирован Правилами № 484 и Административным регламентом Комитета по предоставлению государственной услуги «Государственное регулирование цен и тарифов», утвержденным постановлением Комитета от 20 мая 2016 года № 1 (далее по тексту — Административный регламент).

Согласно положениям приведенных выше правовых актов, основанием для установления Комитетом тарифов в сфере обращения с ТКО является предложение регулируемой организации, состоящее из заявления об установлении тарифов, в том числе по отдельным регулируемым видам деятельности, и необходимых обосновывающих материалов (пункты 6 и 7 Правил № 484).

Из представленных в суд документов следует, что тарифы на захоронение ТКО на 2017–2021 годы установлены для МП «Провиденское ЖКХ» постановлением Правления Комитета от 19 декабря 2016 года № 26-к/3 по результатам рассмотрения поступившего от Предприятия 16 ноября 2016 года заявления об установлении тарифов на 2017 год и обосновывающих его материалов, в том числе, проекта производственной программы, копий пяти постановлений Администрации Провиденского городского округа от 25 августа и 9 сентября 2016 года об утверждении схем расположения на кадастровом плане территории земельных участков под объекты складирования и захоронения отходов, расчета тарифов на захоронение ТКО, и заключения экспертизы расчета тарифов на захоронение ТКО с применением

метода индексации, поскольку ранее предприятию устанавливались аналогичные тарифы на 2014–2016 годы.

Вместе с тем в числе обосновывающих материалов в Комитет не были представлены Предприятием, как того требует пункт 8 Правил № 484, копии правоустанавливающих документов, подтверждающих право собственности, иное законное основание для владения, пользования и распоряжения в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

Пунктом 13 Правил № 484 предусмотрено, что в случае непредставления регулируемой организацией в полном объёме предусмотренных пунктом 8 настоящих Правил обосновывающих материалов орган регулирования в течение 10 рабочих дней со дня подачи регулируемой организацией заявления об установлении тарифов направляет заказным почтовым отправлением уведомление о необходимости представления таких материалов в полном объёме. В случае непредставления регулируемой организацией обосновывающих материалов в течение 5 рабочих дней со дня получения такого уведомления орган регулирования без рассмотрения возвращает регулируемой организации материалы с указанием причин возврата.

В процессе рассмотрения дела судом установлено и подтверждено представителем Комитета, что на дату утверждения Комитетом тарифов на захоронение ТКО Предприятию Комитет располагал сведениями о том, что земельные участки под санкционированные свалки Предприятию органом местного самоуправления не выделены: сроки действия заключенных 17 апреля 2015 года пяти договоров аренды земельных участков для использования под санкционированные свалки истекли 17 марта 2016 года, новые договоры аренды заключены не были, о чем Предприятие сообщило в Комитет письмом от 22 ноября 2016 года.

При таких обстоятельствах ссылка представителя Комитета в судебном заседании на то, что впоследствии в августе 2017 года договоры аренды были заключены, судом в качестве оправдания допущенного Комитетом нарушения процедуры утверждения производственной программы и установления тарифов принята быть не может.

Суд пришел к выводу о том, что Комитет превысил свои полномочия, установив МП «Провиденское ЖКХ» тарифы на захороне-

ние ТКО в отсутствие документов на право использования земельных участков для размещения ТКО.

Административное исковое заявление прокурора Чукотского автономного округа к Комитету государственного регулирования цен и тарифов Чукотского автономного округа было принято решение удовлетворить.

Жилье и городская среда

Определение Конституционного суда от 13.10.2020 № 29-О

«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина М.М. Ситдикова на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 11 статьи 9 Закона Республики Татарстан от 27 декабря 2004 года № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан»»

В Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин М.М. Ситдиков с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 11 статьи 9 Закона Республики Татарстан от 27 декабря 2004 года № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан» (далее — Закон Республики Татарстан).

Согласно оспариваемой норме специализированные организации на основании данных учета, осуществляемого органами местного самоуправления, организациями всех форм собственности, в соответствии с инвестиционной программой специализированной организации направляют потребительскому жилищному кооперативу списки семей, нуждающихся в социальной ипотеке.

Из жалобы и приложенных к ней документов следует, что многодетная семья заявителя, имеющая троих детей, на протяжении длительного времени не может реализовать право на получение бесплатного социального жилья. Вместо этой меры государственной поддержки его семье в 2004 году было предложено улучшить жилищные условия в рамках программы социальной ипотеки путем заключения договора паенакопления с Социально-ипотечным потребительским кооперативом «Строим будущее» (далее также — кооператив). В этом же году по заявлению супруги заявителя Д.В. Ситдиковой их семья в составе 5 человек была поставлена на учет

в Исполнительном комитете города Набережные Челны в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий с целью получения жилья по социальной ипотеке. На основании договора паевого накопления, заключенного с кооперативом, его семье была предоставлена трехкомнатная квартира с правом выкупа путем своевременного внесения паевых взносов.

Между тем заявитель утверждает, что, получив предложение вступить в правоотношения с кооперативом по договору паенакопления, его семья была введена в заблуждение и, как следствие, был заключен вышеуказанный договор. Заявитель считает, что оспариваемая норма Закона Республики Татарстан нарушает его конституционные права, поскольку в содержащейся в ней понятии «потребительский жилищный кооператив» нет указания на вид деятельности кооператива, как того требует Гражданский кодекс Российской Федерации. По его мнению, в нем должно содержаться слово «строительный», которое отсутствует и в наименовании «Социально-ипотечный потребительский кооператив «Строим будущее». Такая неясная формулировка оспариваемой нормы вводит граждан в заблуждение.

Вместе с тем, оспариваемая норма Закона Республики Татарстан, содержащая понятие «потребительский жилищный кооператив», основана на положениях федерального законодательства и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан, в том числе и гражданина М.М. Ситдикова, и, следовательно, не содержит неопределенности в вопросе соответствия Конституции Республики Татарстан, в связи с чем согласно пункту 2 части первой статьи 46 во взаимосвязи с пунктом 1 части второй статьи 39 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» его жалоба не является допустимой.

Формально оспаривая конституционность рассматриваемой нормы, заявитель фактически ставит перед Конституционным судом Республики Татарстан вопрос об оценке договора паевого накопления, заключенного им с Социально-ипотечным потребительским кооперативом «Строим будущее». Между тем разрешение этого вопроса не входит в компетенцию Конституционного суда Республики Татарстан, как она определена статьей 109 Конституции Республики Татарстан и статьей 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан».

Исходя из изложенного, Конституционный суд Республики Татарстан отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина М.М. Ситдикова на нарушение его конституционных прав и свобод.

Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 г. № 2 — П

По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки

Дело о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам.

Согласно пункту 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598, которое признано утратившим силу с 1 января 2018 года в связи с принятием Правительством Российской Федерации Постановления от 13 декабря 2017 года № 1544): жилое помещение (приобретенное или построенное с использованием средств социальной выплаты) оформляется в общую собственность всех членов семьи, указанных в свидетельстве о предоставлении социальной выплаты, в срок, установленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (абзац первый); орган исполнительной власти вправе истребовать в судебном порядке от получателя социальной выплаты средства в размере предоставленной социальной

выплаты в случае несоблюдения срока, установленного для оформления жилого помещения в собственность (абзац четвертый).

По мнению заявительницы, оспариваемые нормы, воспроизведенные в нормативном акте Правительства Ростовской области, противоречат статьям 6 (часть 2), 7, 19 (части 1 и 2), 38, 40, 45 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, допускают взыскание в полном объёме денежных средств полученной социальной выплаты, если нарушен срок для регистрации права собственности на жилое помещение, без учета конкретных обстоятельств, обусловивших нарушение, ставя возможность реализации участниками соответствующей программы права на социальную выплату в зависимость лишь от факта соблюдения указанного срока, что не отвечает конституционному принципу равенства лиц, относящихся к одной категории.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (абзацы третий и пятый части первой статьи 13) предусматривает, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию. Наряду с иными его нормативными актами, как следует из Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», осуществляется правовое регулирование отношений в сфере развития сельского хозяйства (статья 2). В частности, Правительство Российской Федерации утверждает государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия — документ, определяющий цели и главные направления развития сельского хозяйства и регулирования этих рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий (части 1 и 2 статьи 8 данного Федерального закона).

Такая программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717. В рамках ее реализации — учитывая, что устойчивое развитие сельских территорий является одной из основных целей государственной аграрной политики (пункт 2 части 2 статьи 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»), — Правительство Российской Федерации Постановлением от 15 июля 2013 года № 598 утвердило федеральную

целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», включая в качестве приложения к ней Типовое положение о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам. Таким образом, нормы названного Типового положения могут выступать предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, реализуя экономическую и социальную политику, располагает достаточно широкой свободой усмотрения и вправе выбирать способы и инструменты правового регулирования, необходимые для решения приоритетных социально-экономических задач (определения от 1 октября 2009 года № 1128-О-О, от 9 ноября 2017 года № 2515-О и от 20 декабря 2018 года № 3245-О). При этом усмотрение законодателя в вопросе регулирования тех или иных общественных отношений подчинено принципам равенства, справедливости и соразмерности ограничения прав и свобод, а также требованиям определенности правового регулирования, в том числе в правовых последствиях, им порождаемых, и гарантиях, которыми наделяется то или иное лицо (Постановление от 18 июля 2019 года № 29-П). Принципы правовой определенности и поддержания доверия к закону и действиям государства, необходимость создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и условий для реализации права на жилище предопределяют недопустимость произвольного установления оснований для взыскания с граждан денежных средств, полученных ими в качестве социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности. Такая выплата представляет собой безвозмездную меру социальной поддержки, носящую целевой характер. С учетом ее правовой природы само по себе введение срока для регистрации права собственности на построенное (приобретенное) жилое помещение призвано стимулировать получателей выплаты к своевременному и должному ее использованию, а возврат ее средств по требованию компетентного органа публично-правового образования не может быть признан неприемлемым, если действия получателя выплаты входят в противоречие с теми целями, для достижения которых она предоставлена. В то же время гражданам, действующим добросовестно и использую-

щим полученную выплату по целевому назначению — для строительства (приобретения) жилья, должна быть обеспечена возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности приобретенных прав и обязанностей.

Буквальное содержание оспариваемых норм предполагает возможность взыскания с граждан в судебном порядке денежных средств в размере полученной социальной выплаты, если по истечении определенного срока за гражданами не зарегистрировано право собственности на жилое помещение, для строительства (приобретения) которого выплата была предоставлена. Между тем отсутствие записи о регистрации права собственности по истечении этого срока может быть и не связано с отказом получателя выплаты от ее использования по целевому назначению. При этом основным условием ее предоставления является выполнение получателем (членом молодой семьи, молодым специалистом) обязательства работать у работодателя по трудовому договору (осуществлять индивидуальную предпринимательскую деятельность в муниципальном образовании) не менее пяти лет со дня получения социальной выплаты (пункт 43 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам). Принимая во внимание конституционно значимые цели предоставления социальной выплаты, отсутствие записи о регистрации права собственности на жилое помещение, построенное (приобретенное) за счет средств выплаты, в срок, установленный нормативным актом субъекта Российской Федерации, не может быть достаточным и безусловным основанием для удовлетворения требования уполномоченного органа о взыскании денежных средств в размере полученной выплаты независимо от уважительности причин отсутствия указанной записи в случае целевого использования выплаты получателем и соблюдения им иных условий, на которых она предоставлена. Не может производиться взыскание денежных средств с гражданина, если он проявил заботливость и осмотрительность в той степени, которая требовалась от него как получателя выплаты и участника гражданско-правовых отношений, связанных со строительством (приобретением) жилья, в том числе по договору строительного подряда, и если он предпринял все зависящие от него меры для создания (передачи ему) жилого помещения и регистрации права собственности на данное помещение в установленный срок.

При этом совершение контрагентом гражданина, в частности продавцом жилого помещения или подрядчиком, противоправных действий не может само по себе предопределять вывод о разумности и осмотрительности получателя выплаты. Не должна игнорироваться и достаточность установленного срока для строительства (приобретения) жилого помещения исходя из выбранного гражданином способа реализации потребности в жилище.

Таким образом, абзацы первый и четвертый пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — предполагают, что принятое по иску органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации решение суда о взыскании с получателя социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности денежных средств в размере предоставленной социальной выплаты в случае неосуществления им регистрации права собственности на жилое помещение в срок, определенный нормативным актом субъекта Российской Федерации, должно основываться на установлении и исследовании всех имеющих значение для разрешения дела обстоятельств, в том числе причин пропуска этого срока, разумности и осмотрительности действий получателя социальной выплаты, соблюдения им условий ее использования, предусмотренных нормативными актами и договором о ее предоставлении. Одно лишь отсутствие регистрации права собственности на жилое помещение по истечении определенного срока не может быть основанием для удовлетворения соответствующих требований, поскольку это означало бы сугубо формальный подход к отправлению правосудия и судебной защите прав граждан и вступало бы в противоречие со статьями 18 и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ постановил признать абзацы первый и четвертый пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан № 90-П от 29.04.2020г.

По делу о проверке конституционности абзаца третьего пункта 12, пункта 15 абзаца второго пункта 16 и абзаца третьего пункта 17 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий»», в связи с жалобами граждан

В Конституционный суд Республики Татарстан обратились граждане с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод абзацем третьим пункта 12, пунктом 15, абзацем вторым пункта 16 и абзацем третьим пункта 17 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий».

Абзац третий пункта 12 Правил предусматривает, что в случае признания за гражданином права на получение сертификата органом местного самоуправления одновременно принимается решение о включении его в списки граждан на получение сертификата.

В соответствии с пунктом 15 Правил органы местного самоуправления ежегодно, до 1 октября, формируют списки граждан на планируемый год согласно приложению № 1 к данным Правилам и представляют их в Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан (абзац первый) (далее — Министерство); списки граждан формируются в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах местного самоуправления (абзац второй).

Абзац второй пункта 16 Правил устанавливает, что сводный список граждан на получение сертификатов на планируемый год формируется Министерством в той же хронологической последова-

тельности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах местного самоуправления.

Согласно абзацу третьему пункта 17 Правил, списки граждан — получателей сертификатов и граждан, включенных в резерв на получение сертификата, формируются Министерством в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах местного самоуправления.

Семьи обеих заявительниц, являющихся многодетными, в 2019 году были признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий и включены в список граждан, имеющих право на получение сертификата в соответствии с обжалуемыми Правилами. Один из детей гражданки О.М. Серовой является инвалидом, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, указанного в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне.

Заявительницы указывают, что согласно оспариваемым положениям как органы местного самоуправления, так и Министерство формируют списки граждан в целях получения сертификата в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах местного самоуправления. Нарушение своих конституционных прав и свобод они видят в том, что сертификат выдается семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, не по очередности рождения пятого ребенка, а по очередности постановки их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. При таком подходе, по их мнению, теряется само предназначение обжалуемого постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, целью которого является оказание дополнительной поддержки по обеспечению жильем именно многодетных семей, имеющих пять и более детей и нуждающихся в улучшении жилищных условий (далее также — многодетные семьи), и, следовательно, основным критерием при установлении очередности для получения сертификата должно служить рождение пятого ребенка или дата признания семьи, имеющей право на получение сертификата.

Граждане отмечают, что Правилами не предусмотрены дополнительные критерии нуждаемости, такие как, например, общая пло-

щадь жилого помещения, приходящаяся на каждого члена семьи, и уровень доходов семьи на момент рождения пятого ребенка. Заявительницы считают, что фактические условия проживания у каждой семьи отличаются и при принятии решения о предоставлении сертификата они также должны быть учтены. Оспариваемыми Правилами также не установлено право на внеочередное получение сертификата для таких семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в составе которых имеются дети-инвалиды, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне.

Кроме того, оспаривая в дополнении к своей жалобе конституционность абзаца третьего пункта 12 и абзаца первого пункта 15 Правил, гражданка О.М. Серова указывает, что эти нормы, исходя из сложившейся правоприменительной практики, предполагают необходимость предоставления повторного заявления о включении в список получателей государственных жилищных сертификатов при прохождении ежегодной перерегистрации и подтверждения нуждаемости в жилом помещении, несмотря на то, что заявителем изначально представляется заявление о включении в соответствующие списки, по результатам рассмотрения которого гражданин признается имеющим право на получение сертификата.

Гражданка усматривает противоречие между абзацем третьим пункта 12 и абзацем первым пункта 15 Правил, поскольку первое положение устанавливает, что каждый раз при признании за гражданином права на получение сертификата органом местного самоуправления одновременно принимается решение о включении его в списки граждан на получение сертификата, а второе — что списки граждан формируются органами местного самоуправления ежегодно до 1 октября. По ее мнению, непонятно, чем отличаются решения о включении гражданина в списки граждан на получение сертификата от списков граждан, формируемых органами местного самоуправления ежегодно до 1 октября.

На основании изложенного заявительницы просят Конституционный суд Республики Татарстан признать абзац третий пункта 12, пункт 15, абзац второй пункта 16 и абзац третий пункта 17 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утверж-

денных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий», не соответствующими статьям 28 (части первая и вторая), 38 (части первая и третья), 54 (часть первая) и 55 Конституции Республики Татарстан, согласно которым все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения, социального и имущественного положения, места жительства и иных обстоятельств; семья, материнство, отцовство, детство и старость находятся под защитой государства; государство проявляет заботу о семье, обеспечении здоровья матери и ребенка и воспитании детей; каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Абзац второй пункта 16 и абзац третий пункта 17 Правил уже были предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан (постановление от 10 июля 2013 года № 54-П). Однако данные нормы являлись предметом рассмотрения по указанному делу постольку, поскольку при получении жилищного сертификата они не предусматривали преимуществ многодетным семьям, проживающим в городе, по отношению к многодетным семьям, проживающим в сельской местности, ставя их в одинаковое положение. Исходя из этого, оснований для отказа в проверке конституционности оспариваемых положений в заявленном гражданами аспекте не имеется.

В силу части третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются:

— абзац третий пункта 12 Правил, согласно которому в случае признания за гражданином права на получение сертификата органом местного самоуправления одновременно принимается решение о включении его в списки граждан на получение сертификата;

— абзац первый пункта 15 Правил, согласно которому органы местного самоуправления ежегодно, до 1 октября, формируют списки граждан на планируемый год согласно приложению № 1 к данным Правилам и представляют их в Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан;

— абзац второй пункта 15, абзац второй пункта 16 и абзац третий пункта 17 Правил в той части, в какой органы местного самоуправления и Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан формируют списки граждан — получателей сертификатов и граждан, включенных в резерв на получение сертификата, в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся, а не в зависимости от времени рождения у граждан пятого ребенка или даты признания за ними права на получение сертификата.

Вопрос, касающийся полномочий Кабинета Министров Республики Татарстан по принятию оспариваемого заявительницами нормативного правового акта, неоднократно был предметом исследования Конституционного суда Республики Татарстан, который пришел к выводу, что утверждая Правила выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, Кабинет Министров Республики Татарстан правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 102 (пункт 4) и 103 Конституции Республики Татарстан, согласно которым Кабинет Министров Республики Татарстан участвует в проведении единой государственной политики в области социального обеспечения, обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории Республики Татарстан (постановления от

5 октября 2011 года № 44-П, от 10 июля 2013 года № 54-П, от 30 мая 2019 года № 83-П и от 25 декабря 2019 года № 87-П). Указанные постановления Конституционного суда Республики Татарстан и выраженные в них правовые позиции сохраняют свою силу.

Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством (статья 13), закрепляет, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства, государство проявляет заботу о семье, обеспечении здоровья матери и ребенка и воспитании детей (статья 38, части первая и третья); каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 54, часть первая). Аналогичные по смыслу гарантии установлены Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 7, 38 (часть 1) и 39 (часть 1).

Как отмечается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1), Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объёмы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов является прерогативой законодателя, который при определении гарантий реализации прав, закрепленных статьями 38 и 39 Конституции Российской Федерации, располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе мер социальной защиты семьи и детей, критериев их дифференциации, регламентации условий и порядка предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления (постановление от 10 ноября 2009 года № 17-П, Определение от 9 ноября 2010 года № 1439-О-О).

В постановлении от 5 октября 2011 года № 44-П Конституционный суд Республики Татарстан установил, что по своей правовой природе мера социальной поддержки в виде предоставления на безвозмездной основе субсидии для обеспечения жильем многодетных семей не относится к обязательным видам социального обеспечения и, по существу, выступает в качестве дополнительного способа повышения уровня жизни указанных семей. Данная правовая позиция, подтвержденная им в постановлениях от 10 июля 2013 года № 54-П, от 2 декабря 2019 года № 87-П и в определениях от 11 октября 2011 года № 13-О, 28 ноября 2019 года № 36-О, 28 ноября 2019 года № 37-О, со-

храняет свою силу. Имеется в виду постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 25 декабря 2019 г. № 87-П.

Таким образом, при осуществлении правового регулирования в рамках предоставленных ему полномочий Кабинет Министров Республики Татарстан обладает достаточно широкой свободой усмотрения, которая при этом не является неограниченной, а должна быть основана на необходимости соблюдения баланса конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов.

Оспариваемые гражданами Правила устанавливают порядок выдачи и реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Исходя из своего буквального содержания, решение о включении гражданина в списки граждан на получение сертификата документально подтверждает за гражданином право на получение им за счет средств бюджета Республики Татарстан субсидии для приобретения жилого помещения и по своему правовому смыслу носит по сути характер процессуального акта, не порождает для граждан, в том числе для заявительниц, каких-либо дополнительных обязанностей, а напротив, обязывает орган местного самоуправления подтвердить соответствие гражданина требованиям, предъявляемым для выдачи и реализации сертификата для обеспечения жильем многодетных семей.

Поскольку в обжалуемом нормативном правовом акте не указаны требования к оформлению такого решения, оно может оформляться органом местного самоуправления самостоятельно как в виде отдельного документа, так и путем включения данного решения в протоколы заседаний соответствующих жилищных комиссий.

Абзац первый пункта 15 Правил устанавливает, что органы местного самоуправления ежегодно, до 1 октября, формируют списки граждан на планируемый год согласно приложению № 1 к данным Правилам и представляют их в Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан.

Указанная норма регламентирует порядок взаимодействия между органами местного самоуправления, в ведении которых находится постановка граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, и признание за ними права на получение сертификата, и Министерством, к ведению которого относится, в том числе, формирование списка граждан — получателей сертификатов в планируемом году и списка граждан, включенных в резерв на получение сертифи-

катов в этом же году. Анализ оспариваемой нормы позволяет сделать вывод, что она по своему целевому назначению направлена на установление эффективной процедуры передачи информации в обозначенные в Правилах сроки во избежание незаконных действий как со стороны заявителей, так и со стороны органов местного самоуправления и Министерства.

Как абзац третий пункта 12, так и абзац первый пункта 15 Правил, исходя из их места в системе действующего правового регулирования, направлены на надлежащее обеспечение порядка предоставления рассматриваемой меры социальной поддержки.

Следовательно, правовые положения абзаца третьего пункта 12 и абзаца первого пункта 15 Правил являются одним из элементов правового механизма, направленного на защиту интересов семьи и ребенка, и сами по себе не могут рассматриваться как отменяющие, ограничивающие или иным образом нарушающие конституционные права многодетных семей, в том числе и права семей заявительниц.

Анализ буквального содержания данных норм Правил позволяет сделать вывод о том, что они сами по себе не налагают на граждан, за которыми уже признано право на получение сертификата, обязанности ежегодно предоставлять какие-либо заявления и дополнительные документы по требованию органов местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решений о включении гражданина в списки граждан на получение сертификата. В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым отметить, что требование органами местного самоуправления с граждан заявлений и дополнительных документов возможно только в том случае, если такая обязанность прямо предусмотрена в тексте нормативного правового акта. При отсутствии в тексте нормативного правового акта такой обязанности у граждан подобная правоприменительная практика, по сути, свидетельствует о необоснованном расширении полномочий органов местного самоуправления и налагает на граждан дополнительные обязанности, прямо не предусмотренные обжалуемыми Правилами.

Абзац второй пункта 15, абзац второй пункта 16, абзац третий пункта 17 Правил оспаривается гражданами в той части, в какой органы местного самоуправления и Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан формируют списки граждан — получателей сертификатов и граждан,

включенных в резерв на получение сертификата, в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся, а не в зависимости от времени рождения у граждан пятого ребенка или даты признания семьи, имеющей право на получение сертификата.

Специфика правоотношений в вопросе предоставления мер социальной поддержки состоит в многообразии возможных способов их регулирования, следовательно, Кабинет Министров Республики Татарстан, обладая значительной дискрецией, которая, однако, ограничена принципами равенства, справедливости и другими конституционными принципами, должен стремиться к выбору такого способа правового регулирования, который бы максимально удовлетворял потребности многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Учитывая целевое предназначение субсидии, рождение пятого ребенка и соответственно дата признания за такой семьей права на получение сертификата, как на это указывают заявительницы, безусловно являются существенными и значимыми обстоятельствами в вопросе ее предоставления многодетным семьям. Между тем, не менее значимым обстоятельством является также продолжительность ожидания многодетной семьей, нуждающейся в улучшении жилищных условий и поставленной на соответствующий учет, необходимой помощи государства.

Как следует из обжалуемых Правил, мера социальной поддержки в виде предоставления субсидии для приобретения жилого помещения была предоставлена Республикой Татарстан в рамках принадлежащих ей дискретных полномочий не многодетным семьям как таковым, а только тем многодетным семьям, которые в силу общих норм жилищного законодательства признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Оспариваемые заявительницами правовые положения Правил по аналогии с федеральным законодательством закрепляют хронологический порядок формирования сводного списка граждан, списков граждан-получателей сертификатов и граждан, включенных в резерв на получение сертификата, в зависимости от даты постановки многодетной семьи на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Следовательно, определение очередности предоставления жилищного сертификата исходя из времени постановки гражданина на

учет нуждающихся в улучшении жилищных условий отвечает принципам справедливости, равенства и адресности, поскольку подразумевает предоставление мер социальной поддержки именно тем семьям, которые длительное время проживали в неудовлетворительных жилищных условиях.

Такой подход согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал, что из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), допускающих такие различия, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 27 февраля 2012 года № 3-П, от 22 марта 2019 года № 15-П и другие).

На недопустимость установления различий, необоснованно ставящих семьи, воспитывающие детей, в неравное положение в вопросах доступа к льготам, направленным на поддержку детей и семьи в целом, указывал и Европейский Суд по правам человека (постановление от 31 марта 2009 года по делу «Веллер (Weller) против Венгрии»).

При этом закрепление в правовом регулировании ясного, недвусмысленного порядка определения предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям, имеющим пять и более детей и нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеет существенное правовое значение. Указом Президента Республики Татарстан от 17 марта 2001 года № УП-216 «О дополнительных мерах по улучшению жилищных условий многодетных семей» установлено, что многодетные семьи, имеющие пять и более детей, проживающих с родителями и не образовавших свои семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, относятся к категориям граждан, имеющих право на внеочередное получение жилых помещений. Конституционный

суд Республики Татарстан в постановлениях от 5 октября 2011 года № 44-П и от 10 июля 2013 года № 54-П отметил, что многодетные семьи обладают правом выбора в вопросе о том, воспользоваться ли им указанной жилищной субсидией или сохранить свое право на внеочередное получение жилого помещения, предусмотренное вышеназванным Указом Президента Республики Татарстан. Данный Указ Президента Республики Татарстан сохраняет свою силу, в связи с чем Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым обратить внимание органов публичной власти на то, что порядок реализации права на внеочередное получение многодетными семьями жилого помещения в натуре не принят, в связи с чем данное право носит иллюзорный характер, что не согласуется с конституционными принципами правового государства и недопустимо при реализации соответствующего правового регулирования.

В отношении доводов граждан о том, что в оспариваемых Правилах не предусмотрены дополнительные критерии нуждаемости, такие как, например, общая площадь жилого помещения, приходящаяся на отдельного члена семьи, и уровень доходов семьи на момент рождения пятого ребенка, Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что применительно к обжалуемым нормам, учитывая, что нуждаемость в улучшении жилищных условий и критерии определения дохода гражданина, при которых он имеет право на улучшение жилищных условий, определяется исходя из норм жилищного законодательства, указанные заявительницами критерии не могут являться основанием для осуществления иного правового регулирования порядка предоставления жилищных сертификатов для указанной категории граждан.

Из этого следует, что абзац второй пункта 15, абзац второй пункта 16, абзац третий пункта 17 Правил в той части, в какой органы местного самоуправления и Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан формируют списки граждан-получателей сертификатов и граждан, включенных в резерв на получение сертификата, в той же хронологической последовательности, в какой граждане были поставлены на учет в качестве нуждающихся, соответствуют Конституции Республики Татарстан.

Признание оспариваемых заявительницами правовых положений Правил, соответствующими Конституции Республики Татарстан не

препятствует совершенствованию порядка и условий предоставления субсидий на улучшение жилищных условий многодетным семьям.

Как следует из содержания взаимосвязанных положений пункта 5 части 1 статьи 14, части 2 статьи 49 и пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 данного Кодекса перечне, имеют право на предоставление им во внеочередном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма в случае признания их малоимущими и подтверждения ими нуждаемости в жилом помещении в порядке, предусмотренном жилищным законодательством.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что несовершеннолетние дети, страдающие заболеваниями, указанными в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утверждаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации органом, в частности дети-инвалиды, тем более нуждаются в том, чтобы им были обеспечены условия для полноценного развития и интеграции в общество. В этих целях при осуществлении правового регулирования общественных отношений с участием инвалидов необходимо учитывать их интересы и потребности как лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, что предполагает не только создание специальных правовых механизмов, предоставляющих инвалидам дополнительные преимущества и гарантирующих им право на равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав, но и введение мер социальной поддержки для лиц, осуществляющих социально значимую функцию воспитания детей-инвалидов и ухода за ними, связанную с повышенными психологическими и эмоциональными нагрузками, физическими и материальными затратами, с тем чтобы определенным образом компенсировать таким лицам соответствующие обременения, возникающие в связи с необходимостью обеспечивать особые нужды и потребности детей-инвалидов, обусловленные их возрастом и состоянием здоровья (постановление от 22 января 2018 года № 4-П).

В этой связи предоставление многодетной семье, имеющей пять и более детей, в составе которой имеется гражданин, страдающий

тяжелой формой хронического заболевания, указанного в вышеназванном Перечне, субсидии для приобретения жилого помещения во внеочередном порядке отвечало бы сути социального правового государства и обеспечивало бы защиту интересов тех граждан, которые больше всего нуждаются в предоставлении мер социальной поддержки.

Конституционный суд Республики Татарстан признал абзац третий пункта 12, пункт 15, абзац второй пункта 16 и абзац третий пункта 17 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий», соответствующими Конституции Республики Татарстан.

Решение Московского городского суда от 03.02.2020 по делу № 3а-1412/2020

*«О признании недействующим постановления Правительства Москвы от 28.03.2017 № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» в части установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка с кадастровым номером *»*

Московский городской суд рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело № 3а-1412/2020 по административному иску * о признании недействующим в части нормативного акта постановления Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы».

Постановлением Правительства Москвы от 28.03.2017 г. № 120-ПП (в редакции до 16.12.2019 года) утверждены Правила землепользования и застройки города Москвы (далее — Правила) включающие в себя карты градостроительного зонирования территории города Москвы, где отражены границы санитарно-защитных зон (далее — СЗЗ).

* обратился в Московский городской суд с административным исковым заявлением о признании недействующим постановления

Правительства Москвы от 28.03.2017 г. № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» в части установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка с кадастровым номером *.

Административные исковые требования мотивированы тем, что 24 апреля 2019 года им подано в Комитет государственного строительного надзора города Москвы в соответствии со ст. 51.1 Градостроительного кодекса РФ уведомление <...> о планируемом строительстве индивидуального жилищного дома на принадлежащем истцу земельном участке, расположенном по адресу: *, с кадастровым номером *, вид разрешенного использования земельного участка: для индивидуального жилищного строительства.

08 мая 2019 года от Комитета государственного строительного надзора города Москвы в адрес истца поступило уведомление <...> от 30 апреля 2019 года о недопустимости размещения на земельном участке истца индивидуального жилищного дома, поскольку данный участок расположен в границах санитарно-защитной зоны согласно вышеуказанным Правилам.

Как указывает административный истец, в установленном порядке размер санитарно-защитной зоны не рассчитывался и не устанавливался, поскольку таковая в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» подлежит утверждению главным государственным санитарным врачом субъекта Российской Федерации либо его заместителем, а не исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Представитель Правительства Москвы, Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы против удовлетворения административных исковых требований возражал по доводам письменного отзыва.

Из материалов дела следует, что в оспариваемом нормативном правовом акте в территориальной части Правил землепользования и застройки, книга 13, Троицкий административный округ г. Москвы, отражена ориентировочная санитарно-защитная зона для станции Бекасово-Сортировочное Московской железной дороги.

Административный истец является собственником земельного участка с кадастровым номером * по адресу: *. Земельный участок относится к категории земель населенных пунктов, имеет вид раз-

решенного использования «для индивидуального жилищного строительства».

Письмом Комитета государственного строительного надзора г. Москвы от 30.04.2019 года административному истцу было отказано в предоставлении государственной услуги по оформлению разрешения на строительство индивидуального жилого дома на принадлежащем ему земельном участке с кадастровым номером * по причине того, что он расположен в границах санитарно-защитных зон, где в соответствии с п. 5.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» не допускается размещать жилую застройку, включая отдельные жилые дома.

Данный отказ оспорен в Дорогомиловском районном суде г. Москвы.

Административный ответчик факт вхождения земельного участка с кадастровым номером * в границы ориентировочной санитарно-защитной зоны станции Бекасово-Сортировочное не отрицал, указав, что в настоящее время участок истца в границы ориентировочной санитарно-защитной зоны не входит.

Действительно, распоряжением Москомархитектуры от 21.10.2019 года № 980 «Об уточнении правил землепользования и застройки города Москвы в отношении санитарно-защитной зоны объекта по адресу: г. Москва, д. Архангельское, ТАО» внесены изменения в карты градостроительного зонирования «Границы санитарно-защитных зон» Троицкого административного округа города Москвы. После внесенных изменений земельный участок истца не попадает в границы санитарно-защитной зоны.

Вместе с тем, Правительство Москвы, как высший постоянно действующий коллегиальный исполнительный орган государственной власти города Москвы наделено достаточной компетенцией и полномочиями для принятия оспариваемого нормативного правового акта, что заявителем не оспаривается.

В соответствии с требованиями Закона города Москвы от 08.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 г. № 120-ПП подписано Мэром Москвы, официально опубликовано, его форма соответствует требованиям ст. 19 Закона города Москвы от 20.12.2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы».

Таким образом, суд находит, что оспариваемый административным истцом в части нормативный правовой акт введен в действие и опубликован в установленном порядке.

Таким образом, действующим законодательством не предусмотрено, что ориентировочные размеры санитарно-защитных зон могут быть установлены непосредственно проектом документа градостроительного зонирования без учета требований СанПиН, в том числе касающихся порядка их утверждения.

Как разъяснено в п. 38 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указанные в мотивировочной части вступившего в законную силу решения суда обстоятельства, свидетельствующие о законности или незаконности оспоренного акта (например, дата, с которой оспоренный акт вступил в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, отсутствие у органа государственной власти компетенции по принятию оспоренного акта), имеют преюдициальное значение для неопределенного круга лиц при рассмотрении других дел, в том числе касающихся периода, предшествующего дню признания оспоренного акта недействующим (часть 2 статьи 64 КАС РФ, части 2, 3 статьи 69 АПК РФ).

Выводы об отсутствии у Правительства Москвы компетенции по установлению ориентировочной санитарной защитной зоны станции Бекасово-Сортировочное содержатся в решении Московского городского суда от 10 июля 2019 года, вступившем в законную силу (апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.11.2019 года № 5-АПА19-132), и имеющим преюдициальное значение для настоящего дела.

Принимая во внимание, что оспариваемый в части нормативный правовой акт противоречит нормам законодательства, имеющего большую юридическую силу, административное исковое заявление * Московский городской суд удовлетворил, Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» в части установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка с кадастровым номером * признано недействующим с момента его принятия.

Определение Кировского областного суда от 04.06.2020 № 33а-1991/2020, 2а-515/2020

«Об оставлении без изменения решения Первомайского районного суда г. Кирова от 18.03.2020, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим распоряжения заместителя главы администрации г. Кирова от 01.10.2019 № 4092-зр «Об утверждении проекта межевания части застроенной территории в кадастровом квартале, в районе улицы Тургенева Ленинского района города Кирова»»

Судебная коллегия по административным делам Кировского областного суда рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе административных истцов З., И., Р. на решение Первомайского районного суда г. Кирова от 18 марта 2020 года по административному исковому заявлению З., И., Р. о признании противоречащим действующему законодательству и недействующим распоряжения заместителя главы администрации г. Кирова от 1 октября 2019 года № 4092-зр «Об утверждении проекта межевания части застроенной территории в кадастровом квартале <***>, в районе улицы <***> Ленинского района города Кирова», которым постановлено об отказе в удовлетворении заявленных требований, об опубликовании в официальном печатном издании газете «<***>» сообщения о принятии указанного решения в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Административные истцы обратились в Первомайский районный суд г. Кирова с требованием о признании противоречащим действующему законодательству и недействующим распоряжения заместителя главы администрации г. Кирова от 1 октября 2019 года № 4092-зр «Об утверждении проекта межевания части застроенной территории в кадастровом квартале <***>, в районе улицы <***> Ленинского района города Кирова» (далее — Распоряжение, оспариваемое Распоряжение), снятии с кадастрового учета вновь образованных земельных участков, восстановлении на кадастровом учете ранее существующего земельного участка.

В обоснование требований указали, что являются собственниками квартир в многоквартирном доме № <***> по ул. <***> г. Кирова. Оспариваемым Распоряжением земельный участок с кадастровым номером <***>, на котором расположен жилой дом, раз-

делен на четыре самостоятельных участка с номерами <***> (для эксплуатации трансформаторной подстанции (ТП)); <***> (для эксплуатации жилого дома № <***> по ул. <***>); <***> (для эксплуатации центрального теплового пункта (ЦТП)), <***> (для обеспечения проезда к зданиям ЦТП и ТП). С данным Распоряжением они не согласны, поскольку считают, что ранее существовавший земельный участок был сформирован в жилой застройке, предназначался для эксплуатации и обслуживания жилого дома № <***> по ул. <***> г. Кирова и на основании статьи 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» находился в общей долевой собственности собственников помещений многоквартирного дома. Указали на отсутствие полномочий у администрации г. Кирова принимать решения о разделе земельного участка без согласия его собственников, обращают внимание на оставление без внимания их возражений, представленных в период проведения публичных слушаний. Кроме того, указывают на отсутствие необходимости формирования земельного участка для проезда к ЦТП и ТП, поскольку ранее такой подъезд беспрепятственно осуществлялся по дворовой территории дома. Полагают, что Распоряжением нарушено их право пользования земельным участком, а также нарушены их права как собственников общего имущества жилого дома. В связи с необходимостью отмены Распоряжения полагают необходимым снять с кадастрового учета образованные земельные участки и восстановить кадастровый учет ранее существующего участка.

Не согласившись с решением суда, административные истцы обратились в Кировский областной суд с апелляционной жалобой, в которой просили решение суда отменить и вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Административными истцами оспаривается распоряжение заместителя главы администрации г. Кирова от 01.10.2019 № 4092-зр «Об утверждении проекта межевания части застроенной территории в кадастровом квартале <***>, в районе улицы <***> Ленинского района города Кирова» (том 2, л. д. 10–11), согласно которому утвержден проект межевания части застроенной территории в кадастровом квартале <***> в целях установления границ земельных участков под многоквартирными домами и установления красных линий существующих границ территорий общего пользования и сформировано

четыре земельных участка в зоне секционной многоэтажной жилой застройки (Ж-3Б): с условным номером <***>, вид разрешенного использования — многоэтажная жилая застройка (высотная застройка), с условным номером <***>, вид разрешенного использования — земельные участки (территории) общего пользования; с условными номерами <***>, <***>, вид разрешенного использования — коммунальное обслуживание.

Вместе с тем, суд правомерно признал, что оспариваемое Распоряжение принято уполномоченным должностным лицом в пределах его компетенции.

Разрешая спор, суд исходил из того, что переход земельного участка в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме связан с завершением процесса формирования земельного участка исключительно для эксплуатации многоквартирного жилого дома и проведения государственного кадастрового учета такого участка.

Поскольку на земельном участке с кадастровым номером <***> находятся объекты недвижимости, принадлежащие разным собственникам, суд пришел к выводу, что земельный участок для эксплуатации жилого дома не сформирован, в связи с чем право общей долевой собственности на него у собственников помещений в многоквартирном доме не возникло.

Оснований не согласиться с данными выводами суда судебная коллегия не усматривает.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 36 ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, в том числе земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В соответствии с пунктами 3, 4 постановления Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения раз-

мера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» при определении состава общего имущества жилого дома используются содержащиеся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведения о правах на объекты недвижимости, являющиеся общим имуществом, а также сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре. В случае расхождения (противоречия) сведений о составе общего имущества, содержащихся в Реестре, документации государственного технического учета, бухгалтерского учета управляющих или иных организаций, технической документации на многоквартирный дом, приоритет имеют сведения, содержащиеся в Реестре.

Согласно подпункту «е» пункта 2 указанного постановления Правительства РФ в состав общего имущества жилого дома включается земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и границы которого определены на основании данных государственного кадастрового учета, с элементами озеленения и благоустройства.

Как правильно установлено судом, на земельном участке с кадастровым номером <***> расположены многоквартирный дом, кадастровый номер <***>, введенный в эксплуатацию в 1996 году, и объекты недвижимости, не входящие в состав многоквартирного дома, в том числе здание центрального теплового пункта № <***>, кадастровый номер <***>, находящееся в собственности муниципального образования «Город Киров»; здание трансформаторной подстанции № <***>, кадастровый номер <***>, находящееся в собственности АО «<***>».

По сведениям ЕГРП, 2 августа 1999 года присвоен кадастровый номер <***> земельному участку площадью 5104 кв. м, на котором расположены объекты недвижимости, в том числе с кадастровыми номерами <***>, <***> (том 1, л. д. 105–112).

По сведениям Управления Росреестра по Кировской области, запись о праве собственности муниципального образования внесена в ЕГРП на основании Устава муниципального образования «Город Киров» от 30 декабря 1996 года и носит технологический характер, МО «Город Киров» является распорядителем земельного участка, го-

сударственная собственность на который не разграничена (л. д. 111), которое в силу положений пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» правомочно принимать решения в отношении данного земельного участка.

Исходя из положений статьи 110 Земельного кодекса РСФСР, действовавшего до принятия Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), присвоение земельному участку кадастрового номера <***> в данном случае подтверждает факт регистрации сведений о данном земельном участке и не может свидетельствовать о формировании земельного участка с учетом правового положения размещенных на данном земельном участке объектов недвижимости.

В противном случае нарушается принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (статья 1 ЗК РСФСР, статья 1 ЗК РФ), разрывает общий правовой режим этих объектов и делает невозможным их надлежащее использование.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, с элементами озеленения и благоустройства, не сформирован для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома, в связи с чем право общей долевой собственности на весь земельный участок площадью 5104 кв. м у собственников помещений в многоквартирном доме не возникло, основан на законе и является правильным.

Суд первой инстанции правильно установил фактические обстоятельства по делу, применил нормы материального права, подлежащие применению при рассмотрении возникшего спора, надлежащим образом оценил представленные доказательства и пришел к обоснованному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных административными истцами требований.

Судебная коллегия оставила решение Первомайского районного суда г. Кирова от 18 марта 2020 года оставить без изменения, апелляционную жалобу административных истцов З., И., Р. — без удовлетворения.

Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 02.07.20 г.

По делу о проверке конституционности положений абзаца 2 части 1 статьи 4 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 57-РЗ «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей» по запросу депутатов Государственного Совета Республики Коми

Поводом к рассмотрению настоящего дела явился запрос депутатов Государственного Совета Республики Коми, а основанием к рассмотрению — обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Коми положения оспариваемой нормы.

По мнению заявителей, группы депутатов Государственного Совета Республики Коми, порядок в предоставлении государственных гарантий семьям, имеющим детей, не отвечает требованиям справедливости, так как дифференцирует граждан не в зависимости от их нуждаемости в получении меры социальной поддержки, а в зависимости от даты рождения ребенка, чем ставит граждан, имеющих равное социальное положение, в неравное положение к закону, предоставляющему социальную гарантию.

Заявители полагают, что ограничение прав граждан на получение ежемесячной денежной выплаты при рождении в их семьях третьего ребенка или последующих детей — до достижения ребенком возраста трех лет, обусловленное исключительно финансовыми планами бюджета, разными для отдельных временных периодов, нарушает конституционные принципы справедливости и равенства всех перед законом (статья 17 Конституции Республики Коми), а также препятствует реализации статьи 11 Конституции Республики Коми, предусматривающей, что социальная и экономическая политика Республики Коми должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальная защита составляют, согласно статье 72 (пункт «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт «ж» части 1 статьи 64 Конституции Республики Коми). По предметам совместного ведения

издаются федеральные законы, в соответствии с которыми Республика Коми осуществляет собственное правовое регулирование (часть 2 статьи 64 Конституции Республики Коми). При этом в соответствии со статьей 65 Конституции Республики Коми законы и иные правовые акты Республики Коми не могут противоречить законам, принятым федеральными органами государственной власти в соответствии с полномочиями Российской Федерации.

Реализуя с учетом конституционных предписаний дискреционные полномочия в указанной сфере, федеральный законодатель предусмотрел различные меры социальной защиты граждан, имеющих детей, в ряде федеральных законов.

Учитывая, что защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальная защита находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, федеральный законодатель при определении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты семей, имеющих детей, закрепил за ними право устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной помощи и социальной поддержки для отдельных категорий граждан (подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3, части 3 и 4 статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; часть 2 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»).

Указом Президента РФ от 9 октября 2007 года № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, в соответствии с которой целью демографической политики государства на данном этапе является стабилизация численности населения. Одной из задач, способствующих достижению данной цели, является повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго и последующих детей, решение которой включает в себя усиление государственной поддержки семей, имеющих детей.

В целях совершенствования демографической политики Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 7 мая

2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее — Указ от 7 мая 2012 года № 606) рекомендовано высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации установить до 1 июля 2012 года нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату в размере определённого в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (пункт 2).

Этим же Указом также была установлена обязанность Правительства РФ с 2013 года софинансировать за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходные обязательства субъектов РФ, возникающие при назначении выплаты, предусмотренной пунктом 2 Указа, в тех субъектах РФ, в которых сложилась неблагоприятная демографическая ситуация и величина суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по Российской Федерации.

Законодатель Республики Коми, реализуя свои полномочия в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства, с учетом рекомендаций, содержащихся в Указе от 7 мая 2012 года № 606, в дополнение к гарантиям, установленным на федеральном уровне и в Республике Коми, предусмотрел еще одну меру социальной поддержки семьям, имеющим детей при рождении в них третьего или последующих детей.

Из содержания оспариваемой нормы следует, что республиканский законодатель изначально определил право на ежемесячную денежную выплату семьям при рождении в них третьего или последующих детей — до достижения ими возраста трех лет, в связи с рождением ребенка (детей) в период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2015 года, а затем продлил этот период до 31 декабря 2016 года и в дальнейшем дополнил — в связи с рождением ребенка в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года.

При этом законодатель исходил из демографической ситуации в Республике, которая требовала незамедлительного реагирования в связи со значительным сокращением численности населения, а также из включения Республики Коми распоряжениями Правительства Российской Федерации в указанные годы в перечень субъектов Российской Федерации, в отношении которых осуществляется софинан-

сирование за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходных обязательств субъекта по этому виду социальных выплат.

То есть указанная дополнительная мера социальной поддержки семей в связи с рождением третьего или последующих детей смогла быть осуществлена республиканским законодателем только при наличии софинансирования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходных обязательств субъекта. В связи чем законодатель республики предусмотрел в обжалуемой норме периоды с низким суммарным коэффициентом рождаемости и наличием софинансирования из бюджета Российской Федерации. Периоды, не подпадающие под эти критерии, обжалуемой нормой не предусматривались и не предусмотрены. Такое правовое регулирование, осуществленное в рамках дискреционных полномочий законодателя Республики Коми, принимая ее правовую природу, не вступает в противоречие с предписаниями статей 11, 17 и 40 Конституции Республики Коми и федерального законодательства.

Предусматривая обязанность дополнительных выплат семьям при рождении третьего или последующих детей в зависимости от объективных критериев — низкого суммарного коэффициента рождаемости в Республике Коми и наличия софинансирования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходных обязательств Республики Коми на эти цели, законодатель не нарушил юридический (формальный) принцип равенства всех перед законом (статья 17 Конституции Республики Коми), так как закон устанавливает для всех равные критерии. Установление такого рода критерий не является и ограничением на обеспечение права на достойную жизнь в смысле статьи 11 Конституции Республики Коми.

Соответственно, реализуя полномочия в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства путем установления новых расходных обязательств, законодатель Республики Коми должен соблюдать баланс социально значимых интересов, целей и задач, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение республики и возможности ее бюджета.

Присущая природе законодательных актов недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм законодателем соблюдена, равно как и принцип формальной определенности правового регулирования, его точности и ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе

действующего законодательства, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы (Постановления Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 года № 8-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 17 января 2018 года № 3-П и другие).

Установление дополнительных мер социальной поддержки для указанной выше категории граждан за счет средств собственного бюджета не является обязанностью органов государственной власти субъекта РФ, а устанавливается при наличии финансовой возможности в случаях, объёмах и периодах, определяемых субъектом самостоятельно (статья 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

При таких обстоятельствах оспариваемое законоположение, принятое законодателем Республики Коми в рамках его дискреционных полномочий с учетом финансовых возможностей республиканского бюджета Республики Коми, не может расцениваться как не соответствующее конституционным предписаниям и нарушающее конституционные права граждан.

Конституционный Суд Республики Коми постановил признать абзац 2 части 1 статьи 4 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 57-РЗ «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей» (введенного Законом Республики Коми от 24 сентября 2012 года № 67-РЗ, в редакции Законов Республики Коми от 25 декабря 2015 года № 120-РЗ, от 27 ноября 2018 года № 100-РЗ, от 24 декабря 2019 года № 108-РЗ) в той части, в которой указанные положения не предусматривают права граждан, имеющих детей и нуждающихся в поддержке, на получение ежемесячной денежной выплаты при рождении в их семьях третьего ребенка или последующих детей — до достижения ребенком трех лет, в которых третий ребенок родился в период с 1 января 2017 года до 31 декабря 2018 года, соответствующими Конституции Республики Коми, ее статьям 11, 17 и 40.

Благоустройство

Решение Костромского областного суда от 28.02.2020 по делу № 3а-16/2020

«Об отказе в удовлетворении административных исковых требований о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области от 18.04.2019 № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», о признании недействующими пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, утв. решением Думы города Костромы от 25.04.2013 № 60»

Костромской областной суд рассмотрел административное дело по административному исковому заявлению П. к Костромской областной Думе, губернатору Костромской области о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области»;

по административному исковому заявлению П.Н. к Костромской областной Думе о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области»;

по административному исковому заявлению Р. к Думе города Костромы и Костромской областной Думе о признании недействующими пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 6, и части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области».

П. через своего представителя по доверенности П.А. обратился в суд с названным административным иском по тем основаниям, что 18 апреля 2019 года Костромской областной Думой принят и 20 апреля 2019 года губернатором Костромской области подписан Закон Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» (далее — Закон).

11 сентября 2019 года он был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 2.6 Закона.

Оспариваемая норма, в соответствии с которой размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждения-

ми, на детских, игровых и спортивных площадках, если данные действия запрещены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей, на должностных лиц — десяти тысяч рублей, на юридических лиц — десяти тысяч рублей, отсылает к правилам благоустройства конкретных муниципальных образований, которые могут содержать различные требования, обязательные для исполнения любыми лицами, находящимися на их территории, что свидетельствует о ее правовой неопределенности в силу отсутствия описания конкретного действия (бездействия) связанного с неисполнением предписаний, установленных соответствующими правилами благоустройства.

Административный истец, полагая, что оспариваемая им норма принята административным ответчиком с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, а также не отвечает требованиям определенности и ясности, нарушает принцип равенства всех перед законом, противоречит положениям законодательства Российской Федерации, имеющим большую юридическую силу, таким как часть 1 статьи 1.4, статья 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, просит признать ее недействующей полностью как не соответствующую законодательству Российской Федерации.

П.Н. через своего представителя Н. обратился в Костромской областной суд с административным исковым заявлением, содержащим требования, аналогичные требованиям административного истца П., однако по иным основаниям, указывая, что постановлением от 23 октября 2019 года, вынесенным административной комиссией города Костромы, он признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 2.6 Закона. Полагает, что при принятии данной нормы были превышены полномочия субъекта Российской Федерации, поскольку из ее диспозиции определенно следует, что ответственность в ней установлена по вопросу, который регламентирован статьей 12.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств. Тот факт, что в указанном кодексе отсутствует административная ответственность за стоянку непосредственно на

газонах, не предполагает возможность ее установления региональным актом.

Р. обратился в Костромской областной суд с административным исковым заявлением о признании недействующей той же нормы Закона, что и иные административные истцы, а также пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 6, которыми в целях обеспечения сохранности покрытия дорог и тротуаров, искусственных сооружений и других объектов благоустройства города Костромы в числе прочего запрещается размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями, размещение транспортных средств на детских и спортивных площадках.

В обоснование заявленных административных исковых требований им указано, что оспариваемые нормы дублируют содержание разделов 12 и 17 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090, а также Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденных Приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153, фактически воспроизводят их содержание в части запрета на проезд и стоянку транспортных средств, а следовательно приняты с нарушением исключительной компетенции Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Определением Костромского областного суда от 27 января 2020 года указанные дела объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 8 ноября 2018 года № 2790-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки О. на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», прямо следует, что субъект Российской Федерации вправе своим законом установить административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства, в том числе совершенные с использованием транспортных средств.

Более того, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня

2019 года № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», нарушение правил стоянки на тротуаре как элементе дороги, предназначенном для движения пешеходов и примыкающем к проезжей части или к велосипедной дорожке либо отделенном от них газоном (пункт 12.2 ПДД РФ), образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 12.19 КоАП РФ. В то же время, если остановка или стоянка транспортного средства была осуществлена на территориях, на которые не распространяется действие раздела 12 ПДД РФ (например, газон, детская площадка, иные объекты благоустройства), такие действия квалификации по статье 12.19 КоАП РФ не подлежат. Административная ответственность за указанные нарушения может быть установлена законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При размещении транспортного средства одновременно на тротуаре и газоне (ином объекте благоустройства) действия водителя (собственника (владельца) транспортного средства (при фиксации административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) подлежат квалификации как по части 3 статьи 12.19 КоАП РФ, так и по соответствующей норме закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, если такая ответственность им установлена.

Кроме того, как прямо предусмотрено частью 1 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

Диспозиция 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» содержит описание конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны такого административного правонарушения с административными правонарушениями, административная ответственность за совершение которых предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности прямо указывая, что ответственность по ней наступает за размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями, на детских, игровых и спортивных площадках. В указанной норме права слова «если данные действия запрещены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления» относятся к гипотезе, а не к диспозиции, и позволяют поставить возможность привлечения к ответственности в зависимость от наличия на территории конкретного муниципального образования соответствующих запретов, что, вопреки доводам представителя административного истца П. П.А., не нарушает принципа равенства всех перед законом, гарантированного статьей 19 Конституции Российской Федерации.

Разъясняя принцип равенства всех перед законом применительно к законодательству об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 1.4 указывает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Какого-либо противоречия между данной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и оспариваемой нормой Закона не усматривается, поскольку вопрос о возможности привлечения к административной ответственности в ней ставится в зависимость не от места жительства лица, а от места совершения деяния, содержащего признаки состава такого административного правонарушения, то есть от действия нормативных правовых актов муниципальных образований в пространстве.

Иным образом урегулировать вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение Правил благоустройства не представляется возможным, поскольку, как разъяснено в пункте 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть предусмотрена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Субъекты Российской Федерации могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения и (или) не урегулированным на федеральном уровне.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о том, что пункты 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, а также часть 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» приняты Думой города Костромы и Костромской областной Думой соответственно в пределах компетенции, в надлежащих форме и виде, процедура их принятия и правила введения в действие нарушены не были, они не противоречат нормам закона, имеющего большую юридическую силу, а также не содержат неоднозначных формулировок и терминов, свидетельствующих о правовой неопределенности, в связи с чем оснований для удовлетворения заявленных административных исковых требований не имеется.

Судом решено отказать в удовлетворении административных исковых требований П., П.Н., Р. о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», принятого Костромской областной Думой 18 апреля 2019 года, административных исковых требований Р. о признании недействующими пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 6.

Научное издание

Доклад о состоянии местного самоуправления
в Российской Федерации

Участие органов местного самоуправления
в реализации национальных проектов

Монография

Под редакцией К.А. Ивановой

Подписано в печать 04.03.2021. Формат 60×90 1/16.
Усл. печ. л. 28.5. Тираж 75 экз. Заказ № 357.

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект».

Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации

Институт управления
и регионального развития

Центр местного самоуправления
www.131fz.ranepa.ru

Россия, 119571, г. Москва,
проспект Вернадского, 82
www.ranepa.ru