

Муниципалитеты и национальные проекты: проблемы реализации

Реализация национальных и региональных проектов сегодня рассматривается как один из базовых механизмов управления развитием страны в среднесрочной перспективе. И в этой деятельности велика роль органов местного самоуправления — ведь большая часть таких проектов в конечном счете локализуется на территории муниципальных образований, и многие из них затрагивают вопросы местного значения. Однако эффективность участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов требует пристального внимания.



Александр Сергеевич ПУЗАНОВ,
генеральный директор
Института экономики города



Роман Аркадьевич ПОПОВ,
заместитель директора
направления «Муниципальное
экономическое развитие»
Института экономики города

По оценке Фонда «Институт экономики города», из 63 вопросов местного значения муниципальных и городских округов (включая факультативные¹) 28 (44%) связаны с реализацией целей и задач 12 национальных проектов (исключение — Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры). При этом у 13 (21%) вопросов местного значения связь с национальными проектами имеет наиболее прямой и тесный характер.

Однако фактическая ситуация с участием муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов противоречива. С одной стороны, согласно данным мониторинга Министерства финансов РФ за 2020 год², доля рас-

ходов муниципальных бюджетов на реализацию региональных (и через них — национальных) проектов составила 27,8% консолидированного объема расходов на реализацию региональных проектов и 12,8% расходов бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов. В 2019 году эти показатели составляли 22,6 и 16,5%³ соответственно (**рисунок 1**).

С другой стороны, в общем объеме расходов местных бюджетов доля расходов на реализацию региональных проектов в 2020 году составила всего 10,2% (в 2019 году — 9,1%, то есть практически столько же). По данным Минфина России, участие муниципальных образований в пяти национальных проектах составляет 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

¹ Под факультативными 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).

² minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube

³ Данные об объеме расходов на реализацию региональных и национальных проектов в 2019–2020 годах представлены на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» (budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные_проекты).



труда и поддержка занятости» объясняется изначально слабой связанностью этих проектов с вопросами местного значения, то в части национальных проектов «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Малое и среднее предпринимательство» можно говорить о недостаточной вовлеченности муниципальных образований при наличии соответствующего потенциала либо о недоучете расходов местных бюджетов Минфином России.

Система для достижения национальных целей

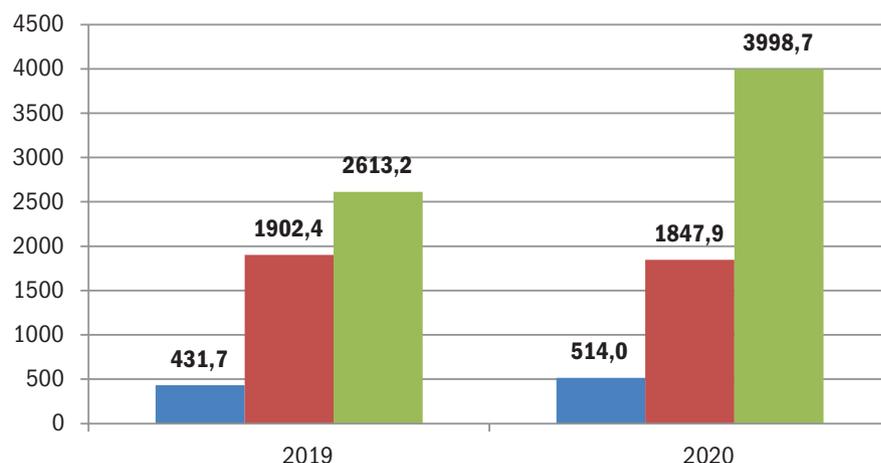
Эксперты неоднократно отмечали проблемы, затрудняющие широкое участие муниципальных образований в реализации национальных проектов^{4,5}. В настоящей статье представлены результаты анализа правового регулирования и практик данного участия, позволяющие дополнить и систематизировать эти проблемы и предложить варианты их решения. Прежде кратко охарактеризуем схему деятельности по реализации национальных и региональных проектов в стране в целом.

На вершине «пирамиды» находится система национальных целей Российской Федерации, установленная указом Президента РФ № 204 и откорректированная указом Президента РФ № 474. Напомним, что корректировка касалась, в частности, состава национальных целей: указом № 204 было определено девять целей, указом № 474 они были перегруппированы, и их число сократилось до пяти. В соот-

⁴ 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. 14–29.

⁵ Горяченко Е. Е., Малова К. В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Материалы расширенного заседания правления секции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Экономика и финансы города» (16 декабря 2020 года, Новосибирск) www.asdg.ru.

Рисунок 1. Соотношение расходов бюджетов всех уровней на реализацию региональных и национальных проектов в 2019–2020 гг., млрд руб.



- Расходы бюджетов муниципальных образований на реализацию региональных проектов
- Расходы бюджетов всех уровней на реализацию региональных проектов
- Расходы бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов

ветствии с национальными целями в стране до 2030 года реализуется 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 состав каждого национального проекта входят федеральные проекты⁶. Доработка системы национальных и федеральных проектов в соответствии с новыми национальными целями, установленными указом № 474, к настоящему времени еще не завершена. Деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных, включая федеральные, проектов (далее также — проектная деятельность), регулируется Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ⁷ (далее — Положение).

⁶ Также существуют ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти, но их рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи.

⁷ Утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 года № 1288.

Проекцией национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются региональные проекты. В соответствии с Положением 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». Таким образом, установлена своего рода вертикаль проектной деятельности: региональные проекты связаны с национальными через федеральные, 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. До сих пор не сформированы, в частности, регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами РФ и единые методология



Вертикаль проектной деятельности пока не получила достаточно четкого методического оформления и регламентации. До сих пор не сформированы, в частности, регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами РФ и единые методология и формат подготовки региональных проектов

и формат подготовки региональных проектов⁸, имеются проблемы с координацией федеральных и региональных проектов⁹.

Понятие «муниципальный проект», аналогичное федеральным и региональным проектам, в федеральном законодательстве отсутствует (хотя отдельные регионы ввели у себя это понятие, о чем будет сказано далее). Это не дает возможности для подключения муниципалитетов к региональным проектам по модели подключения регионов к федеральным проектам. Однако, учитывая сложности с реализацией этой модели на региональном уровне, может, это и к лучшему. Муниципалитеты реализуют не проекты как таковые, а отдельные мероприятия, которые связаны с региональными проектами в силу того, что работают на те же цели, задачи и способствуют достижению тех же результатов.

Проектные офисы и комитеты

Институционально же основным механизмом встраивания муниципалитетов в вертикальную структуру проектной деятельности является система проектных офисов и комитетов. Согласно Положению в число функций регионального проектного офиса входит коор-

динация взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней на территории региона. В состав регионального проектного комитета при необходимости могут включаться наряду с прочими субъектами представители органов местного самоуправления. При этом муниципальные образования наделены правом создавать собственные муниципальные проектные офисы по аналогии с региональными. Важно отметить, что большинство норм данного Положения, касающихся муниципального участия в проектной деятельности, имеет диспозитивный характер и ни к чему не обязывает ни субъекты Федерации, ни органы местного самоуправления. И в целом степень регулирования муниципального сегмента проектной деятельности явно недостаточна.

Пробелы в законодательном регулировании данной сферы отчасти восполняют Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов¹⁰, распространенные Правительством РФ 25 августа 2020 года (далее — Методические рекомендации Правительства РФ). Согласно данному документу органы местного самоуправления могут участвовать в реализации региональных проектов также посредством включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения. В паспорта могут быть включены и представители органов

¹⁰ Направлены письмом аппарата Правительства РФ от 25 августа 2020 года № П6-51690.

местного самоуправления в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек. Представителей муниципальных образований рекомендуется привлекать и к контрольным мероприятиям, организованным региональным проектным офисом.

Одна из важнейших рекомендаций — заключение соглашения между руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования о достижении на территории последнего результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципалитета (по образцу соглашений, заключаемых между руководителями федерального и регионального проектов¹¹). В соглашении рекомендовано указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления. Дополнительно по решению субъекта Федерации и органов местного самоуправления в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

Ряд пунктов Методических рекомендаций Правительства РФ касается вовлечения населения в реализацию проектов на местном уровне. Среди них — учет мнения и потребностей (с учетом их приоритетов) населения территории муниципальных образований при реализации региональных проектов, учет востребованности населением объектов и услуг, полученных в рамках достижения результатов региональных проектов.

Проблемные аспекты

В целом можно сделать вывод, что к настоящему времени на федеральном уровне сформирована методическая рамка для институционализации участия муниципальных образований в реализации национальных, федеральных, региональных проектов. В то же время некоторые аспекты обеспечения муниципального участия

¹¹ Типовая форма данного соглашения утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 года № 15.

⁸ Доклад «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»».

⁹ См., например: Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Национальные проекты России: региональное изменение / ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика, 2019. № 1. С. 37–53.

в проектной деятельности остаются нерешенными.

1 Правовые нормы и методические рекомендации устанавливают в основном формальные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности (полномочия, организационные формы, каналы взаимодействия с органами государственной власти и прочее). Содержательная сторона этого участия почти не затронута.

2 Совсем не уделяется внимание 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.

В принципе некоторые пробелы в федеральном регулировании участия муниципалитетов в проектной деятельности могут быть заполнены на уровне субъектов РФ — региональными положениями о проектной деятельности и региональными методическими рекомендациями. Но пока эти возможности регионы используют не в полной мере. В большинстве субъектов РФ к настоящему времени приняты положения

об организации на их территории проектной деятельности, разработанные более или менее по шаблону Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Сформированы организационные структуры — проектные офисы и комитеты¹², обеспечивающие управление реализацией региональных проектов. Однако лишь немногие регионы в своих положениях идут дальше констатации того формата участия муниципальных образований в проектной деятельности, который установлен на федеральном уровне.

Опыт Республики Башкортостан

Одно из таких исключений — Республика Башкортостан. Там приняты республиканские Методические рекомендации для муниципальных образований¹³, которые куда более продвинутые, чем Методические рекомендации Правительства РФ. Муниципалитетам, в частности, рекомендовано разработать и утвердить положение об организации проектной деятельности, сформировать структуру управления проектной деятельностью, разработать муниципальные сводные планы реализации региональных проектов и медиапланы информационного сопровождения этой деятельности. Установлено, что порядок взаимодействия республиканского органа исполнительной власти и администрации муниципального образования при реализации регионального проекта, включая мониторинг, определяется на основании соглашения между руководителем регионального проекта и главой администрации муниципального образования. Детально описано содержание сводного плана и процедура мониторинга реали-

зации регионального проекта на территории муниципального образования в соответствии со сводным планом.

Эти рекомендации были приняты к руководству. Во всех муниципальных образованиях республики создали рекомендуемые структуры управления проектной деятельностью. По каждому региональному проекту были заключены соглашения между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти республики.

Таким образом, муниципалитеты Башкортостана в полной мере интегрированы в иерархический процесс реализации региональных и национальных проектов. В муниципальных образованиях республики даже введено отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципальный проект». Под ним понимается проект, направленный на достижение целей, показателей и результатов, определенных документами стратегического планирования муниципального образования¹⁴. 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.

Демонстрируемая Башкортостаном системность подхода к организации взаимодействия муниципальных образований и субъекта РФ представляет скорее исключение, чем правило. В большинстве регионов страны действуют лишь отдельные элементы такой системы.

В следующей части статьи (будет опубликована в октябрьском номере журнала «Бюджет») мы рассмотрим основные проблемы, в силу которых вклад муниципальных образований в достижение целей национальных и региональных проектов пока незначителен.

¹² 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».

¹³ Методические рекомендации по организации проектной деятельности, разработке сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан (pravitelstvorb.ru/lonely-files/20190417-1.pdf).

¹⁴ 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 муниципальном районе Стерлитамакский район Республики Башкортостан (утв. постановлением Администрации муниципального района Стерлитамакский район от 11 июня 2019 года № 516).