

Проблемы участия муниципальных образований в реализации нацпроектов



roman023 © 123RF.com



Александр Сергеевич ПУЗАНОВ,
генеральный директор
Института экономики города



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

В сентябрьском номере журнала «Бюджет» мы начали рассматривать вопросы, касающиеся участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. Сегодня мы продолжаем эту тему и непосредственно рассмотрим проблемы, которые тормозят вовлечение местного самоуправления в проектную деятельность.

Проблемы, затрудняющие эффективное участие муниципальных образований в проектной деятельности, важно разделить на две категории.

1 Первая — это скорее проблемы российского местного самоуправления как такового, чем именно вопросы его вовлечения в реализацию национальных проектов. Хотя, разумеется, помимо прочего, и они мешают муниципалитетам успешно участвовать в проектной деятельности. В эту категорию мы включаем нехватку у муниципальных образований финансовых и имущественных ресурсов, недостаточную квалификацию муниципальных

кадров, не всегда оправданные правовые ограничения на муниципальную деятельность. Например, ограничения, накладываемые Федеральным законом № 44-ФЗ. При всей остроте этих проблем останавливаться на их рассмотрении в рамках настоящей статьи мы не будем.

2 Более интересна вторая категория проблем, связанная непосредственно с участием муниципальных образований в проектной деятельности. Некоторые из них являются следствием проблем общего плана, но применительно к реализации региональных и национальных проектов их острота, по нашему мнению, возрастает.

Проблема № 1. Нацпроекты и стратегическое планирование



Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с документами 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, по существу, работают на одни и те же цели и опираются на сходные механизмы их достижения, до сих пор прояснен не в полной мере. Причем степень определенности этого соотношения снижается по мере продвижения сверху вниз. Если связь между национальными проектами и государственными программами РФ определена достаточно четко (хотя реализуется не без проблем на практике¹), то на региональном уровне интеграция региональных проектов в государственные программы субъекта РФ зачастую носит формальный характер. Чаще всего региональный проект просто встраивается в государственную программу или подпрограмму как ее составная часть на уровне задач или мероприятий. Такой «матрешечный» подход порождает сложные и противоречивые управленческие конструкции, и паспорта проектов скорее конфликтуют с программами, чем дополняют их.

Ситуация с трансляцией национальных, федеральных и региональ-

ных проектов на уровень местного самоуправления выглядит еще менее определенной. 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 стратегий социально-экономического развития. К этому нужно добавить, что между различными документами стратегического планирования (стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы, прогнозы социально-экономического развития) на местном уровне и так зачастую 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. Известны случаи, 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 решалась².

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-эконо-

мического развития. Для крупных муниципальных образований существуют также риски рассогласованности между разными региональными проектами, реализуемыми на их территории. Распространяющаяся по стране тенденция преобразования муниципальных районов в муниципальные и городские округа с параллельным упразднением поселенческого уровня местного самоуправления, по нашему мнению, повышает эти риски.

Проблема № 2. Межмуниципальное сотрудничество — на бумаге и на практике



Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации региональных и национальных 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 муниципалитетам реализовать это право, совместно финансируя реализацию межмуниципальных проектов, законодательно не определены. Более того, попытки организации такой деятельности, за вычетом сугубо совещательных мероприятий, несут в себе риски вступления в противоречие с иными федеральными правовыми актами. Методические рекомендации Правительства РФ, к сожалению, также не уделяют внимания межмуниципальным аспектам реализации региональных и национальных проектов.

В первую очередь проблема непроработанности механизмов

¹ Согласно Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации «федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, в сфере реализации которых они относятся». Но при этом в составе одной государственной программы могут находиться федеральные проекты и даже отдельные мероприятия из разных национальных проектов, и наоборот, один национальный проект может аккумулировать федеральные проекты и отдельные мероприятия, входящие в разные государственные программы, что усложняет администрирование проектной деятельности.

² 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.

межмуниципального сотрудничества актуальна для мероприятий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Сфера действий мероприятий данного проекта локализована в границах городских агломераций и, таким образом, по определению охватывает территории нескольких муниципальных образований. Но практически каждый из остальных национальных проектов также, по нашему мнению, имеет потенциал для развития межмуниципальной кооперации в ходе реализации его мероприятий (через соответствующие региональные проекты).

Проблема № 3. Равноправие во взаимодействии



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

Федеральное правовое регулирование взаимодействия субъектов РФ с муниципальными образованиями в рамках проектной деятельности имеет ограниченный характер, а методические рекомендации Правительства РФ³ принимаются во внимание не всеми регионами. В результате успехи отдельных субъектов Федерации (Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Тамбовская, Томская области) в организации двустороннего взаимодействия региональных властей и местного самоуправления являются исключением, а не правилом. Во многих регионах данное взаимодействие ведется бессистемно, и муниципалитеты, как правило, являются в нем пассивной стороной.

Так, пока не получила широкого распространения практика включения представителей муниципальных образований в структуру органов управления реализацией региональных проектов, а там, где такая опция присутствует, зачастую действуют разного рода ограничения на муниципальное

³ Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, распространенные Правительством РФ 25 августа 2020 года.

представительство. Например, в некоторых регионах, таких как Тульская область, представительство ограничено главой административного центра субъекта Федерации. В некоторых регионах (Ханты-Мансийский автономный округ) представители муниципалитетов не имеют права голоса при принятии решений. Что касается формирования собственно муниципальных проектных офисов, то такая практика распространена еще меньше⁴.

Пункт 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 РФ, но, как правило, не носит обязательного характера. То же самое можно сказать о формате заключения соглашений между органами государственной власти субъекта РФ и муниципальными образованиями.

Проблема № 4. Недооцененное участие



Недоиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к проблеме недостаточного учета (идентификации) такого участия. Значительный сегмент деятельности муниципальных образований в настоящее время де-факто работает на реализацию региональных проектов, но не кодифицируется в этом качестве в местных бюджетах и/или не включается в соглашения о реализации региональных проектов. Таким образом, данные о таком участии, приводимые Минфином России, оказываются заниженными по сравнению с фактическим положением дел.

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.

Это подтвердили результаты проведенной фондом «Институт экономики города» оценки активности участия избранных муниципалитетов в реализации национальных проектов за 2020 и 2021 годы. Были рассмотрены плановые бюджеты на эти годы 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 основных мероприятий, коды бюджетной классификации которых содержали буквенные обозначения, соответствующие национальным проектам.

Как показала оценка, доля запланированных расходов на реализацию основных мероприятий, кодифицированных в качестве направленных на реализацию национальных проектов, варьировалась по рассмотренным городским округам в пределах 3–6% от общего объема бюджетных расходов в 2020 году и в пределах 4–12% — в 2021 году.

При этом возможности для активизации участия в реализации национальных проектов во всех трех городских округах далеко не исчерпаны. По данным мониторинга Минфина России, муниципальные образования наиболее активны 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 во всех трех городах за оба года. «Экология» представлена частично (за оба года в Нижнем Новгороде и за 2021 год в Туле), а «Культура» и вовсе отражена только в бюджете Тулы на 2020 год. И это вовсе не означает, что эти сферы находятся на периферии деятельности рассмотренных городских округов.

Как показал анализ тех же бюджетов, целый ряд расходов в них не кодифицированы как относящиеся к национальным проектам, но по факту (исходя из формули-

ровок соответствующих основных мероприятий) также работают на их реализацию. Доли таких расходов составили: в Перми — 6,0% в 2020 году и 6,7% в 2021 году, в Нижнем Новгороде — 11,3 и 22,3%, в Туле — 3,5 и 3,2% соответственно. Таким образом, если бы эти городские округа при существующей структуре расходов по максимуму привязывались к реализации национальных проектов, доля расходов этой направленности в 2021 году составила бы в Перми 11%, в Туле — 15% и в Нижнем Новгороде — почти 30%.

Мероприятия, отнесенные к потенциально работающим на реализацию национальных проектов, принадлежат к различным сферам. В Перми большинство относится к сферам образования, жилищной политики, территориального развития, в Нижнем Новгороде — к сферам культуры, физкультуры и спорта, коммунального хозяйства, поддержки субъектов МСП, в Туле — к сферам жилищной политики, поддержки субъектов МСП, благоустройства территории и формирования доступной среды. Во всех этих сферах в соответствующих субъектах Федерации действуют региональные проекты, и указанные мероприятия укладываются в задачи этих проектов, так что повышение вовлеченности муниципальных образований в реализацию проектов не требует в данном случае пересмотра форм участия в такой деятельности со стороны регионов.

Таким образом, можно утверждать, что потенциал для расширения участия муниципальных образований в реализации региональных (и через них — национальных) проектов существует и довольно значителен, и задействовать его можно без дополнительных бюджетных расходов. Причины слабой реализации этого потенциала могут быть различными: от нежелания региона вступать в договорные отношения с муниципальными образованиями до недостаточной активности в этой области самих муниципалитетов. Соответственно, конкретные способы решения проблемы тоже могут различаться.

Проблема № 5. Население, бизнес и нацпроекты



Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних факторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов

Также важное значение имеет взаимодействие муниципальных образований, с одной стороны, с общественными организациями и населением, а с другой — с субъектами бизнеса. Такое взаимодействие, конечно, важно и нужно налаживать и вне контекста реализации региональных и национальных проектов. Вместе с тем 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. Несмотря на достаточно широкую распространенность практик вовлечения представителей 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 (например, путем голосования) до органов местного самоуправления, а действенные каналы двусторонней связи работают лишь в немногих муниципальных образованиях.

Модерация такого взаимодействия пока мало где ведется. 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. Следует 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.

Взаимодействие между органами местного самоуправления и субъектами бизнеса реализуется прежде всего через механизмы муниципально-частного партнерства. В этом отношении ситуация хуже, чем в отношении взаимодействия муниципалитетов с общественностью. По данным Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, по всей стране заключено менее 20 соглашений о МЧП⁵. Чаще применяется формат концессионных соглашений: на начало 2020 года в России заключено более трех 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 аренды⁶. Не все такие соглашения могут быть поставлены в контекст участия в реализации региональных проектов.

Проблема № 6. Мониторинг участия в нацпроектах



Недостаточная работанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

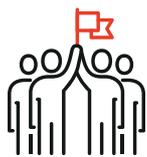
Слабым местом проектной деятельности остается мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (и тем самым в реализации национальных

⁵ 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.

⁶ Там же, с. 17.

проектов). Имеются отдельные удачные примеры систематической организации такого мониторинга. Например, в Тамбовской области в 2019 году создан так называемый Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области⁷. Данный атлас закрепляет за каждым муниципальным образованием области блок показателей, сгруппированных по национальным проектам, которые необходимо достичь на территории данного муниципального образования для достижения областью целевых параметров национальных проектов. В большинстве же регионов такой мониторинг ведется на основе отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов, формируемых руководителем регионального проекта, который в лучшем случае полномочен проводить консультации с муниципалитетами по этому вопросу — как правило, просто запрашивая нужную ему информацию у муниципальных образований.

Как активизировать участие муниципалитетов в проектах



В логике решения выявленных проблем можно сформулировать основные направления оптимизации участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов.

1 Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования для усиления их ориентации на реализацию региональных проектов

Поскольку на муниципальном уровне отсутствует понятие муниципального проекта (за исключением отдельных регионов), перед органами местного самоуправления не стоит проблема интеграции в систему планирования дополнительной сущности, пересекающейся и потенциально конфликтующей с действующими программами. Единицей участия муницип

ципального образования в проектной деятельности выступает понятная категория «мероприятия», присутствующая в муниципальных программах и плане мероприятий по реализации стратегии⁸. Соответственно, синхронизация муниципальных документов стратегического планирования для усиления ориентации на реализацию региональных проектов означает, по сути, упорядочение в единой логике комплекса мероприятий, распределенных по разным программным документам.

Более острой для муниципальных образований является проблема несогласованности 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.

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

⁸ 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».

Проблема повышения вовлеченности муниципалитетов в проектную деятельность отчасти может быть решена просто путем частичной переориентации текущей деятельности на задачи региональных проектов. Для этого необходимо провести анализ действующих муниципальных программ и выявить в их структуре мероприятия, реализация которых способствует решению задач и достижению целей региональных проектов, но которые до сих пор не воспринимались в качестве таковых и не кодифицировались соответствующим образом. Это может потребовать перегруппировки или переформулирования некоторых мероприятий для повышения соответствия их содержания региональному формату.

Тут важно не впасть в формализм, механически притянув почти все текущие действия по решению вопросов местного значения к региональным проектам. Это означало бы профанацию муниципального участия в проектной деятельности. Здесь целесообразнее кодифицировать в качестве работающих на национальные проекты те мероприятия, которые имеют инновационный, а в идеале — комплексный характер, содействуя качественному изменению уровня жизни в муниципальном образовании.

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

3 Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами для 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, от уровней информирования и консультирования к уровням соучастия, сотрудничества и в идеале — наделения властью. В частности, следует включать представителей общественных организаций

⁷ xn--68-6kuczpihx2b4d.xn--p1ai/assets/files/atlas-uchastiya.pdf

и НКО (в первую очередь социально ориентированных) в состав муниципальных проектных комитетов. В этом плане хорошим ориентиром является разработанный Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды⁹.

Но принципиально важно расширить рекомендуемые указанным стандартом формы взаимодействия с гражданами за пределы задач формирования комфортной городской среды. В частности, перспективными для интенсификации вовлечения населения и общественности представляются нацпроекты «Демография» (федеральные проекты «Содействие занятости», «Здоровье нации», «Старшее поколение») и «Культура» (федеральные проекты «Культурный досуг», «Творческие люди»).

Отдельное направление взаимодействия с населением — мобилизация институтов самообложения и инициативного бюджетирования. В отношении инициативного бюджетирования определенные надежды связаны с принятием летом 2020 года поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ, 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 *Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации проектов*

Мониторинг деятельности муниципальных образований в рамках реали-

зации региональных (национальных) проектов должен базироваться на прозрачной системе количественных и качественных показателей, к которым предъявляются определенные требования. Они должны, с одной стороны, адекватно отражать результативность мероприятий, реализуемых в рамках проекта, с другой — 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.

5 *Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества для реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований*

В зависимости от национального проекта, на который ориентирован региональный проект, затрагивающий интересы нескольких муниципальных образований, возможны различные формы кооперации муниципальных образований, вовлеченных в этот проект. Такая возможность существует для всех национальных проектов, за исключением разве что Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Приведем лишь несколько примеров.

Так, например, в рамках региональных проектов нацпроекта «Демография» возможны мероприятия по совместному использованию муниципалитетами объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры и организации беспрепятственного посещения для граждан. Также целесообразно создать и поддерживать единую межмуниципальную информационную базу существующих объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры.

В рамках региональных проектов нацпроекта «Жилье и городская среда» рекомендуется координировать программы сноса ветхого и аварийного

жилья, с тем чтобы граждане, выселяемые из такого жилья, имели возможность получить новое жилье не только в границах муниципального образования, но и в границах агломерации в целом. Также нормальным механизмом межмуниципального сотрудничества в этой сфере является проведение согласованной градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований агломерации либо (более продвинутый вариант) разработки схемы территориального планирования агломерации, согласованной с органами местного самоуправления и гражданами всех муниципальных образований агломерации. Сюда же относятся мероприятия по совместному обустройству мест массового отдыха населения, в особенности на базе парков и природных зон, находящихся близ границ соседствующих муниципальных образований.

Следующий пример — региональные проекты в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Здесь поле для межмуниципального сотрудничества особенно обширно. Это и согласование программ комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципалитетами агломерации, и согласование (в идеале — интеграция) муниципальных маршрутных сетей общественного транспорта, и интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях, и, наконец, формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации, в том числе единого реестра маршрутов агломерации.

Такого рода механизмы предполагают возможность реализации сотрудничества уже сейчас, при действующем законодательстве, и поэтому сводятся главным образом 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.

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