

СТАТЬИ

УДК 332.025

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ РОССИИ 2019–2024 ГГ.****¹Бузмакова А.Н., ²Голосова Л.В.**¹*ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева»,
Нижний Новгород, e-mail: a.n.buzmakova@mail.ru;*²*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», Дзержинский филиал, Колледж экономики и права,
Дзержинск, e-mail: ludmilagolosoვა642@gmail.com*

В статье рассматриваются точки пересечения местных и региональных органов управления при проведении национальных проектов. На данном этапе национальные проекты России являются важным и необходимым инструментом социально-экономического развития нашей страны. Рассмотрены правовые аспекты участия муниципальных и региональных органов управления при реализации национальных проектов. Указаны основные документы, которые ставят задачи, с помощью которых они достигаются. Освещаются проблемы участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. Указана роль проектов при объединении муниципальных и региональных органов управления в решении вопросов социально-экономического развития. Авторы попытались выделить проблемы в действиях муниципальных властей при управлении национальными проектами, указали на пробелы в законодательной базе. Определено, что чрезвычайно трудно выполнить национальные проекты, не предпринимая, не проявляя самостоятельных активных действий органами местного самоуправления. Без квалифицированных сотрудников трудно представить, как будут качественно выполняться национальные проекты. Отмечено, что кадровый состав не всегда профессионально подготовлен к выполнению задач этих проектов на всех уровнях (федеральный, региональный). Надо принять во внимание полученный в Нижегородской области успешный опыт выполнения задач важных национальных проектов.

Ключевые слова: национальные проекты России, муниципальные органы управления, региональные органы управления

**RELATIONS BETWEEN MUNICIPAL AND REGIONAL GOVERNMENT BODIES
IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS IN RUSSIA 2019–2024****¹Buzmakova A.N., ²Golosoვა L.V.**¹*Nizhny Novgorod State Technical University named after R.E. Alekseev, Nizhny Novgorod,
e-mail: a.n.buzmakova@mail.ru;*²*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Dzerzhinsk branch,
College of Economics and Law, Dzerzhinsk, e-mail: ludmilagolosoვა642@gmail.com*

The article discusses the points of intersection of local and regional governments in the implementation of national projects. At this stage, Russia's national projects are an important and necessary tool for the socio-economic development of our country. The legal aspects of the participation of municipal and regional governments in the implementation of national projects are considered. The main documents that set the tasks with the help of which they are achieved are indicated. The problems of participation of municipalities in the implementation of national and regional projects are highlighted. The role of projects in the unification of municipal and regional governments in solving issues of socio-economic development is indicated. The authors tried to highlight the problems in the actions of municipal authorities in the management of national projects, pointed to gaps in the legislative framework. It has been determined that it is extremely difficult to carry out national projects without undertaking, without showing independent active actions by local governments. It is difficult to imagine how well national projects will be carried out without qualified employees. It is noted that the staff is not always professionally prepared to fulfill the tasks of these projects at all levels (Federal, regional). It is necessary to take into account the successful experience gained in the Nizhny Novgorod region in fulfilling the tasks of important national projects.

Keywords: national projects of Russia, municipal governments, regional governments

В настоящее время национальные проекты России являются важным и необходимым инструментом социально-экономического развития нашей страны. Регулирование хозяйственной деятельности на уровне местного самоуправления для коренных жителей и на принципах результативного применения локальных возможностей является предметом муниципального

управления. Цель, которая объединяет муниципальные и региональные органы управления сводится к тому, что эти органы обязаны гарантировать хорошие условия жизнедеятельности населения. Муниципальные и региональные органы управления должны удовлетворять потребности людей в образовании и культуре, социальной защите и поддержке охраны здоровья.

Национальные проекты 2019–2024 гг. подготовлены по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни», «Экономический рост» [1]. Более десятка национальных проектов, которые помогут изменить жизнь каждого гражданина в лучшую сторону и дадут возможность реализоваться. Любой проект, в том числе национальные, начинается с постановки цели и выбора критериев, которые приведут к успеху. Любое предприятие, начинание, в том числе проект, затевается, чтобы добиться того или иного эффекта. «Все проекты имеют вполне определенные результаты. Это может быть новый дом, напечатанная книга, модифицированная структура компании, новая купленная машина или победа на выборах» [2].

Конечно же, нелегко воплотить в жизнь национальные проекты, если нет слаженной работы федеральных и региональных органов власти.

На основании «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [3] региональный проект – это «проект, обеспечивающий достижение показателей и результатов федерального проекта, которые относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации» [3].

Цель исследования – анализ механизмов решения социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного населения

Материалы и методы исследования

Методология исследования базируется на диалектическом, системном, процессном, ситуационном подходах. Для решения поставленных задач использовались методы исследования: абстрактно-логический, системного анализа и синтеза, сравнительного сопоставления, которые предоставляют возможность говорить о точности итоговых данных. Информационную базу исследования составили официальные данные Федеральной службы государственной статистики, ведомственные данные, содержащие официальные данные, внутренняя документация муниципальных образований Нижегородской области.

Оценка степени достоверности опирается на представительность и достоверность данных, корректность применения методов исследования.

Результаты исследования и их обсуждение

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» (далее – Указ № 204 [1]) и Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474 [4]) – это важнейшие документы, которые характеризуют национальные цели Российской Федерации, в них отражены способы реализации этих целей и планы на будущее. В Указе № 204 обозначен процесс эволюции девяти национальных целей, на основании этого процесса становления в период с 2019 по 2024 г. в Российской Федерации осуществляются 13 национальных проектов [1, 4].

Указ № 474 представляет программу с индикаторами целей развития нашей страны до 2030 г., число которых на данный момент уменьшено. Сейчас происходит завершение работы по улучшению устройств национальных и федеральных проектов на основании индикаторов, которые установлены Указом № 474.

На данный период в полном объеме не определен механизм управления национальными проектами. Эксперты говорят о недостатках подготовки проектов в регионах, так как нет общей методологии, общего пространства сотрудничества руководителей проектных офисов Российской Федерации, руководителей национальных проектов, руководителей федеральных проектов, непонятно, каким образом должна осуществляться связь. Между всеми проектами, будь то национальный или федеральный и региональный, лежит огромная информационно-коммуникационная пропасть, о которой также сообщают докладчики [5]. Не совсем понятно, каким образом должно осуществляться взаимодействие ведомственных проектов с национальными проектами, федеральными проектами. Национальные, федеральные и региональные проекты осуществляются одновременно с политикой социально-экономического развития, государственными и муниципальными программами, другими документами стратегического планирования, но в то же время, являясь средством проектной деятельности, не могут использоваться как документы стратегического планирования. При установлении в нашей стране системы проектного управления муниципальной составляющей уделялось очень мало внимания. Первый свод

рекомендаций [6] содержится в решении, принятом 5 ноября 2019 г. 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» (далее – рекомендации Совета Федерации) [6].

Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания РФ высказывается о том, что необходимо согласовывать свою деятельность всем органам власти, предложил органам местного самоуправления подумать, помогут ли решить реализацию национальных проектов муниципальные проектные офисы. Совет Федерации выносит решение, в котором говорит, что местным органам власти надлежит освещать выполнение плана мероприятий национальных проектов, охватывая большее число населения, побуждать местное население к участию и реализации национальных проектов, привлекать коренных жителей поддерживать национальные проекты, используя инициативное бюджетирование.

По итогам заседания Совета по местному самоуправлению были даны рекомендации, указаны подходы, которые зафиксированы в перечне поручений, утвержденном Президентом Российской Федерации 1 марта 2020 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2020 г. № 1019 была принята новая редакция «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [3]. В этом Постановлении появились следующие изменения: Проектный офис субъекта РФ согласовывает все действия участников проектной деятельности. Таким образом, роль регионального проектного офиса была расширена и уточнена: взаимосвязь участников проектной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней в субъекте Российской Федерации, в муниципальных образованиях могут быть сформированы муниципальные проектные офисы.

25 августа 2020 г. Правительством РФ был разработан Порядок участия муниципалитетов в проектах, так называемые Методические рекомендации, которые сыграли немаловажную роль для муниципальных образований. В документе описан порядок, в котором указаны правила участия органов местного самоуправления в реализации региональных и федеральных проектов.

По результатам анализа можно сделать вывод о том, что методологическая основа

для преобразования деятельности муниципалитетов в реализации всех проектов (национальных, федеральных, региональных) на федеральном уровне практически готова, некоторые недостатки можно будет устранить на региональном уровне, создав региональные методические рекомендации. В эти рекомендации можно будет внести дополнения о проектной деятельности, но остаются нерешенными вопросы поддержки муниципального участия в проектной деятельности.

*Проблемы участия
муниципальных образований
в реализации национальных
и региональных проектов*

Успех одних мероприятий обуславливается заслугой новых. Понижение в несколько раз уровня бедности невозможно без устойчивого экономического роста. Продвижение производительности труда невыполнимо без широкого распространения цифровых технологий и инновационного развития. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на этапе до 2024 г. демонстрирует траектории выхода показателей, характеризующих данные цели, на мотивированные уровни, а также список инструментов и механизмов, нацеленных на их достижение вне зависимости от принадлежности к государственным программам и национальным проектам (программам) [7].

Обращаясь к реалиям, видим, что одни шаги, процессы проводятся с помощью национальных проектов, а другие – собственными силами, используя муниципальные целевые программы. Взгляды, общее представление о возможностях отсутствуют.

Поэтому формирование стратегических документов, вернее федеральных законов по планированию и созданию прогнозно-проектных документов, учитывая материальную базу в данных муниципальных образованиях совокупность всех ресурсов, данность исполнителей на конкурсной основе, при этом должны быть указаны сроки реализации. Все это должно обеспечить успех определенных показателей социально-экономического развития.

При планировании необходимо учитывать и производить анализ инвестиционного потенциала в данном муниципальном образовании, рассчитать потенциал каждого предприятия в муниципальном образовании на основании параметра выпуска социально значимой продукции и потребляемых ресурсов в стоимостном выражении, по располагаемым ресурсам муниципального образования.

При этом достижение целей, целевых показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов [1].

Муниципальное образование попадает в национальный проект, выполняя, претворяя в жизнь региональные проекты. Таким образом, список реальных процессов, участвующих в исполнении национальных проектов, может быть оформлен как региональный проект или утвержден в формате самостоятельного. Если регионом не разрабатывается свой особый проект, то муниципальное образование воплощает в жизнь национальные проекты как исполнитель. Аналогичным образом может быть представлен муниципальный проект, то есть самостоятельно или как план определенных шагов.

Региональный проект (региональную составляющую) мы видим в составе федерального проекта, это его часть. Это та часть, которая помогает добиться главных результатов в осуществлении национального проекта на уровне региона. В региональную составляющую включены индикаторы, которые позволят оценить региональные органы управления, и параметры, которые обеспечиваются муниципальными органами управления.

Таким образом, проекты играют роль объединения муниципальных и региональных органов управления в решении вопросов социально-экономического развития. Одним из признаков проекта является ограниченность ресурсов. Например, на проведение проекта выделяется конкретная сумма, бюджет может не соответствовать вашему проекту, вот о чем речь. Сложность в осуществлении национальных проектов на муниципальном уровне сводится к недостатку бюджетных средств.

Наиболее трудные вопросы, которые мешают осуществлению национальных проектов в муниципальных образованиях, постоянно поднимаются учеными. Итог таких выводов, где освещены эти проблемы, изложен в Докладе о лучших практиках [8] и Докладе о состоянии местного самоуправления. Опубликованы работы, которые посвящаются отдельным проблемным аспектам самоуправления на муниципальном уровне [5].

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Россий-

ской Федерации на период до 2024 года» [1] более пятидесяти региональных проектов осуществляются на территории Нижегородской области. Нижегородская область – один из крупнейших регионов страны, в котором именно муниципальные органы управления взяли на себя большую работу в сфере осуществления национальных проектов. В нашей области проводится очень много шагов и действий совместно с выполнением федеральных проектов, таких как развитие образования Нижегородской области [9], социальная поддержка граждан Нижегородской области, обеспечение населения Нижегородской области качественными услугами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие занятости населения Нижнего Новгорода. К сожалению, исполнение только двух из шести нацпроектов, реализуемых в Нижнем Новгороде, получило высокую оценку. Это «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика» [10].

Проблемы, с которыми мы столкнулись: органами муниципального управления не ведется статистика; нет учета выполнения проектов. Таким образом, мы не можем говорить об объективности происходящих действий.

Жители знают очень мало о реализации национальных проектов, а ведь именно они являются главным ресурсом развития региона, это ради них проводятся все изменения, это они должны жить лучше.

Органы власти обязаны проводить политику в интересах жителей. Сложности исполнения национальных проектов можно объяснить мистификацией, ограниченным оповещением общества, а также неумением планировать бюджет региона по исполнению национальных проектов, так как нет единых правил софинансирования. Распределение объемов межбюджетных трансфертов по национальным проектам должно учитывать их бюджетно-финансовые возможности [11]. В соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 [12] на официальных интернет-сайтах муниципалитетов, а также на сайте министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области размещаются доклады глав администраций муниципальных районов и городских округов области, в которых отражается оценка эффективности их деятельности.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 16.08.2018) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятель-

ности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [12], а также на основе нормативных правовых актов Нижегородской области, таких как:

1. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 20.03.2013 № 546-р «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области» [13].

2. Указ Губернатора Нижегородской области от 01.07.2013 № 79 «О порядке выделения грантов городским округам и муниципальным районам Нижегородской области» [14].

Леонид Рокецкий (руководитель Комитета Совета Федерации) говорит о вопросах местного самоуправления, что во многих регионах «нацпроекты реализуются так, как будто муниципалитетов не существует» [15]. Приходится констатировать, что у нас в законодательной базе есть нерешенные вопросы, такие как регулирование и обеспечение национальных проектов, поэтому федеральный центр и губернаторы могут позволить себе игнорировать мнение муниципальных властей при проведении масштабных реформ и распределении средств. Например, в законодательстве записано, что землей под жилое строительство распоряжаются муниципалитеты, но при этом поставлена оговорка: «если иной порядок не предусмотрен законом субъекта федерации». Необходимо преодолеть эти перекосы, чтобы социально-экономическая политика органов местного самоуправления способствовала развитию региона. Органы местного самоуправления деньги для реализации проектов получают от региональных властей, что ограничивает рациональное использование местных ресурсов для качественного выполнения нацпроектов. Представители муниципальных образований заявили о намерении обратиться в Правительство России с предложением перевести отношения между местными и федеральными властями на договорную основу.

Заключение

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что выполнение национальных проектов целиком и полностью зависит от каждого из нас, от проявления каждым из нас собственной инициативы. Чтобы национальные проекты осуществились, нужны профессиональные кадры, которые хорошо выполняют свою работу. В Нижегородской области на данный

период времени не удалось достичь всех поставленных целей, которые должны были осуществиться благодаря национальным проектам. Многие из них выполнены, но не в полном объеме, есть пробелы в сферах образования, здравоохранения, агропромышленного, жилищного комплекса и др. Существуют проблемы воплощения национальных проектов в жизнь из-за неподготовленности управленческих кадров всех уровней к работе над проектами, как на федеральном, так и региональных уровнях. В Нижегородской области на данный момент накоплен успешный опыт выполнения приоритетных национальных проектов, осуществляемых до 2024 г., который необходимо использовать. Национальные проекты являются хорошим механизмом решения социальных и экономических проблем, но необходим и механизм взаимодействия всех уровней власти, необходимо найти оптимальные методы управления местной экономикой.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения: 09.12.2022).
2. Бэгыюли Ф. Управление проектом / пер. с англ. М.: Гранд ФАИР-ПРЕСС, 2002. 202 с.
3. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.03.2022, с изм. от 28.06.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 09.12.2022).
4. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 09.12.2022).
5. Горяченко Е.Е., Малов К.В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Мир экономики и управления. 2021. № 21 (2). С. 119–141.
6. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 ноября 2019 года «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов». [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dztolP0A9iAB333D.pdf> (дата обращения: 09.12.2022).
7. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzC1-AietQih.pdf> (дата обращения: 09.12.2022).
8. Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/cef4c87ef4337b5778a0b0f1c7d77cf/doklad.pdf> (дата обращения: 09.12.2022).

9. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: монография / Под ред. К.А. Ивановой. М.: Проспект, 2020. 456 с.
10. Постановление Правительства Нижегородской области от 29.12.2021 № 1245 «О внесении изменения в прогноз социально-экономического развития Нижегородской области на среднесрочный период (на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов), утвержденный постановлением Правительства Нижегородской области от 18 октября 2021 г. № 917». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5200202112310011?rangeSize=1> (дата обращения: 09.12.2022).
11. Мильчаков М.В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Финансовый журнал. 2019. № 3 (49). С. 22–37.
12. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 30.06.2021) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902098953?marker=64U0IK> (дата обращения: 09.12.2022).
13. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 20.03.2013 № 546-р «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области».
14. Указ Губернатора Нижегородской области от 01.07.2013 № 79 «О порядке выделения грантов городским округам и муниципальным районам Нижегородской области».
15. Владимиров Д. На местном уровне не готовы помочь реализации нацпроектов // Российская газета. 2006. № 4029 (29 марта).