

Фонд «Институт экономики города»

**Разработка методических подходов по оптимизации
участия муниципальных образований в реализации
национальных проектов**

Аналитический отчет

(подготовлен за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2021

Оглавление

Введение	4
1. Документы федерального и регионального уровня, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	6
2. Обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	24
2.1. Институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	26
2.1.1. Формирование системы взаимодействия муниципальных образований с региональными органами государственной власти при реализации региональных проектов.....	26
2.1.2. Формирование организационных структур управления проектной деятельностью.....	28
2.1.3. Отражение вклада муниципальных образований в проектную деятельность в паспортах региональных проектов	35
2.1.4. Заключение соглашений об участии в реализации региональных проектов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями	37
2.1.5. Участие муниципальных образований в мониторинге реализации региональных проектов.....	39
2.1.6. Привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне общественности и других заинтересованных участников	42
2.1.7. Информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	45
2.2. Содержательные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	47
2.2.1. Основные сферы участия муниципальных образований в проектной деятельности	47
2.2.2. Связь вопросов местного значения и целей, задач национальных проектов.....	53
3. Проблемы недостаточного участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов	75
3.1. Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с реализацией документов стратегического планирования.....	76
3.2. Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации национальных и региональных проектов.....	78
3.3. «Коммуникационные разрывы» между уровнями публичной власти в отношении участия в реализации региональных проектов.....	79
3.4. Неиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов	79

3.5. Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних акторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов.....	80
3.6. Недостаточная разработанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	81
4. Рекомендации по повышению участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов	82
4.1. Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию региональных проектов.....	82
4.2. Расширение сфер участия муниципальных образований в реализации региональных проектов путем выявления мероприятий, де-факто направленных на реализацию таких проектов	83
4.3. Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами в целях реализации региональных проектов.....	85
4.4. Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации данных проектов.....	86
4.5. Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества в целях реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований	87
Заключение.....	95

Введение

Реализация национальных проектов сегодня рассматривается как один из базовых инструментов социально-экономического развития страны в среднесрочной перспективе. Большая часть мероприятий национальных проектов в конечном счете локализуется на территории муниципальных образований, что обуславливает роль органов местного самоуправления как одного из важнейших субъектов деятельности по реализации таких проектов. Но если федеральный и, в меньшей степени, региональный сегменты этой деятельности достаточно четко регламентированы, то относительно форм и направлений подключения к ней органов местного самоуправления до сих пор остается много неопределенностей, что контрастирует с растущим запросом на более активное их вовлечение в эти процессы.

Исследование, результаты которого представлены в настоящем аналитическом отчете, нацелено на выявление проблем и возможностей расширения участия муниципальных образований в проектной деятельности и формулирование возможных направлений оптимизации обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных проектов.

Отчет состоит из четырех разделов.

В первом разделе представлены результаты анализа документов федерального и регионального уровня (включая методические), регламентирующих участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.

Во втором разделе приведен обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов в части организационно-институциональных и содержательных аспектов данного участия. Здесь же представлены результаты оценки потенциала расширения участия муниципальных образований в проектной деятельности.

В третьем разделе изложены основные проблемы обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных

проектов, выявленные по итогам анализа документов федерального и регионального уровня и практик муниципальных образований.

Четвертый раздел посвящен изложению рекомендаций по оптимизации обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов, базирующихся на выявленных проблемах и потенциале муниципальных образований.

1. Документы федерального и регионального уровня, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Основными документами, устанавливающими национальные цели Российской Федерации и пути достижения этих целей на перспективу, являются два Указа Президента Российской Федерации: от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» (далее – Указ № 204) и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474).

Указ № 204 установил девять национальных целей развития, в соответствии с которыми в период с 2019 по 2024 годы в стране реализуются 13 национальных проектов. В их число входят 11 собственно национальных проектов и имеющие статус национальных проектов национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики России на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»¹ национальные проекты сгруппированы в четыре блока: «Человеческий капитал» (включает четыре национальных проекта), «Комфортная среда» (три национальных проекта), «Приоритеты экономики» (три национальных проекта) и «Сквозные направления» (три национальных проекта).

В состав каждого национального проекта входят федеральные проекты. Параллельно национальным проектам существуют также ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти в части реализации соответствующего национального проекта.

¹ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf

Указом № 474 установлены новые перечни национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года (их число сокращено до пяти) и показателей, характеризующих достижение данных целей к 2030 г. В настоящее время ведется работа по доработке системы национальных и федеральных проектов в соответствии с ориентирами, установленными Указом № 474.

«Проекцией» национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются региональные проекты². В соответствии с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»³ региональный проект – это «проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации».

Деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных проектов, включая федеральные проекты, ведомственных проектов и региональных проектов, регулируется указанным «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Указанным Положением установлена своего рода «вертикаль» проектной деятельности: региональные проекты связаны с федеральными, а деятельность муниципальных образований по решению вопросов местного значения включена в состав региональных проектов.

Однако эта вертикаль пока не получила достаточно четкого методического оформления и регламентации. Как отмечено в докладе, подготовленном рабочей группой Государственного совета Российской

² Аналогично, в качестве «региональной проекции» ведомственных проектов федерального уровня можно рассматривать ведомственные проекты регионального уровня. Рассмотрение данного вида проектов выходит за рамки настоящего исследования.

³ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288.

Федерации⁴, система управления национальными проектами до конца не сформирована. Указано, в частности, на отсутствие регламента взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами Российской Федерации и единых методологии и формата подготовки региональных проектов. Экспертами также отмечались проблемы с координацией и коммуникационные разрывы между национальными и федеральными проектами, с одной стороны, и региональными проектами, с другой стороны⁵. Не прояснена связь ведомственных проектов с национальными проектами, федеральными проектами.

Следует подчеркнуть, что национальные, федеральные и региональные проекты как новые инструменты проектной деятельности не имеют статуса документов стратегического планирования и реализуются «параллельно» со стратегиями социально-экономического развития, государственными и муниципальными программами, иными документами стратегического планирования. В настоящее время существуют сложности с «горизонтальной» взаимоувязкой национальных и федеральных проектов с федеральными документами стратегического планирования. Эти проблемы воспроизводятся и на региональном уровне в виде рассогласованности между региональными проектами и региональными документами стратегического планирования – в частности, государственными программами субъектов Российской Федерации.

Согласно «Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», «федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, к сфере реализации которых они относятся». При этом в составе одной государственной программы могут находиться федеральные проекты и даже отдельные мероприятия из разных

⁴ Доклад «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (http://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/Доклад_Госсовета_23.11_итог.pdf)

⁵ См., например: Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение / ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика, 2019. № 1. С. 37–53.

национальных проектов, и, наоборот, один национальный проект может аккумулировать федеральные проекты и отдельные мероприятия, входящие в разные государственные программы.

На рисунке 1 представлена схема взаимосвязи национальных и федеральных проектов с государственными программами Российской Федерации на примере государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан России до 2025 года». Как видим, эта взаимосвязь довольно прихотлива: можно говорить о своего рода «переплетении» национальных и федеральных проектов и данной государственной программы.

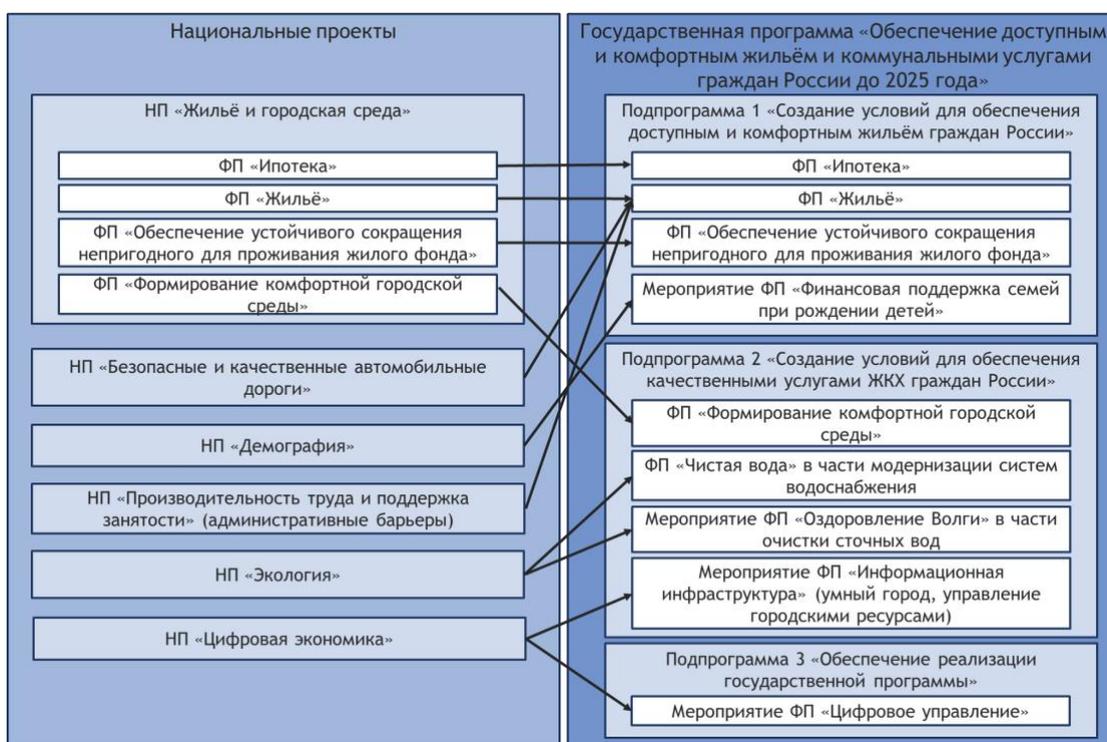


Рисунок 1 – Взаимосвязь структурных элементов государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан России до 2025 года» с национальными проектами

«Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» не устанавливает соотношение региональных

проектов с государственными программами субъектов Российской Федерации, но на практике на уровне регионов действует та же логика, что и на федеральном уровне. Паспорта всех региональных проектов содержат пункт «Связь с государственными программами», где указана одна или несколько государственных программ субъекта Российской Федерации (иногда также подпрограмм), с которой/которыми связан данный проект. Характер этой связи проявляется в региональных проектах по-разному, но чаще всего региональный проект просто встраивается в государственную программу или подпрограмму субъекта Российской Федерации как ее составная часть на уровне задач или мероприятий.

К примеру, в государственной программе «Формирование современной городской среды в Курской области» региональный проект «Формирование комфортной городской среды» указан в ряду мероприятий программы, в государственной программе «Реализация основных направлений государственной политики в строительном комплексе Свердловской области до 2024 года» содержатся мероприятия, сформулированные в формате «Выполнение мероприятий регионального проекта "Жилье"».

Такой «матрешечный» подход на практике зачастую порождает сложные и противоречивые управленческие конструкции и не всегда является удачным решением проблемы интеграции региональных проектов и государственных программ субъектов Российской Федерации. Рассмотрим это на примерах Ярославской и Калининградской областей.

В рамках государственной программы «Формирование современной городской среды муниципальных образований на территории Ярославской области» на 2018 – 2024 гг.⁶ действует «на правах» подпрограммы данной государственной программы региональная целевая программа «Создание комфортной городской среды на территории Ярославской области». Одна из трех задач этой целевой программы сформулирована как «Региональный

⁶ Утв. постановлением Правительства Ярославской области от 29 августа 2017 года № 679/а-п (ред. от 20 октября 2020 года).

проект "Формирование комфортной городской среды"». При этом задачи, мероприятия и целевые показатели данной государственной программы пересекаются с задачами, мероприятиями и показателями регионального проекта, который сам по себе является частью целевой программы, входящей в состав данной государственной программы.

Однако, если обратить внимание на финансирование и ожидаемые сроки выполнения задач в рамках рассматриваемых регионального проекта и государственной программы, становится заметно, что с 2020 года проект по сути замещает программу. Достижение целевых значений дублирующихся показателей ожидается в государственной программе только на период 2018-2019 гг., в то время как их аналоги из регионального проекта должны быть достигнуты начиная с 2020 г. Та же логика действует и в отношении финансирования мероприятий по достижению целевых показателей.

Таким образом, в данном случае мероприятия и ресурсное обеспечение государственной программы были фактически перенесены на региональный проект, причем с помощью еще одного документа – региональной целевой программы. Но при этом все три документа продолжают действовать одновременно, и государственная программа остается «вместилищем» для региональной целевой программы, содержащей в себе региональный проект. Сохранение этой усложненной иерархии при фактическом исполнении только нижнего ее уровня представляется неэффективным.

Государственная программа Калининградской области «Цифровая трансформация»⁷ включает в себя две подпрограммы и три отдельных мероприятия, не включенных в подпрограммы. Одна из подпрограмм – «Развитие информационного общества» включает в себя выполнение пяти региональных проектов⁸, которые имеют статус мероприятий. Названия этих региональных проектов аналогичны названиям федеральных проектов

⁷ Утв. постановлением Правительства Калининградской области от 28 августа 2019 года № 555.

⁸ Региональные проекты утверждены протоколом оперативного совещания Правительства Калининградской области от 2 июля 2019 года № ОСПКО-06/пртк.

национальной программы (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации».

Между паспортами этих региональных проектов и текстом государственной программы, в которую они входят, имеется несогласованность. Согласно паспортам региональных проектов, только по одному из пяти проектов («Информационная безопасность») предполагается финансирование, которое составляет лишь 23 млн руб. на период 2020-2024 гг.⁹ Согласно же тексту государственной программы Калининградской области «Цифровая трансформация», финансирование предполагается по трем из пяти региональных проектов, причем только на 2020 год его объем превышает 500 млн руб. (из них по проекту «Информационная безопасность» – 58 млн руб.).

Из этих расхождений в текстах документов можно сделать вывод об «инструментальном» характере региональных проектов. Они не только входят в состав данной государственной программы в качестве «рядовых» мероприятий, но и финансируются через государственную программу по общей схеме. Целесообразность утверждения этих мероприятий в формате отдельных региональных проектов со своими паспортами в таком случае неочевидна. Кроме того, начиная с 2021 года большая часть расходов на рассматриваемую государственную программу приходится на основные мероприятия, не входящие в состав подпрограмм и региональных проектов. Это также свидетельствует об отсутствии четко определенной роли региональных проектов в системе проектной деятельности Калининградской области.

Еще более сложной на сегодняшний день выглядит ситуация с трансляцией национальных, федеральных и региональных проектов на уровень местного самоуправления.

С одной стороны, в «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» изначально

⁹ <https://digital.gov39.ru>

констатировалось участие муниципальных образований в реализации региональных проектов. Наряду с отмеченным выше включением мероприятий, относящихся к вопросам местного значения муниципальных образований, в число мероприятий региональных проектов в указанном Положении также установлено, что в состав проектного комитета (структуры, управляющей реализацией проекта) при необходимости могут включаться, наряду с прочими субъектами, представители органов местного самоуправления.

С другой стороны, указанными нормами регулирование участия муниципальных образований в проектной деятельности до 2020 года, по сути, и ограничивалось. Понятие «муниципальный проект», аналогичное федеральным и региональным проектам, данным Положением не было определено, что не давало возможностей для подключения муниципалитетов к региональным проектам по модели подключения регионов к федеральным проектам через региональные проекты. В целом при внедрении в стране системы проектного управления муниципальной составляющей уделялось недостаточно внимания. Следствием этого было фактическое устранение в 2018-2019 годах муниципальных образований от участия в реализации национальных и федеральных проектов.

Позднее был принят ряд федеральных и региональных документов (в том числе рекомендательного характера), устанавливающих правила участия муниципальных образований в реализации национальных проектов и региональных проектов, что привело к активизации данного участия. Ниже будут рассмотрены такие документы.

Установленные данными документами правила затрагивали следующие аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности:

- институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности, формирование организационных структур;

- координация проектной деятельности муниципальных образований с региональными органами государственной власти (в том числе в рамках бюджетного процесса);
- привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне внешних акторов (население, общественные организации, бизнес);
- информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности;
- повышение квалификации специалистов, вовлеченных в проектную деятельность на муниципальном уровне.

Первый свод рекомендаций такого рода содержался в решении, принятом 5 ноября 2019 года по итогам заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов»¹⁰ (далее – рекомендации Совета Федерации).

В частности, Правительству Российской Федерации Советом Федерации было рекомендовано рассмотреть вопросы:

- об увеличении бюджетных ассигнований на поддержку муниципальных программ, предусматривающих реализацию мероприятий в рамках достижения задач национальных проектов;
- о механизмах финансовой поддержки местных бюджетов в целях компенсации дополнительных затрат, связанных с реализацией мероприятий национальных проектов в некоторых типах муниципальных образований;
- о совершенствовании механизмов интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами.

Ряд более конкретизированных рекомендаций по итогам указанного заседания был также сформирован для отдельных министерств Российской Федерации.

¹⁰ <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dZr2oIP0A9iAB333D.pdf>

Органам местного самоуправления, в свою очередь, Совет Федерации рекомендовал рассмотреть вопрос о целесообразности создания муниципальных проектных офисов в целях реализации национальных проектов, обеспечить широкое информационное сопровождение реализации мероприятий национальных проектов, содействовать расширению участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне, активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов¹¹.

Комплекс рекомендаций Совета Федерации дал старт активной деятельности на различных уровнях публичной власти по оптимизации участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Так, некоторые рекомендации Совета Федерации нашли отражение в перечне поручений, утвержденном Президентом Российской Федерации 1 марта 2020 года по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 года¹² (далее также – Перечень поручений Президента). Среди поручений, затрагивающих муниципальные образования в контексте реализации региональных и национальных проектов и частично развивающих указанные выше рекомендации Совета Федерации, можно выделить следующие:

- подготовить предложения по созданию на федеральном, региональном и муниципальном уровнях координационных органов (штабов) в целях обеспечения строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, в том числе в рамках реализации национальных проектов, государственных и муниципальных программ, а также по организации деятельности указанных

¹¹ Кроме того, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления было рекомендовано продолжить работу по изучению и тиражированию лучших муниципальных практик по реализации мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации национальных проектов, оказывать содействие органам местного самоуправления в части широкого вовлечения населения в реализацию мероприятий в рамках выполнения национальных проектов и осуществлять на постоянной основе мониторинг и общественную экспертизу реализации национальных проектов в муниципальных образованиях.

¹² <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

координационных органов (штабов), предусмотрев участие в этой деятельности представителей заинтересованных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления [...];

- обеспечить создание единой информационной аналитической системы мониторинга реализации национальных проектов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и ее интеграцию с соответствующими государственными и ведомственными информационными системами;
- разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов.

Следует указать на эксплицитно отраженную в Перечне поручений Президента связь между участием муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов (в «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» она скорее угадывалась между строк): непосредственно участвуя в реализации региональных проектов, муниципальные образования опосредованно вносят вклад в реализацию федеральных и национальных проектов.

Отдельный блок Перечня поручений Президента имеет форму рекомендаций высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителям органов местного самоуправления. Укажем те пункты этого блока, которые касаются участия муниципалитетов в реализации национальных и региональных проектов.

Так, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано:

- *«устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, в том числе с учетом объема участия муниципальных образований в реализации*

- региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации;*
- способствовать развитию доходной базы местных бюджетов, предоставляя бюджетам муниципальных образований межбюджетные *трансферты стимулирующего характера в объемах, дополнительно поступивших в региональные бюджеты доходов от реализуемых на территориях муниципальных образований проектов,* и учитывая при этом необходимость достижения целей, показателей национальных, федеральных и региональных проектов и результатов их реализации».

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рекомендовано «при формировании и исполнении региональных и местных бюджетов отражать расходы на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей федеральных проектов и результатов их реализации, по целевым статьям расходов, установленным для федеральных проектов».

К настоящему времени ряд приведенных поручений выполнен, либо произошло определенное продвижение по пути их выполнения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2020 года № 1019 была утверждена новая редакция «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», **несколько расширившая участие муниципальных образований в реализации региональных проектов и конкретизировавшая формы этого участия.** В частности, к функциям регионального проектного офиса была отнесена координация взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и *муниципального* уровней в субъекте Российской Федерации, и добавилась возможность муниципальных образований создавать муниципальные проектные офисы по аналогии с проектными офисами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, был введен механизм встраивания муниципалитетов в вертикальную структуру проектной деятельности через систему проектных офисов. Это создало базу для системного взаимодействия муниципальных образований с субъектами Российской Федерации в данной сфере. Тем не менее, нужно отметить, что эта норма указанного Положения, как и большинство других норм, касающихся муниципального участия в проектной деятельности, имеет диспозитивный характер и ни к чему не обязывает ни субъекты Российской Федерации, ни органы местного самоуправления.

В плане формирования **единой информационной аналитической системы** мониторинга реализации национальных проектов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях следует отметить создание на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» раздела «Национальные проекты»¹³ со сводной мониторинговой информацией по всем национальным проектам и региональным проектам, реализуемым в рамках национальных проектов. Правда, часть, посвященная региональным проектам, на данный момент находится в стадии формирования и функционирует с перебоями, а муниципальная составляющая на указанном портале пока вообще не отражена.

Также на федеральном уровне были приняты следующие документы, методически обеспечивающие проектную деятельность, в том числе в части участия муниципальных образований.

Для создания **мониторинга реализации национальных проектов** на федеральном, региональном и муниципальном уровнях важное значение имеют подготовленные Министерством финансов Российской Федерации «Методические рекомендации по формированию кодов бюджетной классификации при отражении бюджетных ассигнований (расходов) на выполнение региональных проектов, направленных на реализацию

¹³ http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=75fcbh0fa_203®ionId=45

федеральных (национальных) проектов»¹⁴. Эти рекомендации позднее нашли отражение в приказе Минфина России от 6 июня 2019 года № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»¹⁵.

Согласно данным рекомендациям, каждому национальному проекту присвоено буквенное значение, а каждому федеральному проекту – номер, которые указываются соответственно в четвертом и пятом разрядах кода целевой статьи расходов федерального бюджета¹⁶.

Указанные Методические рекомендации в целях реализации субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) региональных проектов, направленных на достижение соответствующих целей федеральных проектов, рекомендуют финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования) обеспечить обособление бюджетных ассигнований на реализацию регионального проекта в рамках отдельного основного мероприятия в целевой статье расходов, включающей в 4 и 5 разрядах код, соответствующий коду федерального проекта. Финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования) вправе установить необходимую детализацию пятого разряда кодов направлений расходов, содержащих значения от 50000 до 59990. При этом однако в федеральном бюджетном законодательстве расходы на реализацию национальных проектов пока не фигурируют в качестве самостоятельного вида расходных обязательств.

Кроме того, рядом министерств Российской Федерации утверждены методические рекомендации по реализации региональных проектов или

¹⁴ Письмо Минфина России от 5 октября 2018 г. № 02-05-11/71918.

¹⁵ Данный документ заменил утративший силу приказ Минфина от 8 июня 2018 года № 132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

¹⁶ К примеру, национальному проекту «Демография» присвоен код Р, а пяти федеральным проектам в рамках данного национального проекта присвоены цифровые значения от Р1 (федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг») до Р5 (федеральный проект «Спорт – норма жизни»). В двух национальных проектах («Образование» и «Экология») число федеральных проектов составляет 10, поэтому, чтобы код не стал трехзначным, одному из федеральных проектов в структуре каждого из этих национальных проектов вместо цифрового присвоено буквенное обозначение А (федеральный проект «Социальные лифты для каждого» в составе национального проекта «Образование» кодируется как ЕА, а федеральный проект «Сохранение лесов» в составе национального проекта «Экология» – как ГА).

отдельных мероприятий в рамках национальных (федеральных) проектов, курируемых данными министерствами, которые также затрагивают вопросы участия муниципальных образований¹⁷.

Важное значение для муниципальных образований имело издание 25 августа 2020 года Правительством Российской Федерации «Методических рекомендаций по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов»¹⁸ (далее – Методические рекомендации Правительства). На сегодняшний день Методические рекомендации Правительства являются основным методическим документом, устанавливающим правила участия муниципальных образований в реализации федеральных и региональных проектов¹⁹.

В пункте 3 Методических рекомендаций Правительства описан механизм участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов посредством:

- «включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее – результаты региональных проектов);

¹⁷ В качестве примеров можно привести: Методические рекомендации по приобретению средств обучения и воспитания для обновления материально-технической базы общеобразовательных организаций и профессиональных образовательных организаций в целях внедрения целевой модели цифровой образовательной среды в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Цифровая образовательная среда» национального проекта «Образование» (утв. распоряжением Минпросвещения России от 17 декабря 2019 года № Р-135); Методические рекомендации по созданию детских технопарков «Кванториум» в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование» (утв. распоряжением Минпросвещения России от 17 декабря 2019 года № Р-139); Методические рекомендации по благоустройству общественных и дворовых территорий средствами спортивной и детской игровой инфраструктуры (утв. приказом Минстроя России, Минспорта России от 27 декабря 2019 года № 897/пр/1128); Разъяснения (методические рекомендации) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. приказом Минсвязи России от 1 августа 2018 года № 428).

¹⁸ Направлены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 августа 2020 года № П6-51690.

¹⁹ Согласно п. 1 рассматриваемого документа, рекомендации разработаны «в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов и реализуемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации"».

- отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- включения в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления²⁰;
- участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации».

Важную роль для институционализации участия муниципальных образований в проектной деятельности играет IV раздел Методических рекомендаций Правительства. В нем содержится рекомендация заключать *соглашения* между руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования (по образцу соглашений, заключаемых между руководителями федерального и регионального проекта²¹). В соглашении рекомендуется указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления. Дополнительно по решению субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

На уровне субъектов Российской Федерации также есть примеры – пока единичные – решения задачи методического обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. В этом качестве можно указать «Методические рекомендации по организации проектной деятельности, разработке сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных

²⁰ Так написано в тексте Методических рекомендаций Правительства.

²¹ Типовая форма данного соглашения утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 года № 15.

проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан»²² (далее – Методические рекомендации Республики Башкортостан).

Данный документ содержит рекомендации по вопросам организации проектной деятельности в администрациях муниципальных образований Республики Башкортостан, взаимодействия муниципальных образований с республиканскими органами исполнительной власти в ходе реализации региональных проектов, разработки и мониторинга сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов. Во многом эти рекомендации повторяют Методические рекомендации Правительства, но в ряде принципиальных пунктов идут дальше – в особенности это касается раскрытия содержания сводных планов и процедуры мониторинга реализации регионального проекта на территории муниципальных образований в соответствии с данными планами.

Вместе с тем, нужно отметить, что предусматриваемая Методическими рекомендациями Республики Башкортостан система взаимодействия региональных и муниципальных участников в ходе проектной деятельности имеет исключительно вертикальную направленность. Межмуниципальная составляющая этого взаимодействия в рекомендациях отражения не нашла.

По результатам анализа, можно сделать вывод, что в целом к настоящему времени на федеральном уровне сформирована методическая рамка для институционализации участия муниципальных образований в реализации национальных, федеральных, региональных проектов. Отдельные пробелы могут быть заполнены на уровне субъектов Российской Федерации путем формирования региональных методических рекомендаций и внесения дополнений в региональные положения о проектной деятельности.

В то же время некоторые аспекты обеспечения муниципального участия в проектной деятельности остаются нерешенными.

²² <https://pravitelstvorb.ru/lonely-files/20190417-1.pdf>

1. Правовые нормы и методические рекомендации устанавливают исключительно формальные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности: полномочия, организационные формы, каналы взаимодействия с органами государственной власти и пр., не затрагивая содержательную сторону этого участия (например, какие именно мероприятия национальных проектов могут быть наиболее успешно реализованы на местном уровне).
2. Обращает на себя внимание отсутствие межмуниципальной составляющей участия муниципалитетов в проектной деятельности. Между тем, многие региональные проекты по факту охватывают территории нескольких муниципальных образований, что порождает проблемы с координацией межмуниципального взаимодействия.
3. Остаются непроясненными принципы координации паспортов региональных проектов с региональными и муниципальными документами стратегического планирования. Как следствие, возникают риски дублирования функций органов, ответственных за стратегическое планирование и за реализацию проектов.
4. Не определены критерии, позволяющие оценить успешность (результативность, эффективность) участия как регионов, так и муниципальных образований в реализации проектов, в том числе национальных проектов через систему региональных проектов. Это затрудняет интерпретацию и практическое применение результатов мониторинга проектной деятельности.
5. Единая информационная аналитическая система мониторинга реализации национальных проектов требует совершенствования в части муниципального уровня, который в ней пока не отражен.

2. Обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Практики участия органов местного самоуправления в реализации национальных и региональных проектов неоднократно попадали в поле зрения органов государственного управления, муниципальных ассоциаций и экспертных организаций.

Во исполнение Перечня поручений Президента (см. раздел 1 настоящего Отчета) Министерство экономического развития Российской Федерации совместно со Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления подготовило Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации (далее – Доклад о лучших практиках)²³. Этот Доклад содержит сводную информацию об успешных примерах участия муниципальных образований в проектной деятельности, сгруппированных по основным направлениям участия (создание организационных механизмов, вовлечение населения, согласование муниципальных документов стратегического планирования с паспортами региональных проектов и пр.), и выводы о положении дел в каждой из рассмотренных сфер.

Кроме того, исследование практик участия муниципалитетов в реализации национальных проектов было проведено в 2021 году Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО). Его результаты в систематизированном виде представлены в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «Информация о реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации по итогам 2019-2020 годов и за текущий период 2021 года»²⁴.

²³ <https://www.economy.gov.ru/material/file/cef4c87efa4337b5778a0b0f1c7d77cf/doklad.pdf>

²⁴ http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_169.7_Nac.proekty.pdf

Отдельные аспекты роли местного самоуправления в реализации национальных проектов, включая лучшие практики в этой сфере, освещены в Докладе Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления» (далее – Доклад о состоянии местного самоуправления)²⁵.

На основе материалов указанных источников, а также результатов проведенного анализа сайтов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, средств массовой информации и материалов базы данных «КонсультантПлюс», была проанализирована текущая ситуация с участием органов местного самоуправления муниципальных образований в реализации региональных и через них – федеральных и национальных – проектов. При этом целесообразно различать две составляющих такого участия: 1) обеспечивающую (организационно-институциональную), в основном лежащую в русле выполнения поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 года в части обеспечения участия представителей органов местного самоуправления в деятельности координационных органов в рамках реализации национальных проектов, и 2) содержательную, представляющую конкретные проекты и мероприятия, реализуемые на муниципальном уровне в рамках их участия в реализации региональных (федеральных, национальных) проектов.

Далее рассмотрим примеры сложившихся практик участия муниципалитетов в реализации национальных проектов. В силу того, что, как отмечено выше, федеральные нормы и рекомендации в первую очередь затрагивают институционально-организационные аспекты проектной деятельности органов местного самоуправления, именно эти аспекты будут рассмотрены в первую очередь. Для краткости изложения везде будет идти речь об участии муниципальных образований в реализации *региональных*

²⁵ http://www.ksmo.ru/dat/user/новая_папка/ДОКЛАД_Правительству_2020.pdf

проектов, подразумевая, что посредством данного участия муниципальные образования участвуют также в реализации федеральных и национальных проектов.

2.1. Институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности

2.1.1. Формирование системы взаимодействия муниципальных образований с региональными органами государственной власти при реализации региональных проектов

Характер и степень институционализации взаимодействия субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями в рамках проектной деятельности существенно различаются по регионам. Во всех субъектах Российской Федерации к настоящему времени приняты положения об организации на их территории проектной деятельности, составленные по шаблону «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», и сформированы организационные структуры, обеспечивающие управление реализацией региональных проектов. Однако лишь немногие регионы в своих положениях идут дальше реализации того формата участия муниципальных образований в проектной деятельности, который установлен на федеральном уровне.

В качестве примера наиболее системной организационно-институциональной деятельности по обеспечению участия муниципальных образований в реализации региональных проектов можно указать совместную деятельность руководства Республики Башкортостан и муниципалитетов этого региона. В соответствии с постановлением Правительства Республики Башкортостан от 1 марта 2019 года № 121 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Республики Башкортостан», а также Методическими рекомендациями Республики Башкортостан (см. раздел 1), в муниципальных образованиях Республики были предприняты следующие действия:

- разработаны положения об организации проектной деятельности в муниципальных образованиях;
- созданы муниципальные проектные офисы и проектные комитеты;
- разработаны муниципальные сводные планы реализации региональных проектов;
- разработаны медиа-планы информационного сопровождения реализации региональных проектов²⁶.

По каждому региональному проекту заключены соглашения между органами местного самоуправления муниципальных образований и органами исполнительной власти Республики Башкортостан о реализации мероприятий этих проектов в той части, которая соответствует вопросам местного значения муниципальных образований. В зависимости от характера мероприятий, предусмотренных проектом, эти соглашения носят как финансовый, так и нефинансовый характер.

Таким образом, муниципалитеты Башкортостана в полной мере интегрированы в иерархический процесс реализации региональных проектов и через них – национальных проектов. В муниципальных образованиях Республики Башкортостан даже введено отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципальный проект», под которым понимается проект, направленный на достижение целей, показателей и результатов, определенных документами стратегического планирования муниципального образования²⁷. Само по себе это нововведение представляется спорным, но, во всяком случае, оно свидетельствует о глубокой проработке республиканскими органами власти вопросов институционализации муниципального участия в проектной деятельности.

²⁶ См. в качестве примера нормативного оформления этой деятельности комплекс документов, регулирующих реализацию региональных проектов на муниципальном уровне в Стерлитамакском муниципальном районе: <https://str.bashkortostan.ru/projects/366/>

²⁷ См., например, «Положение об организации проектной деятельности в администрации муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан» (утв. постановлением администрации муниципального района Ишимбайский район от 7 июня 2019 года № 1202), «Положение об организации проектной деятельности в Администрации муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан» (утв. постановлением администрации муниципального района Стерлитамакский район от 11 июня 2019 года № 516).

Опыт Республики Башкортостан выделяется на общем фоне системностью подхода к организации взаимодействия муниципальных образований и субъекта Российской Федерации и наиболее последовательно реализует пункт Методических рекомендаций Правительства об обеспечении участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов страны действуют лишь отдельные элементы подобной системы.

2.1.2. Формирование организационных структур управления проектной деятельностью

К настоящему времени в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р²⁸ во всех субъектах Российской Федерации созданы региональные проектные офисы, комитеты и/или рабочие группы²⁹, координирующие реализацию региональных проектов (иногда создается несколько проектных офисов для реализации различных проектов). При этом степень интеграции муниципальных образований в деятельность таких офисов, комитетов и рабочих групп различается от региона к региону.

В большинстве случаев региональные положения используют формулировку из «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»: «Региональный проектный офис ... осуществляет координацию взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней в субъекте Российской Федерации» (эта формулировка используется, в частности в Московской, Брянской областях, Алтайском крае, Чувашской Республике) без конкретизации форм такого взаимодействия. Иногда в

²⁸ Данным распоряжением утвержден План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы, предшествовавший принятию «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Ряд организационных аспектов проектной деятельности был внедрен еще на этом этапе.

²⁹ Трактовка этих терминов и соотношение между ними различаются в разных регионах. В одних регионах «проектными комитетами» называются фактически проектные офисы, в других, с более сложной структурой управления, комитеты формируются при офисе как совещательные органы. Иногда вместо понятий «проектный офис» или «проектный комитет» используется понятие «рабочая группа».

структуре регионального проектного офиса создается специальный отдел, ответственный за взаимодействие с органами местного самоуправления в части согласования деятельности по реализации региональных проектов. Такая практика принята, например, в Красноярском крае.

Относительно меньшее распространение пока получила практика непосредственного включения представителей муниципальных образований в структуру органов управления реализацией региональных проектов (проектного офиса, проектных комитетов или иных структур). Здесь также наблюдается широкая вариативность в части как представительства муниципальных образований (все главы муниципальных образований или только глава административного центра региона), так и состава проектных офисов и проектных комитетов (если их несколько, представители муниципальных образований могут включаться лишь в некоторые из них), наличия или отсутствия у представителей местного самоуправления права голоса при принятии решений и пр. Практически везде пункты региональных положений об организации проектной деятельности, касающиеся муниципальных образований, не имеют обязательного характера (используются формулировки «могут», «при необходимости» и пр.).

Так, в Пермском крае сформирована система проектных комитетов по основным направлениям стратегического развития, соответствующим национальным проектам. Согласно пункту 4.2 «Положения о проектном комитете по основным направлениям стратегического развития»³⁰ в состав проектного комитета, наряду с прочими субъектами, *могут* входить представители органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края. Сходная норма действует в Республике Марий Эл.

В Саратовской области включение представителей органов местного самоуправления непосредственно в проектный комитет не оговорено, но они могут по согласованию входить в рабочие группы, которые формируются на

³⁰ Утв. распоряжением губернатора Пермского края от 15 марта 2019 года № 43-р.

временной основе для планирования и реализации мероприятий региональных проектов (пункт 4.6 «Положения об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Саратовской области»³¹).

Иногда представительство муниципальных образований в органах управления реализацией региональных проектов ограничивается административным центром региона. Так, в состав президиума Координационного совета по проектному управлению в органах исполнительной власти Тульской области³² (так именуется проектный комитет Тульской области) включен глава администрации муниципального образования город Тула (по согласованию). Аналогично, в состав членов проектного офиса Томской области из всех представителей муниципальных образований региона входит только мэр города Томска.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создан единый проектный комитет, курирующий реализацию всего комплекса региональных проектов. Согласно пункту 3.1 «Положения о проектном комитете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»³³ в случае, если проектный комитет выполняет функции регионального координационного совета по реализации национального проекта «Образование», в его состав по согласованию включаются главы муниципальных образований автономного округа, но без права голоса при принятии проектным комитетом решений.

Что касается формирования собственно муниципальных проектных офисов, то такая деятельность, как отмечается в том числе в Докладе о состоянии местного самоуправления³⁴, широкого распространения пока не получила. В некоторых регионах формирование таких офисов отнесено на перспективу. В частности, согласно Плану мероприятий («Дорожной карте») по функционированию проектного офиса «Центр управления регионом в

³¹ Утв. постановлением Правительства Саратовской области от 22 февраля 2017 года № 75-П.

³² Утв. распоряжением губернатора Тульской области от 27 октября 2016 года № 591-рг.

³³ Утв. постановлением Правительства ХМАО – Югры от 25 декабря 2015 года № 515-п (ред. от 2 октября 2020 года).

³⁴ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 14.

Саратовской области» на 2022-2024 годы³⁵ запланировано создание аналогичных по функциям центров управления (т.е. проектных офисов) в муниципальных образованиях области.

Из субъектов Российской Федерации, где эта практика уже реализована, можно отметить Республику Башкортостан и Тамбовскую область. Там проектные офисы и иные организационные структуры проектной деятельности созданы во всех городских округах и муниципальных районах, причем состав и функции этих структур различаются в разных муниципальных образованиях в пределах региона.

Структура, принятая в муниципальных образованиях Республики Башкортостан, включает в себя проектные комитеты и проектные офисы, причем последних может быть как один, так и несколько для каждого регионального (национального) проекта³⁶. В общем случае, в трактовке муниципальных образований Башкортостана проектный комитет – коллегиальный орган, который принимает решение о подготовке муниципальных проектов, утверждает паспорта муниципальных проектов и изменения в них, проводит мониторинг и оценку реализации муниципальных проектов, рассматривает отчеты о реализации муниципальных проектов. В свою очередь, проектный офис – рабочий орган, который непосредственно курирует реализацию проектов, разрабатывает их паспорта, готовит и направляет проектному комитету отчеты об их реализации.

Тем не менее, насколько можно судить по доступным муниципальным положениям об организации проектной деятельности, функции проектного комитета и проектного офиса разграничены недостаточно четко. К примеру, в соответствии со структурой проектной деятельности в администрации Стерлитамакского муниципального района проектный комитет «утверждает паспорта проектов, изменения в них» и «рассматривает информацию о реализации проектов», а проектный офис – «рассматривает и одобряет

³⁵ Утв. постановлением Правительства Саратовской области от 29 октября 2020 года № 877-П.

³⁶ Такая структура, повторяющая структуру управления проектной деятельностью на уровне Республики Башкортостан, во многом объясняется спецификой проектной деятельности в регионе, где, напомним, применяется отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципального проекта».

запросы на изменение паспортов проектов», «рассматривает и одобряет паспорта проектов», «рассматривает и одобряет отчеты о реализации муниципальных проектов». Эта проблема во многом воспроизводит проблему, существующую и на уровне Республики Башкортостан, где также отмечаются функциональные пересечения между региональными проектным комитетом и проектным офисом.

Проектные комитеты в муниципальных образованиях Башкортостана представляют собой межведомственные органы, в состав которых входят как сотрудники администрации района (в том числе уровня заместителей главы администрации), так и представители немunicipальных предприятий и организаций, в том числе общественных организаций. Функции же проектного офиса могут возлагаться на существующее структурное подразделение администрации муниципального образования (в Ишимбайском районе, например, эту функцию выполняет отдел администрирования национальных проектов и программ). Следует отметить, что аналогичная модель принята и на уровне Республики Башкортостан в целом, где региональный проектный офис определен как «структурное подразделение Аппарата Правительства Республики Башкортостан»³⁷. Таким образом, формирование проектных офисов трактуется как наделение дополнительными полномочиями действующих органов управления, причем соотношение этих полномочий с текущими полномочиями соответствующих органов не вполне прояснено.

В Тамбовской области вариативность организационных структур выше, чем в Башкортостане. Там также распространена практика присвоения статуса муниципальных проектных офисов структурным подразделениям местных администраций – как правило, курирующим экономическое развитие³⁸. Как и в Республике Башкортостан, эта модель воспроизводит

³⁷ Согласно п. 3.1 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Республики Башкортостан (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 1 марта 2019 г. № 121).

³⁸ К примеру, распоряжением администрации Мордовского района Тамбовской области от 19 августа 2019 г. № 123-р постановляется: «Определить отдел экономики администрации района муниципальным проектным

модель, принятую на региональном уровне: в Тамбовской области функции регионального проектного офиса по приоритетным национальным проектам выполняет Управление стратегического развития, национальных целей, программ и проектов администрации Тамбовской области³⁹.

Однако в большинстве муниципальных образований Тамбовской области единый проектный офис отсутствует либо его функции принимает так называемый «штаб по реализации национальных проектов», в состав которого входят руководители ключевых структурных подразделений администрации. При этом под реализацию каждого национального проекта формируются проектные комитеты, которые и являются основными координаторами участия муниципальных образований в проектной деятельности⁴⁰. В их состав, наряду с руководителями «профильных» структурных подразделений муниципальной администрации, включаются представители муниципальных учреждений, работники немunicipальных организаций, общественных организаций, так или иначе вовлеченные в реализацию регионального (национального) проекта и заинтересованные в результатах его реализации.

Наиболее разветвленной организационной структурой проектной деятельности обладает областной центр городской округ Тамбов. В нем созданы как единый муниципальный проектный офис, так и проектные комитеты для сопровождения реализации региональных проектов, ориентированных на конкретные национальные проекты, причем все они имеют межведомственный характер. Именуются эти органы «рабочими группами» (в частности, проектный офис – «рабочей группой по реализации и мониторингу национальных проектов на территории города Тамбова»).

офисом по реализации национальных проектов в Мордовском районе» (<https://r42.tmbreg.ru/assets/files/NAZPROEKTI/2019%20nazpr/123%D1%80190819.pdf>).

³⁹ Согласно п. 1.1 Положения об управлении стратегического развития, национальных целей, программ и проектов администрации области (утв. постановлением главы администрации Тамбовской области от 16 июля 2020 г. № 141).

⁴⁰ См., например, Положение о проектных комитетах по реализации на территории Мичуринского района Тамбовской области национальных проектов (утв. постановлением администрации Мичуринского района от 17 июня 2019 г. № 713), Положение о проектных комитетах по реализации на территории Уваровского района Тамбовской области национальных проектов (утв. постановлением администрации Уваровского района Тамбовской области от 30 мая 2019 г. № 216).

Согласно положению о рабочей группе по реализации и мониторингу национальных проектов⁴¹, она выполняет следующие координационно-совещательные функции:

- организует подготовку и рассмотрение проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов⁴²;
- рассматривает предложения органов администрации города Тамбова, органов исполнительной власти администрации Тамбовской области и организаций, расположенных на территории города Тамбова по вопросам реализации приоритетных национальных проектов;
- разрабатывает механизм реализации приоритетных национальных проектов;
- обеспечивает проведение анализа реализации приоритетных национальных проектов;
- дает рекомендации органам администрации города Тамбова, а также иным органам и организациям, задействованным в реализации приоритетных национальных проектов, по организационным и экономическим механизмам повышения эффективности мероприятий, проводимых в рамках реализации приоритетных национальных проектов.

В задачи «отраслевых» рабочих групп входит, помимо прочего, составление планов мероприятий по реализации соответствующих национальных проектов на территории города.

Обращает на себя внимание, что в указанном положении вообще отсутствует упоминание о региональных проектах: деятельность рабочей группы трактуется как направленная непосредственно на реализацию и

⁴¹ Утв. постановлением главы города Тамбова от 28 ноября 2018 г. № 6156.

⁴² В нормативных правовых актах Тамбовской области применительно к национальным проектам используется термин «*приоритетные национальные проекты*», который воспроизводится и в правовых актах муниципальных образований региона.

мониторинг реализации национальных проектов. Такая трактовка представляется несколько некорректной.

В целом можно заключить, что в большинстве регионов организационное оформление проектной деятельности носит «фрагментарный» характер. Наименования организационных структур воспроизводят терминологию «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», но их функции существенно варьируют, причем не всегда эти функции определяются региональными нормативными актами достаточно четко. Варьирует и степень вовлечения муниципальных образований в деятельность этих структур, и в большинстве случаев это вовлечение является опциональным. Как отмечается в этой связи в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7, «как правило, в рамках региональных проектов перед органами местного самоуправления ставятся задачи, в предварительном обсуждении которых они не участвуют»⁴³.

2.1.3. Отражение вклада муниципальных образований в проектную деятельность в паспортах региональных проектов

Пункт 3 Методических рекомендаций Правительства о включении в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований, отражен в ряде документов, регулирующих проектную деятельность в субъектах Российской Федерации, но, как правило, не носит обязательного характера.

К примеру, согласно постановлению Правительства Республики Марий Эл от 25 декабря 2018 года № 487 «Об организации проектной деятельности в Республике Марий Эл» в числе принципов, с учетом которых осуществляется подготовка региональных проектов, указано «отражение *при*

⁴³ http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_169.7_Nac.proekty.pdf

необходимости в паспорте регионального проекта вклада муниципальных образований в достижение целей и показателей регионального проекта». Характер отображения этого вклада в указанном постановлении не раскрыт. На практике в паспортах большинства региональных проектов Правительства Республики Марий Эл отражен только объем финансирования мероприятий проекта за счет местных бюджетов. Внесите с тем, в паспортах ряда региональных проектов (например, регионального проекта «Жилье») в числе ответственных исполнителей некоторых мероприятий указаны «администрации муниципальных образований».

Чаще, однако, включение информации о вкладе муниципальных образований в паспорта региональных проектов региональными положениями об организации проектной деятельности не предусматривается, но при этом регламентируется процедура согласования паспортов с муниципалитетами. Так, согласно постановлению Правительства Тверской области от 25 декабря 2019 года № 550-пп «Об организации проектной деятельности в Правительстве Тверской области», руководитель регионального проекта обеспечивает согласование паспорта проекта в том числе с органами местного самоуправления муниципальных образований, участвующих в реализации проекта, «в части указанных в паспорте проекта показателей и объема финансового обеспечения реализации проекта».

Довольно подробно схема взаимодействия региона с муниципалитетами в части формирования паспортов региональных проектов прописана в «Положении об организации проектной деятельности в Чувашской Республике»⁴⁴. Указано, в частности, что паспорт регионального проекта разрабатывается в том числе на основе предложений администраций муниципальных районов и городских округов Чувашской Республики. Руководитель проекта, разрабатывающий данный паспорт, в свою очередь, обеспечивает согласование паспорта с администрациями муниципальных

⁴⁴ Утв. постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 19 января 2017 года № 3 (ред. от 14.10.2020).

образований. Наконец, разногласия, возникшие в ходе согласования паспорта регионального проекта, рассматриваются соответствующим проектным комитетом или куратором также при участии администраций муниципальных образований.

2.1.4. Заключение соглашений об участии в реализации региональных проектов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями

Особого внимания с точки зрения успешности практик взаимодействия органов государственного управления субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями при реализации региональных проектов заслуживают те регионы, где такое взаимодействие оформляется заключением соглашений между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, как это предусмотрено Методическими рекомендациями Правительства.

Формат этих соглашений несколько различается в разных регионах. Так, согласно постановлению Правительства Республики Марий Эл от 25 декабря 2018 года № 487 «Об организации проектной деятельности в Республике Марий Эл» руководитель регионального проекта «может заключать соглашение с органами местного самоуправления в Республике Марий Эл о реализации на территории соответствующего муниципального образования регионального проекта, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов соответствующего федерального проекта».

Аналогичная процедура предусмотрена «Положением об организации проектной деятельности в Чувашской Республике», причем в данном случае указано, что такое соглашение содержит «обязательство муниципального образования Чувашской Республики по достижению показателей и результатов реализации регионального проекта на территории этого муниципального образования».

По данным Доклада о лучших практиках подобная практика заключения соглашений успешно реализуется также в Республике Татарстан, Пермском крае, Калининградской, Тверской и Орловской областях⁴⁵.

Некоторые субъекты Российской Федерации взаимодействуют с муниципалитетами в плане реализации региональных проектов через региональные муниципальные ассоциации. Такая практика существует, например, в Томской области, где между Правительством Томской области и Советом муниципальных образований Томской области заключено соглашение, содержащее «План совместных действий исполнительных органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области»⁴⁶. Первым пунктом данного плана руководителям региональных проектов вменяется обязанность обеспечить реализацию на территории региона Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» «во взаимодействии с органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области». Также, согласно плану, взаимодействие с муниципалитетами по ряду вопросов (в том числе проблемных) в рамках реализации региональных проектов вменено различным ведомствам администрации Томской области в соответствии с их компетенцией. Совет муниципальных образований Томской области в этой конструкции играет роль модератора взаимодействия между регионом и муниципальными образованиями, организуя, в частности, периодические межведомственные встречи для обсуждения хода реализации региональных проектов на местах.

В большинстве же регионов заключение государственно-муниципальных соглашений об участии в проектной деятельности пока не практикуется. Как правило, взаимодействие органов государственного

⁴⁵ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 4-5.

⁴⁶ http://smo-tomsk.ru/files/Dokumenty/2019/Plan_sovmestnyh_dejstvij_2019.pdf

управления субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями при реализации региональных проектов носит односторонний характер, ограничиваясь в части постановки задач ни к чему не обязывающими рекомендациями⁴⁷, а в части обратной связи – механической фиксацией фактов участия муниципалитетов в реализации мероприятий региональных проектов.

2.1.5. Участие муниципальных образований в мониторинге реализации региональных проектов

Потенциальным полем для участия муниципальных образований в проектной деятельности служит также мониторинг реализации региональных проектов. Чаще всего такой мониторинг ведется на основе отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов, формируемых руководителем регионального проекта, который полномочен проводить консультации с муниципалитетами по этому вопросу. Но практикуются и более продвинутые формы вовлечения муниципальных образований в этот процесс.

В этом аспекте успешна практика Воронежской области, где в соответствии с постановлением правительства региона от 29 марта 2019 года № 301 «Об организации проектной деятельности в правительстве Воронежской области и исполнительных органах государственной власти Воронежской области» органы местного самоуправления принимают непосредственное участие в составлении ежеквартальных отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов в той части, в какой они затрагивают вопросы местного значения. Руководитель регионального проекта в данном случае осуществляет контрольные функции.

В Тамбовской области в 2019 году создан «Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований

⁴⁷ Как отмечено в приложении к решению Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7, нередко субъект Российской Федерации в своих нормативных правовых документах рекомендует муниципалитетам осуществить в рамках национальных проектов те или иные конкретные мероприятия, в том числе за счет собственных доходов, не подкрепляя эти рекомендации какими-либо обязательствами со своей стороны.

Тамбовской области», который впоследствии был актуализирован по состоянию на 2020 год⁴⁸. Данный Атлас представляет собой наглядное («презентационное») отображение перечня целевых показателей для муниципальных образований области в рамках реализации национальных проектов, утвержденного распоряжением администрации Тамбовской области от 20 ноября 2019 года № 754-р. Атлас закрепляет за каждым муниципальным образованием области блок показателей, сгруппированных по национальным проектам, и их целевые значения на период до 2024 года, которые необходимо достичь на территории данного муниципального образования для достижения Тамбовской областью целевых параметров национальных проектов. Для разных муниципальных образований различаются не только целевые значения показателей, но и их набор. Включенные в Атлас показатели можно разделить на три группы:

- традиционные количественные показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития муниципального образования (например, «Ввод жилья, тыс. кв. м.», «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, %»);
- частные количественные показатели, характеризующие непосредственный результат реализации на территории муниципального образования какого-либо мероприятия (например, «Количество субъектов МСП, получивших поддержку от организаций инфраструктуры в области инноваций и промышленного производства, ед.», «Доля граждан, принявших участие в решении вопроса развития городской среды, от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, %»);
- показатели, отражающие факт строительства или реконструкции на территории муниципального образования какого-либо объекта, предусмотренного соответствующим региональным проектом

⁴⁸ <https://xn--68-6kcuзpihјx2b4d.xn--p1ai/assets/files/atlas-uchastiya.pdf>

(например, «Строительство 3-х детских садов на 220 мест», «Комплексная застройка микрорайона Майский», «Капитальный ремонт здания Дома культуры в с. Стрельцы», «Создание «Социального МФЦ» с функцией оказания комплекса услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам»).

Муниципальные образования Тамбовской области ежегодно отчитываются о достижении целевых показателей, включенных в Атлас, по специальной форме, также утвержденной указанным выше распоряжением администрации области. Степень достижения показателей оценивается по шкале, различной для количественных показателей (от «целевой показатель выполнен менее чем на 50% от установленного значения» до «целевой показатель перевыполнен») и качественных показателей («объект не сдан», «объект сдан с нарушением сроков» и пр.). По итогам этой оценки формируется «рейтинг» муниципальных образований, победители которого награждаются дипломами администрации Тамбовской области.

В целом можно заключить, что принятая в Тамбовской области практика существенно облегчает мониторинг продвижения муниципальных образований по пути реализации национальных проектов. Вместе с тем, в логике формирования Атласа проявляется характерное для Тамбовской области (см. также п. 2.1.2 настоящего Отчета) «игнорирование» региональных проектов как связующего звена между национальными проектами и деятельности муниципальных образований. Из частных минусов данного формата мониторинга можно указать, что сравнение муниципальных образований друг с другом в той части, где они ответственны за одни и те же показатели, затруднено тем, что многие показатели носят абсолютный характер и не приведены к численности населения муниципальных образований.

2.1.6. Привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне общественности и других заинтересованных участников

Наряду с взаимодействием муниципальных образований с органами государственной власти субъекта федерации, важное значение имеет их взаимодействие, с одной стороны, с общественными организациями и населением, и, с другой стороны, с субъектами бизнеса. Такое взаимодействие, конечно, важно и нужно налаживать и вне контекста реализации региональных и национальных проектов, но данные проекты (с учетом повышенного внимания к ним со стороны государства) логично рассматривать как дополнительный импульс для активизации горизонтальных связей различного рода на местном уровне.

Пока наибольшее развитие различные формы общественного участия на уровне муниципальных образований получили применительно к реализации проектов благоустройства территорий на различных этапах: от отбора территорий для реализации проектов и определения параметров проектов до мониторинга и контроля реализации проектов. В контексте региональных и национальных проектов эта деятельность важна как составная часть федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Развитию нестандартных механизмов взаимодействия с населением именно в этой сфере способствует и проведение Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды.

Кроме того, данная деятельность хорошо методически обеспечена. Еще в 2017 году Минстроем России были утверждены «Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" на 2018-2022 годы»⁴⁹. Впоследствии данный приоритетный проект трансформировался в

⁴⁹ Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 года № 691/пр.

одноименный федеральный проект в составе национального проекта «Жилье и городская среда», но актуальность методических рекомендаций в этой сфере сохранилась, и во многих регионах и муниципальных образованиях действуют нормы, принятые с опорой на данные рекомендации.

К таким нормам относится, в частности, норма о проведении рейтингового голосования по отбору территорий для включения в муниципальную программу благоустройства в первоочередном порядке. Такое голосование проводится во многих муниципальных образованиях по всей стране. Порядок его проведения может устанавливаться и на уровне субъекта Российской Федерации (см., например, действующий в Республике Мордовия «Порядок организации и проведения процедуры рейтингового голосования по проектам благоустройства общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с муниципальной программой формирования современной городской среды»⁵⁰).

В небольших муниципальных образованиях вместо рейтинговых голосований часто используются механизмы очного общественного обсуждения проектов. Зачастую на таких обсуждениях не только отбираются приоритетные территории для реализации проектов благоустройства, но и выдвигаются пожелания к содержанию таких проектов. В Докладе о лучших практиках в этой связи упоминается практика города Ардон Республики Северная Осетия-Алания⁵¹.

Общественный мониторинг и контроль реализации проектов формирования комфортной городской среды может осуществлять институт общественных советников главы города. Подобный институт давно действует во многих муниципальных образованиях (Барнаул, Курск, Ачинск), но его функции зачастую довольно ограничены и/или размыты, носят сугубо совещательный характер. В городе Великие Луки Псковской

⁵⁰ Утв. постановлением Правительства Республики Мордовия от 4 февраля 2019 года № 49.

⁵¹ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 9-10.

области в функции общественных советников главы города было включено проведение контроля и приемки работ в сфере благоустройства городских территорий.

Еще один перспективный канал взаимодействия муниципалитетов с общественностью обеспечивается по линии территориального общественного самоуправления. В этой связи можно указать, например, практику Ульяновска, где органы территориального общественного самоуправления активно участвуют в муниципальной программе по благоустройству, которая работает на реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Городская администрация оказывает таким ОТОС финансовую поддержку путем выделения субсидий, что гарантировано постановлением Администрации города Ульяновска от 3 марта 2017 года № 421 «О некоторых мерах по реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на территории муниципального образования «Город Ульяновск»».

Более сложная форма институционализации общественного участия в реализации региональных проектов – формирование общественного проектного офиса по развитию города. Такие практики могут быть особенно эффективны в малых городах, обладающих в то же время достаточно зрелым гражданским обществом. Подобный проектный офис действует, например, в Волоколамске Московской области, где он возник на базе общественного движения «Включиволоколамск.рф»⁵². Впрочем, деятельность офиса также главным образом сосредоточена в сфере комплексного благоустройства территории (в данном случае – с прицелом на интенсификацию туристического потенциала города).

Взаимодействие между органами местного самоуправления и субъектами бизнеса реализуется прежде всего через механизмы муниципально-частного партнерства. В этом отношении ситуация хуже, чем

⁵² <https://включиволоколамск.рф>

в отношении взаимодействия муниципалитетов с общественностью. Как признают авторы Доклада о состоянии местного самоуправления, на момент подготовки Доклада (2020 год) по всей стране было заключено менее 20 соглашений о МЧП.⁵³ Чаще применяется формат концессионных соглашений: на начало 2020 года в России заключено более 3 тысяч таких соглашений, из которых 94% приходится на муниципальный уровень. Как правило, в концессионное управление передаются объекты тепло- и водоснабжения, по которым закончился срок договоров аренды⁵⁴. При этом далеко не все действующие соглашения о МЧП или концессионные соглашения могут быть поставлены в контекст участия муниципальных образований в реализации региональных проектов.

2.1.7. Информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности

В определенной степени продвинулись регионы по пути широкого информационного сопровождения реализации в муниципальных образованиях мероприятий, предусмотренных региональными проектами.

Например, в Тамбовской области создан отдельный сайт «Национальные проекты: Тамбовская область»⁵⁵, где в разделе «Муниципалитеты» изложена информация о муниципальных проектных офисах, результатах мониторинга достижения муниципальными образованияами Тамбовской области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов, лучших муниципальных практиках в этой сфере. Большая работа по упорядочению информации о реализации региональных проектов на муниципальном уровне проведена также в Воронежской области⁵⁶, причем в данном случае при непосредственном участии муниципальных образований. Но в целом разделы, посвященные

⁵³ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 17.

⁵⁴ Там же, с. 17.

⁵⁵ <https://нацпроекты68.рф>

⁵⁶ <https://www.govrn.ru/otcety>

участию муниципальных образований, пока остаются наименее проработанными на сайтах национальных проектов в рамках региональных порталов, если вообще существуют.

Муниципалитеты также ведут работу по упорядочению соответствующей информации на своих официальных сайтах, но пока в целом с еще меньшим успехом. На сайтах ряда муниципальных образований (Пермь⁵⁷, Самара⁵⁸, Смоленск⁵⁹) созданы разделы, посвященные реализации региональных (национальных) проектов и комплексно освещающие участие муниципальных образований в этой деятельности. Но подход к созданию этих разделов пока во многом формален: их интерфейс не всегда удобен, информация о реализации различных национальных проектов зачастую представляется в разной форме, нередки и пустые страницы и «битые» ссылки.

Специализированные муниципальные сайты могут создаваться и под задачи освещения реализации конкретных региональных проектов. В Докладе о лучших практиках отмечен положительный опыт городского округа Октябрьск Самарской области, где в рамках реализации национального проекта «Демография» создан специальный сайт «Город для детей»⁶⁰, содержащий актуальную информацию о ходе реализации проекта на территории муниципального образования⁶¹.

В целом можно заключить, что степень выполнения рекомендаций и поручений, указанных в разделе 1 настоящего Отчета и касающихся обеспечения участия муниципальных образований в проектной деятельности, варьирует по регионам. Вслед за федеральным законодателем субъекты Российской Федерации расширили возможности для привлечения муниципальных образований к реализации региональных проектов, но

⁵⁷ <https://www.gorodperm.ru/nacproekty>

⁵⁸ https://www.samadm.ru/city_life/national-priority-projects/

⁵⁹ <https://www.smoladmin.ru/gostyam-i-zhitelyam/nacionalnye-proekty/>

⁶⁰ <http://gorod-dlya-detey.ru/>

⁶¹ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 11.

относительно немногие из них продвинулись в плане институционального оформления этого взаимодействия. В отношении привлечения к реализации мероприятий в рамках региональных проектов населения, общественности и бизнеса продолжают лидировать те сферы, где такое привлечение традиционно широко практиковалось: благоустройство территорий в плане взаимодействия с жителями, управление и обновление систем тепло- и водоснабжения в плане партнерства с бизнесом.

2.2. Содержательные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности

2.2.1. Основные сферы участия муниципальных образований в проектной деятельности

Рассмотрим, в реализации каких национальных проектов муниципалитеты на сегодня участвуют наиболее активно, и какие мероприятия, реализуемые на местном уровне, чаще всего маркируются как работающие на реализацию этих проектов.

Министерство финансов Российской Федерации проводит ежегодный мониторинг исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях. С 2019 года в отчет о результатах мониторинга включаются сведения об участии муниципальных образований в реализации национальных проектов. Минфин оценивает это участие на основе буквенных кодов бюджетной классификации, присвоенных статьям расходов муниципальных образований, как направленным на реализацию региональных (федеральных, национальных) проектов. Согласно результатам мониторинга за 2020 год⁶², региональные проекты практически на треть реализуются за счет бюджетов муниципальных образований. Всего органы

⁶²https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube

местного самоуправления, по данным Минфина России, принимают участие в реализации 12 национальных проектов – то есть всех, за исключением «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

По данным мониторинга, наиболее велик удельный вес расходов местных бюджетов по региональным проектам, соответствующим национальным проектам «Жилье и городская среда» (73,9%), «Культура» (57,4%), «Экология» (50,7%) и «Образование» (45,9%). Наименьший удельный вес имеют муниципальные расходы по национальным проектам «Цифровая экономика Российской Федерации» (6,1%), «Малое и среднее предпринимательство» (2,2%), «Международная кооперация и экспорт» и «Производительность труда и поддержка занятости» (по 0,01%), а также по национальному проекту «Наука», в котором, по данным мониторинга Минфина, участвуют «лишь несколько» муниципальных образований (их точное число не приводится).

Эти данные касаются формальных показателей участия муниципальных образований. Очевидно, что степень результативности этого участия на практике различна. Зачастую оно может быть «номинальным», когда муниципалитеты отчитываются об участии в реализации региональных проектов, выполняя свои обычные полномочия по решению вопросов местного значения. К примеру, большинство мероприятий, указанных в «Атласе участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области» в качестве инструментов выполнения установленных Атласом целевых показателей, представляют собой совершенно традиционные, «рутинные» действия в рамках текущих муниципальных полномочий (строительство и реконструкция зданий и сооружений, ремонт дорог, благоустройство дворовых территорий и т.п.).

На сегодня отсутствуют какие-либо официально установленные критерии оценки успешности (результативности, эффективности) участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (как,

впрочем, и аналогичные критерии оценки в отношении регионов, участвующих в реализации федеральных проектов). Вместе с тем, различными наблюдателями фиксируются лучшие практики в этой сфере. В частности, в Докладе о лучших практиках отмечается, что подавляющее большинство муниципальных практик, признаваемых лучшими, касаются федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда».⁶³ К этой сфере относится и большинство практик, упоминаемых в указанном данном Докладе в различном контексте. На втором месте – практики в области цифровизации муниципального управления, которые работают на региональные проекты, соответствующие национальной программе (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации».

Особенностью мероприятий в этих двух сферах, способствующей признанию соответствующих практик успешными, является то, что они, находясь, разумеется, в русле решения вопросов местного значения, содержат определенную *инновационную составляющую* и носят комплексный, межведомственный характер. Деятельность муниципалитетов в этих областях часто выходит за рамки «рутины» и обеспечивает приращение качества жизни на территории муниципального образования.

Так, мероприятия по формированию комфортной городской среды, как отмечалось выше, особенно перспективны для отработки технологий взаимодействия с гражданами и общественными организациями. Кроме того, в силу комплексности понятия «комфортная городская среда» эти мероприятия могут влиять и на реализацию других региональных и национальных проектов. Все это повышает их ценность и приоритетность в системе реализуемых на местном уровне мероприятий.

Несколько таких комплексных практик в области формирования комфортной городской среды отмечены в Докладе о лучших практиках.

⁶³ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 29.

Среди них – опыт участия городского округа Сасово (Рязанская область) в реализации одновременно региональных проектов «Формирование комфортной городской среды» и «Дорожное хозяйство». Там в результате активных онлайн- и оффлайн-дискуссий с жителями города была модифицирована сеть пешеходных и транспортных путей, что повысило комфортность и безопасность передвижения по городу (в том числе, передвижения детей к образовательным учреждениям) и сократило временные затраты на перемещение. Параллельно были установлены малые архитектурные формы, реконструирована система уличного освещения, обустроены парки и скверы⁶⁴.

Другой пример – реализация в Ростове-на-Дону мероприятий по обустройству прибрежных территорий реки Темерник с устройством непрерывного экологического парка, комплекса многофункциональных зон для отдыха и досуга. Эти мероприятия работают как на федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», так и на национальные проекты «Культура» и «Экология»⁶⁵. В контексте системы стратегического планирования эти мероприятия являются непрограммными (то есть не входят ни в какие из действующих муниципальных программ), но частично представлены в Плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2035 года.

Среди задач национальной программы (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации» фигурирует «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг». В связи с этим активность некоторых муниципалитетов в области цифровизации процессов местного самоуправления укладывается в целеполагание на национальном уровне. Мероприятия в области развития цифровой экономики носят «сквозной» характер, что также обуславливает их многозадачность. К

⁶⁴ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 30-31.

⁶⁵ Там же, с. 29.

примеру, мероприятия по созданию цифровых образовательных платформ одновременно работают на цели и задачи национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и национального проекта «Образование», мероприятия по организации онлайн-записи в учреждения здравоохранения – на национальные проекты «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Здравоохранение».

Большинство таких проектов, впрочем, реализуются в рамках не местной инициативы, а ведомственного проекта Минстроя России «Умный город», нацеленного на цифровизацию городского хозяйства и, в частности, на создание в городах единых информационных платформ, интегрирующих различные городские сервисы. Официально этот проект «привязан» к целям национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и национального проекта «Жилье и городская среда», но по факту работает и на цели некоторых других национальных проектов – в частности, национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». В качестве примера реализации данного проекта можно привести опыт города Ижевска, где разработана дорожная карта реализации пилотного проекта по цифровизации городского хозяйства и сформирован специальный проектный офис для реализации проекта⁶⁶. Помимо собственно цифровизации местного самоуправления, «Умный город» позволяет гражданам контролировать состояние инфраструктуры ЖКХ, а также следить за камерами видеонаблюдения, установленных в соответствии с муниципальной программой «Безопасный город».

Наряду с указанными, можно отметить и ряд других типов муниципальных практик, которые не являются «рутинными» для муниципальных образований.

⁶⁶ Распоряжение Администрации города Ижевска от 25 июня 2019 года № 193 «О создании проектного офиса «Умный город» при Администрации города Ижевска».

Так, муниципальные образования Самарской области в рамках муниципальных программ реализуют следующие инновационные мероприятия, ориентированные на цели различных национальных проектов:

- по линии национального проекта «Демография» – использование мобильных бригад для проведения встреч с жителями, разъяснения законодательства и обсуждения актуальных вопросов; вовлечение граждан среднего и старшего возраста в занятия физкультурой с помощью инструкторов-методистов по месту жительства; популяризация скандинавской ходьбы; внедрение программ производственной гимнастики в трудовых коллективах; повышение компьютерной грамотности лиц пожилого возраста и проведение для них лекций;
- по линии национального проекта «Культура» – обсуждение муниципальных программ в сфере культуры с местным сообществом, создание в сельской местности многофункциональных передвижных культурных центров;
- по линии национального проекта «Экология» – создание общедоступного реестра площадок накопления твердых коммунальных отходов с предоставлением гражданам возможности подачи заявок на увеличение их количества; приобретение передвижных экологических лабораторий для мониторинга загрязнений атмосферного воздуха; привлечение к экологическому контролю общественных экологических инспекторов⁶⁷.

Среди прочих муниципальных практик следует отметить постепенно распространяющуюся модель персонифицированного финансирования *дополнительного* образования детей через выдачу образовательных сертификатов. Эта мера позволяет на муниципальном уровне вносить вклад в реализацию федерального проекта «Успех каждого ребенка» в рамках

⁶⁷ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 26.

национального проекта «Образование». В качестве примера подобного решения можно привести опыт Смоленской области, где, согласно распоряжению Администрации области от 31 марта 2020 года № 542-р/адм «О внедрении модели персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в Смоленской области», предлагается ввести понятие такого сертификата, а также выделены пилотные муниципалитеты для реализации проекта. В соответствии с пунктом 1.4 данного распоряжения «сертификат – электронная реестровая запись о включении ребенка (обладателя сертификата) в систему персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, подтверждающая его право получать услуги дополнительного образования в определенном объеме и на определенных условиях в порядке, установленном федеральным и областным законодательством». Существует такая практика и в Самарской области.

2.2.2. Связь вопросов местного значения и целей, задач национальных проектов

Очевидно, что муниципалитеты не могут участвовать в реализации региональных (национальных) проектов, занимаясь деятельностью, выходящей за рамки вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). С другой стороны, не всякая деятельность по решению вопросов местного значения может быть отнесена на счет участия в реализации региональных (национальных) проектов.

Для выявления потенциала расширения участия муниципалитетов в проектной деятельности было проведено сопоставление вопросов местного значения муниципальных и городских округов, включая факультативные, с

целями и задачами национальных проектов⁶⁸. Под факультативными вопросами местного значения имеются в виду вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального, городского округа, которые органы местного самоуправления муниципальных, городских округов имеют право решать при наличии соответствующих ресурсов (статья 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Далее во избежание громоздких формулировок термин «вопросы местного значения» будет распространяться и на такие факультативные вопросы.

Вопросы местного значения, для которых выявлена связь с целями и задачами национальных проектов, и сами эти цели и задачи приведены в таблице 1.

Необходимо также отметить, что органы местного самоуправления могут участвовать в проектной деятельности, реализуя государственные полномочия, переданные им с уровня субъекта Российской Федерации. В первую очередь это касается участия в реализации региональных проектов в рамках национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и «Образование», так как чаще всего на местный уровень передаются полномочия в сферах охраны здоровья, социальной поддержки населения и образования.

⁶⁸ Цели и задачи были взяты из актуальных версий паспортов национальных проектов, размещенных на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» (http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=75fcbh0fa_203®ionId=45).

Таблица 1 – Связь вопросов местного значения муниципальных и городских округов с целями и задачами национальных проектов

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
Демография	Создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-процентной доступности (2021 год) дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	<u>Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом</u> <u>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, и подготовка спортивного резерва</u>	Ст. 16, п. 19. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа <i>Ст. 16.1, п. 11. Оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта</i>
	Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения	Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи
	Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек	Ст. 16, п. 19. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа
Здравоохранение	Обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь Обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год Оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу	Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><i>Снижение смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p><i>Снижение младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей)</i></p> <p><i>Снижение смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p><i>Снижение смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p>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</p> <p>Оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу</p> <p>Разработка и реализация программ развития детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям</p>	
Образование	<p>Формирование системы защиты прав пациентов</p> <p>Внедрение на уровнях основного общего и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий, обеспечивающих освоение обучающимися базовых навыков и умений, повышение их мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс, а также обновление содержания и совершенствование методов обучения предметной области «Технология»</p> <p>Создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней</p>	<p><i>Ст. 16.1, п. 18. Осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»</i></p> <p>Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
		мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	<u>Создание условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере добровольчества (волонтерства)</u>	Ст. 16, п. 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 (волонтерству)
	Формирование эффективной системы патриотического воспитания детей и молодежи, основанной на принципах нравственности и гражданской идентичности Обеспечено функционирование системы патриотического воспитания граждан Российской Федерации	Ст. 16, п. 7.2. Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов Ст. 16, п. 34. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе
	Модернизация профессионального образования, в том числе посредством внедрения адаптивных, практико-ориентированных и гибких образовательных программ	<i>Ст. 16.1, п. 3. Создание муниципальных образовательных организаций высшего образования</i>
	Формирование системы профессиональных конкурсов в целях предоставления гражданам возможностей для профессионального и карьерного роста	Ст. 16, п. 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 (волонтерству)
Культура	<i>Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)</i> <i>Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн. обращений в год)</i>	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры Ст. 16, п. 18. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	Обеспечить широкое внедрение цифровых технологий в культурное пространство страны	местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа
	<u>Создать (реконструировать) культурно-образовательные и музейные комплексы, включающие в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства</u>	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры <i>Ст. 16.1, п. 1. Создание музеев муниципального, городского округа</i>
	Создать виртуальные концертные залы не менее чем в 500 городах Российской Федерации Модернизировать региональные и муниципальные театры юного зрителя и кукольные театры путем их реконструкции и капитального ремонта	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры
	Создать (реконструировать) культурно-досуговые организации клубного типа на территориях сельских поселений, обеспечить развитие муниципальных библиотек	Ст. 16, п. 16. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа
	Создать условия для укрепления гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации	Ст. 16, п. 7.2. Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов <i>Ст. 16.1, п. 7. Оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа</i>
	Продвигать талантливую молодежь в сфере музыкального искусства , в том числе посредством создания национального молодежного симфонического оркестра	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья Ст. 16, п. 34. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><u>Обеспечить поддержку добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации</u></p>	<p>Ст. 16, п. 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 (волонтерству)</p> <p>Ст. 16, п. 18. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа</p>
<p>Безопасные и качественные автодороги</p>	<p><i>Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети</i></p> <p><i>Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тысяч населения</i></p> <p>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; доведения доли улично-дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии, до 85%; сокращения доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки; ликвидации мест концентрации дорожно-транспортных происшествий</p> <p>Создание механизмов экономического стимулирования сохранности автомобильных дорог регионального и местного значения</p> <p><u>Обеспечение соблюдения норм и правил в области безопасности дорожного движения</u></p> <p>Создание условий для повышения безопасности участников дорожного движения</p>	<p>Ст. 16, п. 5. Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации</p>
	<p>Медицинское обеспечение безопасности дорожного движения и оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях</p>	<p>Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>Совершенствование обучения детей основам правил дорожного движения и привития им навыков безопасного поведения на дорогах</p>	<p>Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья</p>
	<p><u>Повышение качества транспортного обслуживания населения в городских агломерациях</u></p>	<p>Ст. 16, п. 7. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа</p>
<p>Жилье и городская среда</p>	<p><i>Обеспечение доступным жильем 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 процентов</i></p> <p><u><i>Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда</i></u></p> <p><u><i>Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год</i></u></p>	<p>Ст. 16, п. 6. Обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством</p> <p><i>Ст. 16.1, п. 14. Предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством</i></p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	Снижение административной нагрузки на застройщиков, совершенствование нормативно-правовой базы и порядка регулирования деятельности в сфере жилищного строительства	Ст. 16, п. 26. Утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации
	<u>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</u> <u>Создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды</u>	Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами , а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа
	Повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии,	Ст. 16, п. 4. Организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса</p> <p>Развитие высшего и среднего профессионального образования в области строительства и городского хозяйства, а также реализация программ по повышению квалификации специалистов в области архитектуры, градостроительства и строительства</p> <p><u>Создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов</u></p>	<p>Ст. 16.1, п. 3. Создание муниципальных образовательных организаций высшего образования</p> <p>Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 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 (волонтерству)</p>
Экология	<p>Обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 году</p> <p>Сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений</p> <p>Экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое</p> <p>Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов</p> <p>Очистка от мусора берегов и прилегающих акваторий озер и рек</p> <p>Улучшение экологического состояния озер и водохранилищ (ликвидация мелководий, расчистка устьевых баров, очистка акваторий от плавающего мусора)</p> <p>Сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, Обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги, Ликвидация объектов накопленного экологического</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 38. Осуществление муниципального лесного контроля</p> <p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 36. Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>вреда, представляющих угрозу р. Волге, Снижение негативного воздействия затонувших судов</p> <p>Ликвидация (рекультивация) объектов накопленного экологического вреда, представляющих угрозу р. Волге</p> <p>Сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу</p> <p>Улучшение экологического состояния гидрографической сети</p>	
	<p><u>Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления</u></p> <p>Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда</p>	<p>Ст. 16, п. 24. Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов</p>
	<p><i>Повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения</i></p> <p>Повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии, разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 4. Организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации</p>
	<p><i>Кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах</i></p> <p>Реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, включая города Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Читту, с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p>
	<p><i>Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов</i></p> <p><u>Создание и эффективное функционирование во всех субъектах</u></p>	<p>Ст. 16, п. 24. Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов</p> <p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства,</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><u>Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок</u></p> <p>Количество населения, вовлеченного в мероприятия по очистке берегов водных объектов</p> <p><i>Сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий</i></p> <p>Сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн. гектаров, реинтродукцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений</p>	<p>расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p> <p>Ст. 16, п. 30. Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального, городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения</p> <p><i>Ст. 16.1, п. 9. Создание условий для развития туризма</i></p>
Наука	<p>Формирование целостной системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров, обеспечивающей условия для осуществления молодыми учеными научных исследований и разработок, создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов</p> <p>Созданы условия развития и поддержки добровольчества (волонтерства)</p>	<p>Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья</p> <p>Ст. 16, п. 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 (волонтерству)</p>
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	<p><i>Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП, %</i></p> <p><i>Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн. человек</i></p> <p><u>Создание системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в том числе инфраструктуры и сервисов поддержки, а также их ускоренное развитие в таких областях, как благоустройство городской среды, научно-технологическая сфера, социальная сфера и экология</u></p>	<p>Ст. 16, п. 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 (волонтерству)</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>Формирование положительного образа предпринимателя</p> <p>Упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей</p> <p>Обеспечение упрощенного доступа в электронном виде для субъектов МСП к мерам поддержки, услугам и сервисам организаций инфраструктуры развития МСП и сбыта товаров и услуг</p> <p>Выявление предпринимательских способностей и вовлечение в предпринимательскую деятельность лиц, имеющих предпринимательский потенциал и (или) мотивацию к созданию собственного бизнеса</p>	
Цифровая экономика Российской Федерации	<i>Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств</i>	Ст. 16, п. 15. Создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи , общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Производительность труда и поддержка занятости	Стимулирование предприятий к повышению производительности труда	Ст. 16, п. 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 (волонтерству)
Международная кооперация и экспорт	Создание системы продвижения и позиционирования продукции АПК	Ст. 16, п. 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 (волонтерству)

В таблице 1 в столбце «Цель/задача национального проекта» цели национальных проектов выделены *курсивом*, а задачи показаны обычным шрифтом (учет как целей, так и задач важен в силу того, что в некоторых национальных проектах отдельные цели не декомпозируются на задачи и, наоборот, отдельные задачи не находят отражения в системе целей). Если связь с вопросами местного значения отмечается в отношении только одного из компонентов цели или задачи, соответствующая часть формулировки цели или задачи выделена **полужирным** шрифтом. Цели и задачи национальных проектов, связь которых с вопросами местного значения имеет наиболее тесный и прямой характер (выявлены экспертно), выделены подчеркиванием.

В столбце «Вопросы местного значения муниципального, городского округа» приведены вопросы местного значения муниципального, городского округа, содержащиеся в статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ, и факультативные вопросы, содержащиеся в статье 16.1 указанного Федерального закона, с указанием в каждом случае номера и пункта статьи закона. Факультативные вопросы выделены *курсивом*. Если вопрос местного значения формулируется комплексно, и связь с целями или задачами национального проекта отмечается в отношении только одного из его компонентов, соответствующая часть формулировки вопроса местного значения выделена **полужирным** шрифтом.

В результате проведенного сопоставления было выявлено, что 12 из 13 национальных проектов (все, кроме имеющего статус национального проекта «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры») так или иначе затрагивают сферу компетенции вопросов местного значения муниципальных и городских округов. В свою очередь, из 63 вопросов местного значения 28 (44%) связаны с реализацией национальных проектов на уровне целеполагания: деятельность органов местного самоуправления по их решению вносит вклад в достижение целей и решение задач соответствующих проектов. Следует подчеркнуть, что, хотя эта группа составляет меньше половины от общего числа вопросов местного

значения, в нее вошли наиболее важные и затратные вопросы, на решение которых, как правило, выделяется основной объем расходов местных бюджетов. При этом для 13 (21%) вопросов местного значения связь с целями или задачами национальных проектов можно охарактеризовать как наиболее тесную и непосредственную.

Нужно указать еще на одну особенность законодательного оформления компетенций местного самоуправления, влияющую, помимо прочего, на участие муниципальных образований в проектной деятельности. Ряд мероприятий, реализуемых на местном уровне, соотносится не с вопросами местного значения как таковыми, а с полномочиями по решению вопросов местного значения, содержащимися в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ (грань между вопросами местного значения и полномочиями по их решению в законе проведена весьма нечетко, что неоднократно отмечалось экспертами). К примеру, многие мероприятия в сфере цифровизации муниципального управления могут быть привязаны к полномочиям по обеспечению деятельности муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению закупок для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 статьи 17 указанного Федерального закона), а мероприятия в сфере международной кооперации и экспорта – к полномочию, которое формулируется как «осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами» (пункт 8 статьи 17). Поэтому ряд национальных проектов в действительности имеют большой потенциал для участия муниципальных образований, чем следует из анализа вопросов местного значения.

Эти результаты можно сопоставить с результатами исследования Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. Эксперты ассоциации решали «обратную» задачу по оценке потенциала национальных проектов для подключения муниципальных образований к их реализации. Паспорта национальных проектов были проанализированы более углубленно – на уровне мероприятий – на предмет выявления в них прямых поручений в

отношении муниципальных образований или наличия иной связи с компетенцией органов местного самоуправления. Было выявлено, что более 30% мероприятий, содержащихся в 10 национальных проектах (что это за проекты, в докладе не указано), так или иначе затрагивают муниципальные интересы⁶⁹.

Таким образом, с одной стороны, значительный сегмент муниципальной деятельности может быть интерпретирован как прямое или косвенное участие органов местного самоуправления в реализации соответствующего регионального проекта, и, с другой стороны, сопоставимая по значению часть мероприятий национальных проектов не может быть реализована без участия муниципальных образований.

2.3. Оценки расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов

По факту далеко не вся деятельность по решению вопросов местного значения, связанных с показателями национальных проектов, «маркируется» в соответствии с бюджетной классификацией как направленная на реализацию региональных (и через них – федеральных и национальных) проектов и учитывается в этом качестве в рамках проводимого Минфином России мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

По данным Минфина России, в 2020 году доля расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составила 514,0 млрд рублей – это 10,2% общего объема расходов местных бюджетов и 12,8% расходов бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов. По итогам 2019 года первый показатель был практически на том же уровне (9,1%), а второй – даже несколько выше (16,5%). При этом в консолидированном объеме расходов на реализацию региональных проектов

⁶⁹ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 8.

доля расходов муниципальных бюджетов в 2019 г. составляла 22,6%, а в 2020 г. выросла до 27,8%⁷⁰ (рис. 2).

Рисунок 2 – Соотношение расходов бюджетов всех уровней на реализацию региональных и национальных проектов в 2019-2020 гг., млрд руб.

Как отмечалось выше, в реализации «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» муниципальные образования в принципе не участвуют. По данным Минфина России, еще в 5 национальных проектах их участие минимально: менее 7% общего объема расходов на реализацию соответствующих региональных проектов. Если слабое участие муниципалитетов в реализации национальных проектов «Наука», «Международная кооперация и экспорт» и «Производительность труда и поддержка занятости» объясняется изначально слабой связанностью этих проектов с вопросами местного значения (что подтверждают данные Таблицы 1), то в части национальных проектов «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Малое и среднее

⁷⁰ Данные об объеме расходов на реализацию региональных и национальных проектов в 2019-2020 гг. представлены на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» ([http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные проекты](http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные_проекты)).

предпринимательство» можно говорить о недостаточной вовлеченности муниципальных образований при наличии соответствующего потенциала либо о недоучете расходов местных бюджетов Минфином России.

В рамках настоящего исследования была проведена оценка планируемой активности участия отдельных выбранных муниципальных образований в реализации национальных проектов за 2020 и 2021 гг. Были рассмотрены плановые бюджеты трех городских округов: Перми, Нижнего Новгорода и Тулы. Оценка проводилась путем выявления в таблицах распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета соответствующего города основных мероприятий, коды бюджетной классификации которых содержали буквенные обозначения, соответствующие национальным проектам.

Результаты оценки объема планируемых бюджетных расходов на реализацию основных мероприятий, отнесенных к реализации национальных проектов, и их доли в общем объеме расходов в данных городских округах приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Плановые расходы бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула, отнесенные к реализации национальных проектов исходя из кодов бюджетной классификации

Городской округ	Национальный проект	Сумма расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, тыс. руб.		Доля расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, в общей сумме расходов местного бюджета, %	
		2020	2021	2020	2021
Пермь	Всего по национальным проектам	2 325 600	1 938 254	5,4	4,2
	Образование	0	360 106	0	0,8
	Жилье и городская среда	1 389 164	705 327	3,2	1,5
	Демография	335 472	29 521	0,8	0,1

Городской округ	Национальный проект	Сумма расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, тыс. руб.		Доля расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, в общей сумме расходов местного бюджета, %	
		2020	2021	2020	2021
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	600 964	843 301	1,4	1,8
	Всего по национальным проектам	1 106 562	2 618 800	3,1	7,1
Нижний Новгород	Культура	27 538	0	0,001	0
	Образование	30 285	0	0,001	0
	Жилье и городская среда	1 005 540	734 302	0,03	2
	Экология	490 452	126 470	0,01	0,3
	Демография	1 083 116	701 227	3	1,9
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	790 716	1 056 801	0,02	2,9
	Всего по национальным проектам	544 461	2 160 282	3,1	11,8
Тула	Образование	44 461	43 436	0,3	0,2
	Жилье и городская среда	0	232 348	0	1,3
	Экология	0	126 470	0	0,7
	Демография	0	701 227	0	3,8
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	500 000	1 056 801	2,9	5,8

Как видно из приведенных в таблице 2 данных, доля расходов на реализацию основных мероприятий, которым присвоены буквенные коды бюджетной классификации как направленным на реализацию федеральных (национальных) проектов, варьировала по рассмотренным городским округам в пределах 3-6% от общего объема бюджетных расходов в 2020 году и в пределах 4-12% – в 2021 году. Эти показатели в целом сопоставимы с усредненной оценкой Минфина России по всем местным бюджетам. При сохранении тех же темпов прироста Нижний Новгород может в ближайшие годы превзойти средний показатель доли расходов местных бюджетов на

реализацию национальных проектов, а Тула уже его превзошла. В Перми же ресурс для более активного участия в реализации национальных проектов явно недоиспользуется.

При этом можно говорить о значительном потенциале для активизации вовлечения в реализацию национальных проектов не только Перми, но и всех трех рассмотренных городских округов. Как указано выше, по данным мониторинга Минфина России, муниципальные образования особенно активно участвуют в реализации национальных проектов «Жилье и городская среда», «Культура», «Экология» и «Образование». Из них только национальные проекты «Жилье и городская среда» и «Образование» представлены соответствующими кодами в бюджетах всех трех рассмотренных городов в 2020 и 2021 гг. Национальный проект «Экология» представлен частично (за оба года в Нижнем Новгороде и за 2021 г. – в Туле), а национальный проект «Культура» и вовсе отражен только в бюджете Тулы на 2020 год. В целом за период 2020-2021 гг. объем расходов, связанных с реализацией национальных проектов и финансируемых из средств местных бюджетов рассматриваемых городов, возрос только в Туле; в Нижнем Новгороде он сократился (несмотря на рост общих расходов), а в Перми не изменился.

Чтобы определить потенциал для повышения включенности рассматриваемых муниципальных образований в процесс реализации национальных проектов, были также проанализированы те статьи расходов местных бюджетов за 2020-2021 гг., которые не кодифицированы как относящиеся к национальным проектам, но исходя из формулировок соответствующих основных мероприятий предположительно также работают на их реализацию. Например, типичное для муниципальных программ основное мероприятие, направленное на реконструкцию и/или обеспечение деятельности библиотек, вносит вклад в реализацию федерального проекта «Культурная среда» в рамках национального проекта «Культура» (один из результатов данного федерального проекта – «Переоснащены

муниципальные библиотеки по модельному стандарту»). Еще один пример: основное мероприятие по созданию информационных систем и реестров публичной информации, в свою очередь, вносит вклад в федеральный проект «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (показатель – «Количество реализованных на базе единой платформы сервисов обеспечения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе типовых функций»).

В таблице 3 представлены оценки объемов и доли расходов местных бюджетов рассматриваемых городских округов, которые были отнесены по смыслу к категории тех расходов, которые способствуют реализации национальных проектов.

Таблица 3 – Плановые расходы бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула, не отнесенные к реализации национальных проектов исходя из кодов бюджетной классификации, но связанные с национальными проектами по содержанию

Городской округ	Сумма расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию, тыс. руб.		Доля расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию, в общем объеме расходов местного бюджета, %	
	2020	2021	2020	2021
Пермь	2 595 268	3 093 639	6,0	6,7
Нижний Новгород	4 071 453	8 204 559	11,3	22,3
Тула	624 719	588 750	3,5	3,2

Как видим, если бы в существующей структуре расходов местных бюджетов такие расходы по максимуму привязывались к реализации национальных проектов (через региональные), то доля расходов этой направленности составила бы в 2021 году в Перми почти 11% (без учета

расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию – 4,2%), в Туле – 15% (по сравнению с 11,8%) и в Нижнем Новгороде – почти 30% (по сравнению с 7,1%).

Также отметим, что соотношение «маркированных» расходов на национальные проекты (с кодами, связывающими их с национальными проектами) и тех расходов, которые не были «маркированы», но были отнесены нами к потенциально направленным на реализацию национальных проектов, в трех городах неодинаково. В Перми расходы этих двух категорий близки и в 2020, и в 2021 гг. В Нижнем Новгороде «потенциальные» расходы заметно выше уже «маркированных» расходов, причем им свойственен такой же резкий прирост в 2021 году по сравнению с 2020 годом, как и «маркированным» расходам. В Туле, где «маркированные» расходы остались практически неизменными в 2020 и 2021 гг., расходы, которые можно было бы потенциально отнести к национальным проектам, наоборот, заметно снизились.

Мероприятия, отнесенные к потенциально работающим на реализацию национальных проектов, но не учитываемые в качестве таковых, принадлежат к различным сферам. В Перми большинство их относится к сферам образования, жилищной политики, территориального развития, в Нижнем Новгороде – к сферам культуры, физкультуры и спорта, коммунального хозяйства, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в Туле – к сферам жилищной политики, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, благоустройства территории и формирования доступной среды. Во всех этих сферах в соответствующих субъектах федерации действуют региональные проекты, и указанные мероприятия соответствуют задачам этих проектов.

Таким образом, проведенный анализ местных бюджетов на примере трех городских округов показал, что оценки расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в соответствии с кодами, связывающими их с национальными проектами, занижены.

3. Проблемы недостаточного участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Экспертами неоднократно отмечались проблемы, затрудняющие реализацию национальных проектов на муниципальном уровне. В частности, резюмирующая часть с изложением такого рода проблем содержится в упомянутых выше Докладе о лучших практиках и Докладе о состоянии местного самоуправления, а также в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7. Имеются и публикации, непосредственно посвященные отдельным проблемным аспектам данной деятельности⁷¹.

Проведенный анализ позволяет дополнить и систематизировать существующие проблемы обеспечения участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов, которые требуют решения.

Важно различать в этой связи две категории проблем. Первая категория – это скорее проблемы российского местного самоуправления как такового, нежели именно проблемы его вовлечения в реализацию национальных проектов (хотя, разумеется, помимо прочего они мешают муниципалитетам и успешно участвовать в проектной деятельности). К этой категории можно отнести проблемы нехватки у муниципальных образований финансовых и имущественных ресурсов, недостаточная квалификация муниципальных кадров, не всегда оправданные правовые ограничения на муниципальную деятельность (например, ограничения, накладываемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

⁷¹ Е.Е. Горяченко, К.В. Малова. «Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне»// Материалы расширенного заседания правления секции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Экономика и финансы города» (16 декабря 2020 г., Новосибирск) <https://www.asdg.ru>

нужд»). При всей остроте этих проблем останавливаться на их рассмотрении в рамках настоящего Отчета нецелесообразно.

Более интересна вторая категория проблем, непосредственно связанных с обеспечением участия муниципальных образований в проектной деятельности. Некоторые из них тоже являются следствием проблем более общего плана, но применительно к реализации национальных и региональных проектов их острота, как представляется, возрастает.

Можно выделить следующие основные проблемы обеспечения данного участия, относящиеся к указанной второй категории.

3.1. Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с реализацией документов стратегического планирования

Вертикаль национальных (включая федеральные) и региональных проектов была введена параллельно существовавшей вертикали документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней, и характер соотношения между этими вертикалями, элементы которых работают, по существу, на одни и те же цели и опираются на сходные механизмы их достижения, до сих пор прояснен не в полной мере. Причем степень определенности взаимосвязи снижается по мере продвижения сверху вниз: если связь между национальными проектами и государственными программами Российской Федерации определена достаточно четко (хотя и не без отдельных проблем на практике), то на региональном уровне интеграция региональных проектов в государственные программы зачастую носит формальный характер, и паспорта проектов скорее конфликтуют с программами, чем дополняют их.

На муниципальном же уровне ситуация наименее определенная: как правило, мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, включаются в муниципальные программы, но эта деятельность не носит системного характера. Есть трудности и с

синхронизацией изменений, вносимых в региональные проекты, с корректировкой муниципальных программ и муниципальных стратегий социально-экономического развития.

К этому нужно добавить, что между различными документами стратегического планирования на местном уровне (стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы, прогнозы социально-экономического развития) и так часто наблюдается несогласованность, и подключение к этой системе региональных проектов (в той части, которая актуальна для муниципальных образований) еще более обостряет проблему.

Такая рассогласованность нередко приводит на практике к сугубо формальному выполнению мероприятий региональных проектов, не ведущему к реальному улучшению ситуации в соответствующей сфере. Так, в Докладе о состоянии местного самоуправления приведены примеры, когда во исполнение национального проекта «Здравоохранение» современные фельдшерско-акушерские пункты строились в регионах без учета мнения муниципальных образований и фактически в чистом поле – без подключения к коммуникациям и в отсутствие подъездных и пешеходных путей. Таким образом, хотя формально целевой показатель проекта достигался, созданные ФАПы оказывались неработоспособны, и задача предоставления жителям своевременной медицинской помощи не решалась.⁷²

Возможны и ситуации, когда реализация мероприятий регионального проекта без согласования с муниципалитетами вступает в противоречие с приоритетами развития муниципального образования, отраженными в местной стратегии социально-экономического развития. Для крупных муниципальных образований существуют также риски рассогласованности между разными региональными проектами, реализуемыми на их территории. Распространяющаяся тенденция преобразования муниципальных районов в

⁷² Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 15-16.

муниципальные и городские округа с параллельным упразднением поселенческого уровня местного самоуправления, как представляется, повышает эти риски.

3.2. Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации национальных и региональных проектов

Эта проблема – частное проявление более общей проблемы отсутствия в федеральном законодательстве механизмов, позволяющих муниципальным образованиям эффективно сотрудничать в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 131-ФЗ. Данная статья устанавливает право муниципальных образований на создание межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Но механизмы, позволяющие муниципальным образованиям реализовать это право, совместно финансируя реализацию межмуниципальных проектов, законодательно не определены. Более того, попытки организации такой межмуниципальной деятельности, за вычетом сугубо совещательных мероприятий, несут в себе риски вступления в противоречие с иными федеральными правовыми актами.

В первую очередь, проблема непроработанности механизмов межмуниципального сотрудничества актуальна для мероприятий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», сфера действий которых локализована в границах городских агломераций и таким образом, «по определению», охватывает территории нескольких муниципальных образований. Но практически каждый из других национальных проектов также, как представляется, имеет потенциал для развития межмуниципальной кооперации в ходе реализации его мероприятий (через соответствующие региональные проекты).

3.3. «Коммуникационные разрывы» между уровнями публичной власти в отношении участия в реализации региональных проектов

Несмотря на успехи отдельных субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Тамбовская область, Томская область) в организации взаимодействия региональных властей и органов местного самоуправления в рамках проектной деятельности, такие успешные практики все еще являются исключением, а не правилом. В большинстве регионов данное взаимодействие ведется бессистемно, и муниципалитеты, как правило, являются в нем «пассивной» стороной. Включение представителей муниципальных образований в органы управления реализацией региональных проектов, если и предусматривается, то зачастую не является обязательным; кроме того, функции представителей муниципальных образований в этих структурах, как правило, не определены достаточно четко.

Правовое регулирование с федерального уровня в данном случае носит ограниченный характер, а Методические рекомендации Правительства дают лишь самые общие рекомендации, и те учитываются в полной мере не всеми регионами.

3.4. Неиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к довольно простой проблеме недостаточного учета (идентификации) такого участия и включения такового в механизмы реализации национальных и региональных проектов.

Значительный сегмент деятельности муниципальных образований в настоящее время потенциально направлен на реализацию региональных

проектов (или может быть направлен при незначительной корректировке содержания мероприятий в целях обеспечения их связи с целями и задачи таких проектов). Но такая деятельность не включается в соглашения о реализации региональных проектов и в связи с этим не кодифицируется в этом качестве в местных бюджетах. Причины этого могут быть различными – от нежелания региона вступать в договорные отношения с муниципальными образованиями до недостаточной активности в этой области самих муниципалитетов, и, соответственно, конкретные способы решения проблемы тоже могут различаться.

3.5. Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних акторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов

Несмотря на достаточно широкую распространенность практик вовлечения населения и отдельных его групп в реализацию региональных проектов, эта деятельность зачастую носит односторонний и спорадический характер. В большинстве случаев она ограничивается предоставлением гражданам и/или общественным организациям возможности донести свое мнение по тем или иным вопросам (чаще всего – по вопросу выбора территорий для благоустройства) до органов местного самоуправления, а действенные каналы двусторонней связи работают лишь в немногих муниципальных образованиях. Модерация такого взаимодействия ведется мало где, не получило пока широкого распространения (хотя отдельные примеры есть) и наделение общественных институтов полноценными контрольными функциями. Кроме того, имеется определенный содержательный дисбаланс: подавляющее большинство успешных практик вовлечения населения в проектную деятельность связано с реализацией региональных проектов, соответствующих федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»; в реализацию прочих федеральных и

национальных проектов население и общественность вовлечены в гораздо меньшей степени.

Слабо идет развитие механизмов мобилизации добровольчества. Но нужно отметить, что в данном случае неожиданным импульсом к развитию этой сферы послужило обострение эпидемиологической обстановки в 2020 году, и, возможно, сформированные в кризисный период механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с волонтерами сохранят актуальность и в дальнейшем.

В части привлечения к проектной деятельности субъектов бизнеса эффективные механизмы тоже пока не налажены. Соглашений о МЧП в принципе заключается мало, а концессионные соглашения, как правило, не затрагивают реализацию региональных проектов.

3.6. Недостаточная разработанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (и тем самым в реализации национальных проектов) остается пока слабым местом проектной деятельности. Хотя имеются отдельные относительно удачные примеры систематической организации такого мониторинга (прежде всего следует назвать «Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области»), в большинстве случаев руководители региональных проектов просто запрашивают нужную им информацию у муниципальных образований на нерегулярной основе. Практика заключения соглашений между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями о реализации мероприятий региональных проектов, где, помимо прочего, прописываются и механизмы мониторинга участия муниципальных образований, пока также не стала общепринятой.

В логике решения выявленных проблем можно сформулировать основные направления повышения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов, представленные в следующем разделе Отчета.

4. Рекомендации по повышению участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов

4.1. Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию региональных проектов

В разделе 3.1 настоящего Отчета было указано на недостаток определенности во взаимосвязи мероприятий, реализуемых муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, с муниципальными программами. Но вместе с тем нужно указать и на преимущество, которое муниципальные образования имеют в этом отношении перед субъектами Российской Федерации. Поскольку на муниципальном уровне отсутствует понятие «муниципального проекта» (за исключением некоторых регионов, где оно введено), перед органами местного самоуправления не стоит проблема интеграции в систему планирования дополнительной сущности, пересекающейся и потенциально конфликтующей с действующими муниципальными программами. Единицей участия муниципального образования в проектной деятельности выступает понятная категория «мероприятия», присутствующая в муниципальных программах и плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципалитета⁷³. В этом случае синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию

⁷³ Иногда мероприятия включаются и непосредственно в стратегию социально-экономического развития, но такой подход нельзя признать оправданным: стратегия как документ долгосрочного планирования не предполагает такой «глубины».

региональных проектов означает, по сути, упорядочение в единой логике комплекса мероприятий, распределенных по разным программным документам.

Более острой для муниципальных образований является проблема рассогласованности между документами, представляющими три иерархических уровня стратегического планирования: стратегией социально-экономического развития, планом мероприятий по реализации стратегии и муниципальными программами. Задачу повышения участия в реализации региональных (национальных) проектов можно рассматривать как повод для решения этой давно назревшей проблемы. Так, сроки реализации региональных проектов можно рассматривать как ориентир при определении горизонта действия муниципальных программ и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

Решение задач синхронизации документов стратегического планирования с опорой на региональные проекты может являться одной из функций муниципального проектного офиса. Также в функции данного офиса целесообразно включить координацию региональных проектов, реализуемых на территории муниципального образования, с целью недопущения возможных противоречий между мероприятиями разных проектов.

4.2. Расширение сфер участия муниципальных образований в реализации региональных проектов путем выявления мероприятий, де-факто направленных на реализацию таких проектов

Проблема повышения вовлеченности муниципалитетов в проектную деятельность отчасти может быть решена просто путем частичной переориентации соответствующей текущей деятельности на задачи региональных проектов. Для этого требуется провести анализ действующих муниципальных программ и выявить в их структуре мероприятия, реализация которых де-факто способствует решению задач и достижению

целей региональных проектов, но которые до сих пор не воспринимались в качестве таковых и не кодифицировались в местном бюджете соответствующим образом. Это может потребовать перегруппировки или переформулирования некоторых мероприятий для повышения соответствия их содержания региональному проекту.

Но тут важно не впасть в формализм, механически притянув почти всю текущую деятельность по решению вопросов местного значения к региональным проектам. Это означало бы профанацию муниципального участия в проектной деятельности. Наиболее целесообразно инкорпорировать в мероприятия по реализации региональных (национальных) проектов и кодифицировать в местном бюджете соответствующие расходы в качестве направленных на реализацию национальных проектов те мероприятия, которые, как указано в разделе 2.2.1 настоящего Отчета, имеют инновационный, а в идеале – комплексный характер, содействуя качественному приращению уровня жизни в муниципальном образовании.

Как и в ряде других случаев, эта проблема отражает на муниципальном уровне аналогичную проблему, существующую на региональном уровне. До сих пор не установлены критерии отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов при формировании соответствующих региональных проектов. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления обоснованно предлагает разработать такие критерии и закрепить их на законодательном уровне либо в подзаконных нормативных актах⁷⁴. Очевидно, аналогичные критерии могут устанавливаться и на муниципальном уровне для отнесения расходов на реализацию мероприятий к расходам, нацеленным на реализацию региональных проектов.

⁷⁴ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и предложениях в проект решения Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации».

В тех регионах, где конфигурация участия муниципальных образований в реализации региональных проектов определяется соглашениями между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями, требуется инициатива со стороны муниципалитета для включения дополнительных мероприятий в соглашение.

4.3. Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами в целях реализации региональных проектов

Важно переходить от преимущественно ситуативных практик выяснения общественного мнения по тем или иным вопросам к сотрудничеству с общественностью и населением в целом на постоянной основе, а в рамках этого взаимодействия – от уровней информирования и консультирования к уровням соучастия, сотрудничества и в идеале – наделения властью. В частности, рекомендуется включать представителей общественных организаций и НКО (в первую очередь, социально ориентированных) в состав муниципальных проектных комитетов. В этом плане заслуживает внимания разработанный Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды»⁷⁵.

Но принципиально расширить рекомендуемые указанным стандартом формы взаимодействия с гражданами за пределы задач развития городской среды, которые в основном ложатся в логику федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда». Помимо данного федерального проекта, наиболее перспективными для интенсификации вовлечения населения и

⁷⁵

https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/Стандарт_гражданского_участия.pdf

общественности представляются федеральные проекты «Содействие занятости», «Здоровье нации», «Старшее поколение» (национальный проект «Демография») и «Культурный досуг», «Творческие люди» (национальный проект «Культура»).

Отдельное направление взаимодействия с населением, перспективнее в плане реализации национальных проектов – мобилизация институтов самообложения и инициативного бюджетирования. Важность этого направления подчеркнута, в частности, в рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления⁷⁶. В отношении инициативного бюджетирования определенные надежды связаны с принятием летом 2020 года поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс Российской Федерации, установивших порядок внесения и обсуждения проектов инициативного бюджетирования и реагирования на них органов местного самоуправления. В контексте проектной деятельности инициативное бюджетирование можно рассматривать как инструмент выявления «нестандартных», потенциально возможных направлений расходования бюджетных средств в русле реализации региональных проектов.

4.4. Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации данных проектов

Мониторинг деятельности муниципальных образований по участию в реализации региональных (национальных) проектов должен базироваться на прозрачной системе количественных и качественных показателей, к которым предъявляются определенные требования. Они должны, с одной стороны,

⁷⁶ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и предложениях в проект решения Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации»

адекватно отражать результативность мероприятий, реализуемых в рамках проекта, с другой стороны, присутствовать в системе показателей социально-экономического развития муниципальных образований, собираемых Росстатом, либо иметь возможность быть собранными на местном уровне силами муниципальных образований. Одновременное соблюдение обоих этих требований представляет собой нетривиальную задачу, учитывая неполноту и несовершенство муниципального сегмента баз данных Росстата, но пренебрежение каким-либо из них обесмысливает мониторинг.

4.5. Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества в целях реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований

В зависимости от национального проекта, на который ориентирован затрагивающий интересы нескольких муниципальных образований региональный проект, возможны различные формы кооперации муниципальных образований, вовлеченных в этот проект. В таблице 4 в привязке к национальным проектам (за исключением «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», в котором нет места для муниципального участия) приведены направления межмуниципального взаимодействия, способствующие достижению целей (решению задач) проекта, и рекомендуемые механизмы межмуниципального сотрудничества, которые целесообразно развивать в ходе реализации проекта.

Приведенные в таблице 4 механизмы предполагают возможность реализации уже сейчас, при действующем законодательстве, и поэтому сводятся в основном к согласованию и координации деятельности в различных сферах. В случае корректировки федерального законодательства в сторону расширения возможностей для реализации межмуниципальных проектов (в том числе совместно финансируемых вовлеченными в проект муниципальными образованиями) набор механизмов может быть расширен.

Таблица 4 – Направления и механизмы межмуниципального сотрудничества в целях реализации национальных проектов

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
Демография	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование и эксплуатация объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры, с которыми напрямую связаны показатели ведения гражданами здорового образа жизни – Специализация муниципальных образований в рамках агломерации на отдельных видах услуг в спортивно-оздоровительной сфере с дальнейшим их развитием в качестве «экспортных» услуг агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере здорового образа жизни 	<ul style="list-style-type: none"> – Совместное использование объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры, в том числе обеспечение возможностей для их безбарьерного посещения гражданами – Создание и поддержка единой межмуниципальной информационной базы о существующих объектах спортивно-оздоровительной инфраструктуры
Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение для жителей муниципальных образований агломерации возможностей беспрепятственно получать необходимое лекарственное и медицинское обеспечение в доступном им учреждении в границах агломерации вне зависимости от места проживания. – Обеспечение доступности медицинских организаций для жителей периферийных территорий агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере здравоохранения 	<ul style="list-style-type: none"> – Интеграция транспортных систем и систем расселения соседних муниципальных образований в рамках агломерации для повышения доступности медицинских учреждений – Формирование единой информационной системы в сфере здравоохранения (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень)

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
Образование	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование системы выявления и развития талантов у детей и молодежи, а также системы непрерывного обновления гражданами навыков – Специализация образовательных учреждений в рамках агломерации на определенных направлениях образования с дальнейшим их развитием в качестве «экспортных» услуг агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение безбарьерного перемещения жителей агломерации между учебными заведениями – Координация молодежной политики муниципальных образований в рамках агломерации
Жилье и городская среда	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение эффективности программ расселения ветхого и аварийного жилья – Содействие формированию единой системы капитализации городской территории как фактор концентрации ресурсов для редулоупмента внутригородских территорий (вместо постепенного расползания городов вширь) – Повышение качества городской среды в городах, входящих в агломерацию, сглаживание резких перепадов в качестве среды, вызванных различной этажностью зданий и типом застройки в пределах кварталов и микрорайонов – Создание и улучшение условий для массового отдыха жителей агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Координация программ сноса ветхого и аварийного жилья с тем, чтобы граждане, выселяемые из ветхого и аварийного жилья, имели возможность получить новое жилье не только в границах муниципального образования, но и в границах агломерации в целом – Проведение согласованной градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований агломерации либо разработки схемы территориального планирования агломерации, согласованной с органами местного самоуправления и гражданами всех муниципальных образований

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
		агломерации – Совместное обустройство мест массового отдыха населения, в том числе, на базе парков и природных зон, находящихся близ границ соседних муниципальных образований
Экология	<ul style="list-style-type: none"> – Предупреждение конфликтных ситуаций в сфере хранения и утилизации отходов – Оптимизация обращения с водными ресурсами – Развитие и оптимизации систем общественного транспорта как фактор снижения использования личного транспорта и уменьшения объема выхлопных газов в атмосфере 	<ul style="list-style-type: none"> – Согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень) – Совместная эксплуатация полигонов для захоронения твердых коммунальных отходов (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень) – Организация совместного мониторинга несанкционированных свалок в границах городских агломераций – Организация совместного мониторинга состояния поверхностных вод в границах городских агломераций
Безопасные и качественные	<ul style="list-style-type: none"> – Согласованное планирование развития транспортной системы 	<ul style="list-style-type: none"> – Согласование программ комплексного развития транспортной

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
автомобильные дороги	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие снижению перепробегов коммерческого и частного транспорта 	<ul style="list-style-type: none"> инфраструктуры муниципальными образованиями агломерации – Согласование (в идеале – интеграция) маршрутных сетей общественного транспорта муниципальными образованиями агломерации – Интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях агломерации – Формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации, в т.ч. единого реестра маршрутов агломерации
Производительность труда и поддержка занятости	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие повышению мобильности трудового населения – Повышение доступности и качества медицинского обслуживания 	<ul style="list-style-type: none"> – Согласование вопросов размещения инвестиционных площадок муниципальными образованиями агломерации – Координация политики в сфере здравоохранения (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень)
Наука	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие повышению привлекательности работы и обучения в на территории агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение связности учебных заведений и научно-исследовательских организаций с транспортными узлами путем

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
		совместного территориального планирования – Совместное предоставление доступа к муниципальным сервисам для студентов и сотрудников научных организаций
Цифровая экономика	– Проведение согласованной информационной политики	– Обмен данными и создание единых обновляемых реестров по всем направлениям межмуниципального сотрудничества
Культура	– Снятие барьеров для потребления услуг в сфере культуры гражданами – Специализация учреждений культуры и развитие «экспорта» услуг в рамках агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере культуры	– Оптимизация транспортной доступности учреждений культуры путем совместного территориального планирования – Формирование общеагломерационных баз данных учреждений культуры
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	– Содействие расширению доступа малых и средних предприятий к рынкам	– Совместное проведение муниципальных закупок в рамках агломерации – Совместное развитие общеагломерационной логистической инфраструктуры
Международная кооперация и экспорт	– Содействие повышению конкурентоспособности продукции	– Совместное развитие логистической инфраструктуры в перспективных с

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
	предприятий агломерации	<p>точки зрения экспорта районах агломерации</p> <p>— Проведение совместной маркетинговой политики по продвижению общеагломерационных брендов</p>

Заключение

1. В ходе проведенного исследования были проанализированы федеральные и региональные акты и методические рекомендации, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов. Проведена оценка соотношения вопросов местного значения с целями и задачами национальных проектов. Проведен анализ лучших муниципальных практик участия в национальных проектах в части как организационно-институциональных, так и содержательных аспектов.

2. По итогам анализа выявлены основные проблемы, которые требуют решения для повышения участия муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов, и предложены возможные направления решения выявленных проблем.

3. Главный вывод исследования состоит в том, что, с одной стороны, значительный сегмент муниципальной деятельности может быть интерпретирован как прямое или косвенное участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, и, с другой стороны, сопоставимая по значению часть мероприятий национальных проектов не может быть реализована без участия муниципальных образований.

4. Данный главный вывод был подтвержден полученными на примере трех городских округов оценками потенциального объема расходов местных бюджетов таких городских округов на реализацию национальных проектов в случае учета не только расходов, отнесенных к расходам на реализацию национальных проектов в соответствии с установленными кодами бюджетной классификации, но и расходов, которые содержательно направлены, по нашим оценкам, на реализацию национальных проектов.