

УДК 352.075 + 338.262
JEL H70, H72, H73, R50, R58
DOI 10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141

Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне *

Е. Е. Горяченко, К. В. Малов

*Институт экономики
и организации промышленного производства СО РАН
Новосибирск, Россия
Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Анализируются проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне. На материалах очередной волны ежегодного экспертного опроса руководителей муниципальных образований, проведенного авторами в марте – апреле 2020 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России, дается оценка современной ситуации, показаны ее отличительные черты и тенденции изменения в контексте динамики последнего десятилетия, выявлены основные проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях в ходе реализации национальных проектов, и возможные направления их решения. Показано, что в качестве серьезных барьеров, тормозящих реализацию национальных проектов на муниципальном уровне, помимо общеизвестной проблемы финансового обеспечения, выступают несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, сложности организационного характера, а также кадровые проблемы, которые существенно осложняют проведение в жизнь конкретных мероприятий. Основными препятствиями к выполнению национальных проектов на местном уровне являются слабая координация, несогласованность действий различных органов, централизация управленческих воздействий, а также ограниченность и недостаточная определенность полномочий органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. Сделан вывод о необходимости совершенствования механизмов взаимодействия региональных и местных органов, направленного на существенное повышение роли, отводимой органам местного самоуправления, в реализации национальных проектов. Важной основой для принятия решений при разработке и оценке результативности национальных проектов должен стать учет мнений руководителей муниципальных образований на базе социологического мониторинга социально-экономической ситуации и оценки эффективности принимаемых мер по решению проблем на муниципальном уровне.

* Статья базируется на материалах экспертного опроса руководителей муниципальных образований, проведенного в марте – апреле 2020 г. отделом социальных проблем ИЭОПП СО РАН и социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов при участии других межрегиональных ассоциаций России в рамках ежегодного мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России. Цель мониторинга – выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах и результативность предпринимаемых мер по решению проблем.

© Е. Е. Горяченко, К. В. Малов, 2021

Ключевые слова

национальные проекты, муниципальные образования, органы местного самоуправления, мониторинг социально-экономической ситуации, экспертный опрос

Источник финансирования

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Акторы, драйверы, последствия социальных изменений в современном обществе: теория и эмпирика» № 121040100280-1

Для цитирования

Горяченко Е. Е., Малов К. В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Мир экономики и управления. 2021. Т. 21, № 2. С. 119–141. DOI 10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141

Problems of Implementing National Projects at Municipal Level

E. E. Goryachenko, K. V. Malov

*Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS
Novosibirsk, Russian Federation*

*Novosibirsk National Research State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article analyzes the problems of implementing national projects at the municipal level. Based on the materials of the next wave of the annual expert survey of heads of municipalities conducted by the authors in March-April 2020 as part of monitoring the socio-economic situation in Russian municipalities. The author assesses the current situation, shows its distinctive features and trends in the context of the dynamics of the last decade, identifies the main problems that arise in municipalities in modern conditions during the implementation of national projects and possible ways to solve them. It is shown that serious barriers to the implementation of national projects at the municipal level, in addition to the well-known problem of financial support, are the imperfection of the regulatory framework, insufficient methodological and information support, organizational difficulties, as well as personnel problems that significantly complicate the implementation of specific activities. The main obstacles to the implementation of national projects at the local level are weak coordination, inconsistency of actions of various bodies, centralization of managerial influences, as well as limited and insufficient certainty of the powers of local self-government bodies in the implementation of national projects. It is concluded that it is necessary to improve the mechanisms of interaction between regional and local authorities, aimed at significantly increasing the role assigned to local governments in the implementation of national projects. An important basis for decision-making in the development and evaluation of the effectiveness of national projects should be taking into account the opinions of heads of municipalities on the basis of sociological monitoring of the socio-economic situation and evaluating the effectiveness of measures taken to resolve problems at the municipal level.

Keywords

national projects, municipalities, local self-government, monitoring of the socio-economic situation, expert survey

Funding

The research was carried out with the plan of IEIE SB RAS, project “Actors, drivers, consequences of social changes in the present-day society: theory and empirics”, no. 121040100280-1

For citation

Goryachenko E. E., Malov K. V. Problems of Implementing National Projects at Municipal Level. *World of Economics and Management*, 2021, vol. 21, no. 2, p. 119–141. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» были определены ключевые направления, формализованные в 12 национальных проектах как инструментах реализации этих целей, и зафиксированы целевые показатели, которые необходимо достичь к 2024 г.¹ В целях реализации положений Указа Правительством России разработаны паспорта национальных проектов, в которых конкретизированы целевые показатели и ожидаемые результаты².

В Методических указаниях по разработке национальных проектов, подготовленных Правительством РФ, предусмотрено, что «достижение целей, целевых и дополнительных показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов»³. В соответствии с этими указаниями организация разработки и реализации национальных проектов возложена на федеральные органы исполнительной власти.

Несмотря на то, что формально сами национальные проекты представляют собой федеральную инициативу, их непосредственная реализация осуществляется на местах. При этом, согласно Методическим указаниям, ответственность за организацию разработки и реализации национальных проектов на местах закреплена за исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем одним из важнейших субъектов реализации национальных проектов являются местные власти, которые принимают на себя «основной удар» по проведению в жизнь конкретных мероприятий на муниципальном уровне, направленных на достижение заявленных в проектах результатов. «Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» [1. С. 8]. Поэтому без активного участия в этой работе муниципальных органов власти невозможна успешная реализация национальных проектов.

Президент России Владимир Путин на Совете по развитию местного самоуправления, прошедшем 30 января 2020 г., подчеркнул, что «именно на местах “фокусируется” абсолютное большинство национальных проектов», говоря о необходимости «обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для лю-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027/>.

² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf/>.

³ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339394/4c6673659f1e50356c3fd7159ba21ced72652abe/.

дей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надёжное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти»⁴.

Однако на этом же заседании Совета, оценивая итоги 2019 г., министр экономического развития Максим Решетников указал, что «муниципалитеты не всегда справлялись с реализацией тех задач, которые были поставлены»⁵.

Каковы причины сложившейся ситуации и в чем кроются основные проблемы реализации национальных проектов на местах?

По-видимому, следует говорить о разных уровнях возникновения проблем. Исходно предполагалось, что достижение национальных целей, обозначенных в Указе Президента РФ, и разработка национальных проектов будут опираться на целевой подход, методы целевого управления. Однако специалисты отмечают целый ряд недостатков при его реализации, среди которых слабая скоординированность целей национальных проектов, не учитывающая их логические и функциональные взаимосвязи, недостаточно адекватный учет проблемных ситуаций, отсутствие широкого обсуждения концепций и целей их достижения [2. С. 374].

Например, имеется необходимость одновременной реализации национальных проектов и не менее важных с точки зрения ответственности за их исполнение государственных, федеральных целевых и прочих программ. Предполагалось, что «в целях единства системы государственного стратегического планирования национальные проекты интегрированы с государственными программами РФ, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента – федерального проекта: национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ» [3. С. 8].

Однако, как показал 2019 г., на деле ситуация иная. Специалисты отмечают отсутствие прямой корреспонденции между национальными проектами и государственными программами, а также неоднозначность в понимании места национальных проектов в системе управления [4]. «В любом смысле национальное проектирование будет результативно, если сможет не просто использовать, но и еще более усилить функцию государственных программ как наиболее эффективного инструмента организации долговременной проектной и текущей управленческой деятельности государственных и муниципальных органов управления. Однако в целом наблюдающееся сегодня в Российской Федерации параллельное использование двух инструментов долгосрочного планирования и управления – национальных проектов и государственных программ – требует более четкого разграничения этих институтов социально-экономического стратегирования, выделения их специфических функций, систем управления и координации, а также механизмов финансирования» [5. С. 43].

Наличие большого количества параллельно действующих и плохо согласованных между собой стратегий, национальных проектов, дорожных карт, госу-

⁴ Стенограмма Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года при Президенте Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>.

⁵ Там же.

дарственных и ведомственных программ ведет к размыванию ресурсов и становится препятствием на пути их реализации.

Поскольку реализация национальных проектов направлена на повышение качества жизни населения, осуществление такого рода масштабной работы должно предполагать комплексный подход к решению социальных проблем и интеграцию программ развития регионов и муниципалитетов в представленные проекты. В настоящее время существенным препятствием для претворения в жизнь такого подхода, с точки зрения специалистов, является недостаточная разработанность нормативно-правовой базы (особенно на региональном и местном уровнях), по сути, ограничивающая возможности интеграции.

По мнению, заместителя председателя Счетной палаты РФ Г. С. Изотовой, высказанном ею на V Конференции «Достижение национальных целей развития Российской Федерации (региональный аспект): современные методы и инструменты контроля», прошедшей в Российском экономическом университете им. Г. В. Плеханова, «большинство системных проблем нацпроектов, выявленных еще в конце 2018 г., не решены. Ситуация усугубляется тем, что проблемы проецируются на региональный уровень, что ставит под угрозу достижение нацпроектов». Главная причина кроется в неэффективной системе управления. Среди проблем, выявленных на основе ежемесячного мониторинга реализации национальных целей развития и национальных проектов, осуществляемого Счетной палатой РФ, она обращает внимание на громоздкость системы управления национальными проектами с дублированием функций, при котором взаимодействие между федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам реализации национальных проектов находится на низком уровне⁶.

При этом наблюдается неопределенность роли местного самоуправления в реализации национальных проектов, которая является одним из существенных барьеров в их осуществлении на местах.

Несмотря на то, что специалистами утверждается, что «достижения максимального эффекта в реализации национальных проектов можно будет ожидать, когда сами проекты станут поистине общенациональными, и ими будут заниматься не по указаниям со стороны вышестоящих органов, а все – и бизнес, и регионы, и муниципалитеты, и само население» [6. С. 558], следует отметить, что пока, и это подчеркивается в правительственном докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, «вместо координации действий на всех уровнях публичной власти и равного диалога складывается практика постановки задач представителям органов местного самоуправления, в предварительном обсуждении которых они не участвуют» [1. С. 8].

Как было показано выше, в методических материалах, разработанных Правительством РФ, практически отсутствует даже упоминание органов местного самоуправления как фактора реализации национальных проектов. Как бы неявно предполагается, что за главами муниципалитетов закрепляется персональная ответственность за «достижение показателей, выполнение мероприятий и реше-

⁶ Изотова Г. Большинство проблем национальных проектов пока не решены. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny/>.

ние задач региональных портфелей проектов, в части, касающейся соответствующего муниципального образования» [7. С. 103].

Вместе с тем специалисты справедливо отмечают, что наблюдается недооценка органов местного самоуправления в осуществлении национальных проектов. По мнению В. Е. Королькова, базирующемуся на положении Европейской хартии местного самоуправления⁷ (ратифицированной Россией в 1998 г.), об осуществлении публичных полномочий, которые, согласно статье 4 Хартии, как правило, должны преимущественно осуществляться органами власти, наиболее приближенными к гражданину, «такими органами являются органы местного самоуправления, в связи с чем национальные проекты необходимо осуществлять с их участием, так как они являются механизмом обратной связи населения с государством, важным организационным ресурсом их реализации. Именно органы местного самоуправления уполномочены решать вопросы местного значения, реально обеспечивающие набор средств, уровень жизнедеятельности населения для практической реализации целей проектов» [8. С. 83].

На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения, высказанной В. Е. Корольковым, что «гражданский и правовой потенциал органов местного самоуправления, возможные направления, пути и формы подключения таких органов к национальным проектам характеризуют их как незаменимый и эффективный организационный ресурс реализации таких проектов» [8. С. 85].

Однако сейчас этот потенциал практически не востребован. По мнению С. В. Вобленко, происходит «подмена деятельности органов местного самоуправления органами государственной власти, национальные проекты оказываются примером фактической передачи части вопросов местного значения на федеральный уровень» [9. С. 45].

Учитывая, что национальные проекты как инструменты реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации направлены на повышение качества жизни населения, представляется целесообразным посмотреть на проблемы, возникающие в процессе реализации национальных проектов на местах в условиях современной социально-экономической ситуации, глазами руководителей муниципальных образований.

В ходе очередной волны экспертного опроса руководителей муниципальных образований⁸, проводимого авторами в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России, были заданы вопросы, направленные на оценку сложившейся ситуации, в которой должны осуществляться проекты, выявление проблем, возникающих в муниципальных образованиях в современных условиях в ходе реализации национальных проектов, и подходов к их решению на местах. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в совре-

⁷ Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: <http://base.garant.ru/2540485/>.

⁸ В опросе приняли участие 84 руководителя разных типов муниципальных образований России из 49 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 31 руководителя, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 17 – Урала, 17 – Центра и Северо-Запада, 19 – Поволжья.

менных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по решению проблем.

Оценка социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях в условиях текущего кризиса

Если говорить об оценке опрошенными руководителями современной социально-экономической ситуации в их муниципальных образованиях, следует учесть, что в этом году момент опроса совпал с развертывающейся в России пандемией коронавируса. Поэтому неудивительно, что по сравнению с предыдущими годами наблюдается негативная динамика общих оценок ситуации в муниципальных образованиях (рис. 1).

Если сравнивать распределения оценок, полученных нами на предыдущих этапах мониторинга, то показательно, что распределения ответов сегодня сходны с оценками, которые давали опрашиваемые в условиях предыдущих кризисов, когда нестабильность ситуации и неясные перспективы вели к существенному снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам (что мы и наблюдаем сегодня).

Вместе с тем представляется, что относительно высокая доля оценок ситуации как нормальной свидетельствует, скорее всего, о вынужденном изменении критериев «нормальности», связанным с необходимостью органам местного самоуправления адаптироваться к сложным условиям для поиска путей выхода из сложившейся ситуации. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет о трезвой оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, на которых ложится основная нагрузка по разрешению возникающих проблем.

Как оценивают перспективы текущего года опрошенные руководители, учитывая сложную социально-экономическую ситуацию (рис. 2)?

Не приходится удивляться, что в сложившихся условиях, связанных с предпринимаемыми мерами по противодействию распространению коронавируса, ожидания по большинству сфер носят явно выраженный негативный характер, поскольку доля указавших на возможности негативных изменений существенно выше, чем позитивных.

Наиболее существенные ухудшения ожидаются в малом и среднем бизнесе (64,9 %), финансово-кредитной сфере (59,7 %), благосостоянии (54,7 %) и занятости (51,3 %) населения, на потребительском рынке (50,6 %), сфере услуг (44,2 %) и рыночной инфраструктуре (41,6 %), а также в производственной сфере (40,8 %). Следует сказать, что это именно те сферы, которые наиболее сильно испытают экономические последствия введенных ограничительных мер.

Некоторое исключение, по мнению опрошенных руководителей, составляют только городское хозяйство и социальная сфера, а также жилищная сфера, по которым доля позитивных оценок перспектив выше, чем негативных, притом что в отношении социальной сферы и ЖКХ не ожидается никаких существенных изменений. Вероятно, позитивные ожидания могут быть связаны с некоторой надеждой на реализацию национальных проектов и соответственно на возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер.

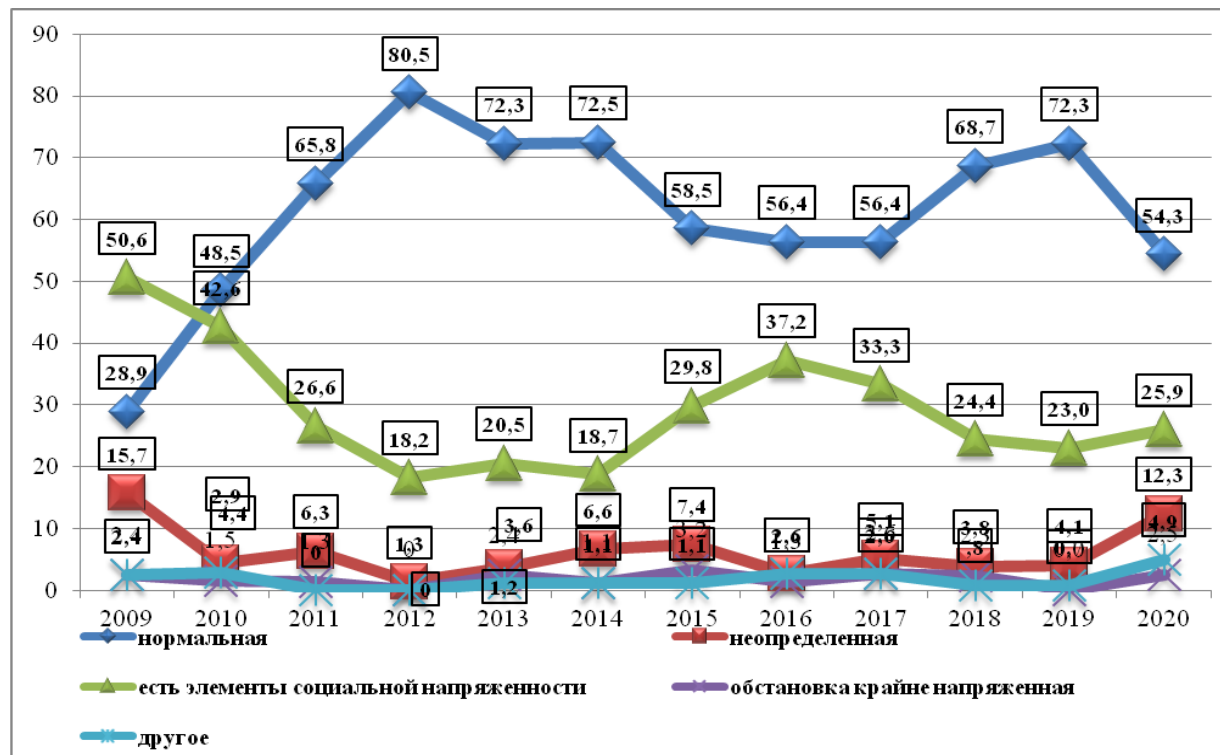


Рис. 1. Динамика оценок социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших
 Fig. 1. Dynamics of assessments of the socio-economic situation in the municipality, % of respondents

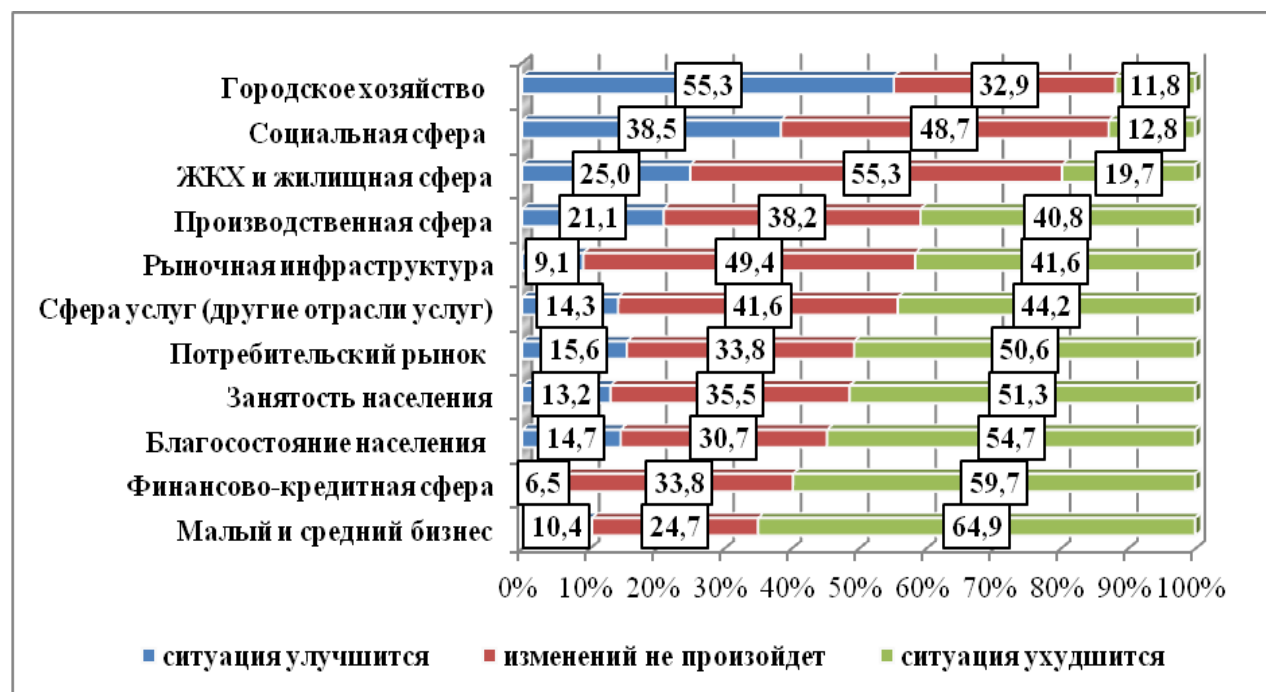


Рис. 2. Оценка перспектив 2020 г. по сравнению с 2019 г. по основным сферам жизнедеятельности, % к числу ответивших
 Fig. 2. Assessment of the prospects for 2020 compared to 2019 in the main areas of life, % of the number of respondents

Национальные проекты как способ решения местных проблем

Какие возможности для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании видят их руководители?

Представляется, что можно выделить 2 группы источников, с которыми опрошенные руководители связывают возможности улучшения ситуации в муниципальном образовании, условно разделив их на внешние и внутренние (в значительной степени зависящие от собственной активности органов местного самоуправления).

В качестве основного источника улучшений современной ситуации опрошенные рассматривают внешние источники: государственные дотации и субсидии, а также национальные проекты (рис. 3).

Кроме того, достаточно существенную роль, по их мнению, могут сыграть централизованные капиталовложения и налоговые льготы, хотя надежды на них в последние годы снижались, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановке приоритетов федеральных программ.

Что касается собственных сил и ресурсов муниципального образования как внутренних источников улучшения ситуации, то на них сегодня рассчитывает каждый второй руководитель. Однако обращает на себя внимание негативная динамика: в текущем году ориентация на собственные силы самая низкая за последние 10 лет, что, вероятно, связано со сложностями преодоления кризисной ситуации.

Таким образом, на реализацию национальных проектов как инструмент улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании 79 % опрошенных руководителей возлагают существенные надежды.

Вместе с тем сложившаяся кризисная ситуация не могла не повлиять на возможности их реализации. Пандемия коронавируса и преодоление ее последствий привели к смещению приоритетных акцентов и к появлению дополнительных рисков (экономические, социально-политические, информационные) [5]. Сложившиеся обстоятельства внесли существенные изменения в реализацию проектов. По данным Счетной палаты РФ, исполнение расходов федерального бюджета РФ на реализацию национальных проектов за 6 месяцев 2020 г. составило 35,1 %⁹.

Если из 12 национальных проектов половина опрошенных считает актуальными для их муниципального образования 7 и более проектов, то фактически такое количество проектов реализуется лишь в четверти муниципальных образований (рис. 4).

⁹ Счетная палата. Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за полгода составило 35,1 %. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-polgoda-sostavilo-35-1/>.

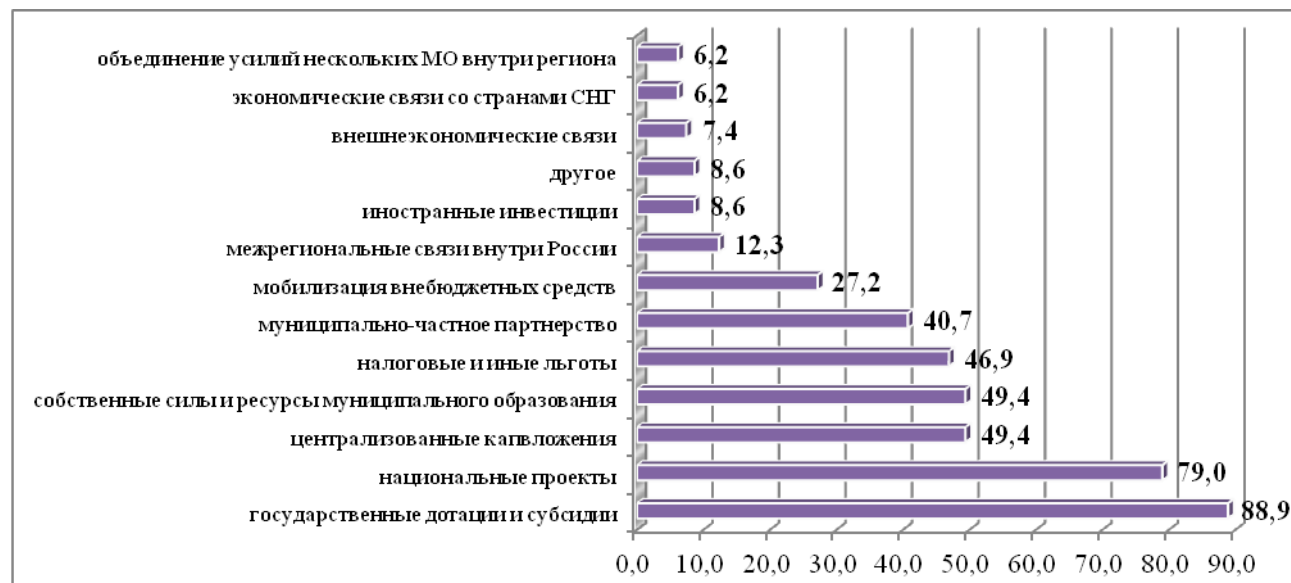


Рис. 3. Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших
Fig. 3. Opportunities to improve the socio-economic situation in the municipality, % of respondents

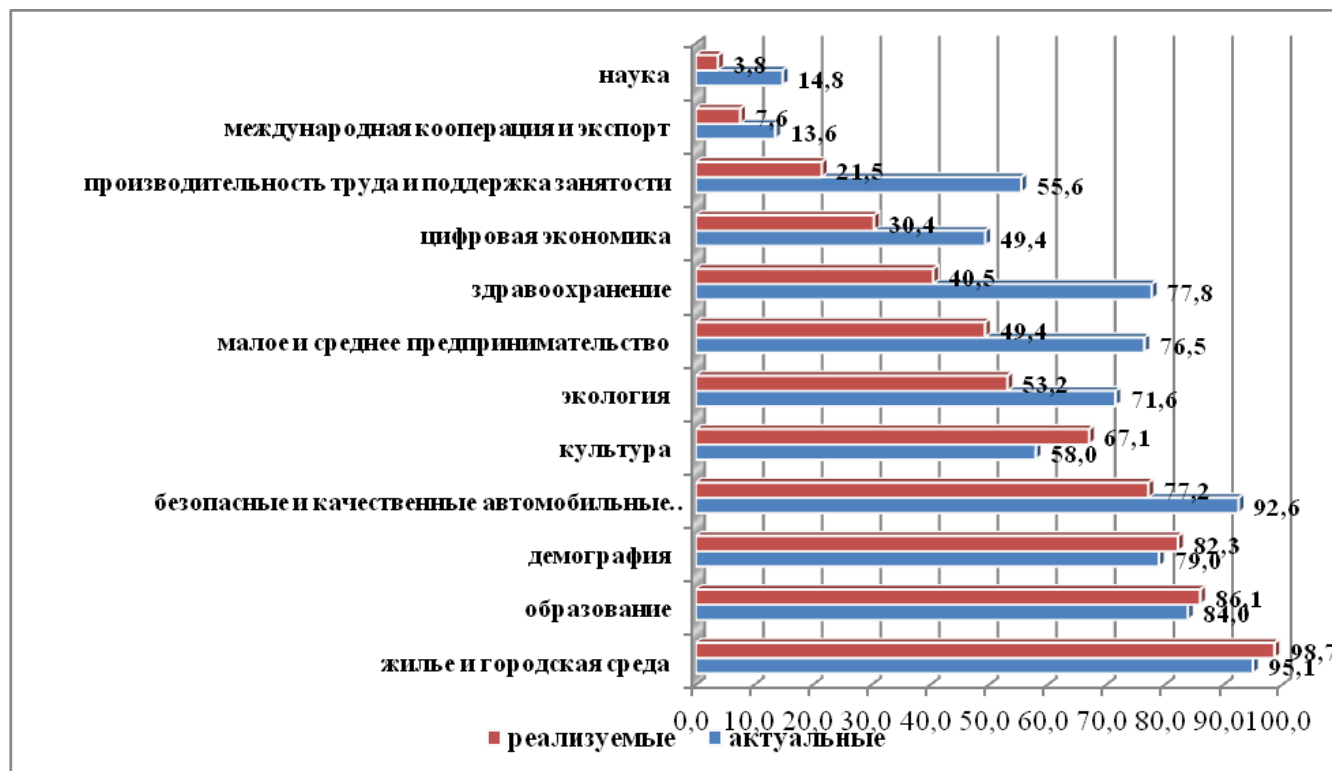


Рис. 4. Актуальные и реализуемые национальные проекты, % к числу ответивших
 Fig. 4. Current and ongoing national projects, % to the number of respondents

Только по четырем национальным проектам (жилье и городская среда, образование, демография и культура) уровень фактической реализации, по мнению руководителей муниципальных образований, примерно соответствовал их актуальности.

В значительной степени отстает фактическая реализация проектов, которые отнесены руководителями к числу наиболее актуальных в современных условиях, таких как здравоохранение, малое и среднее предпринимательство, производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, а также безопасные и качественные автомобильные дороги, экология.

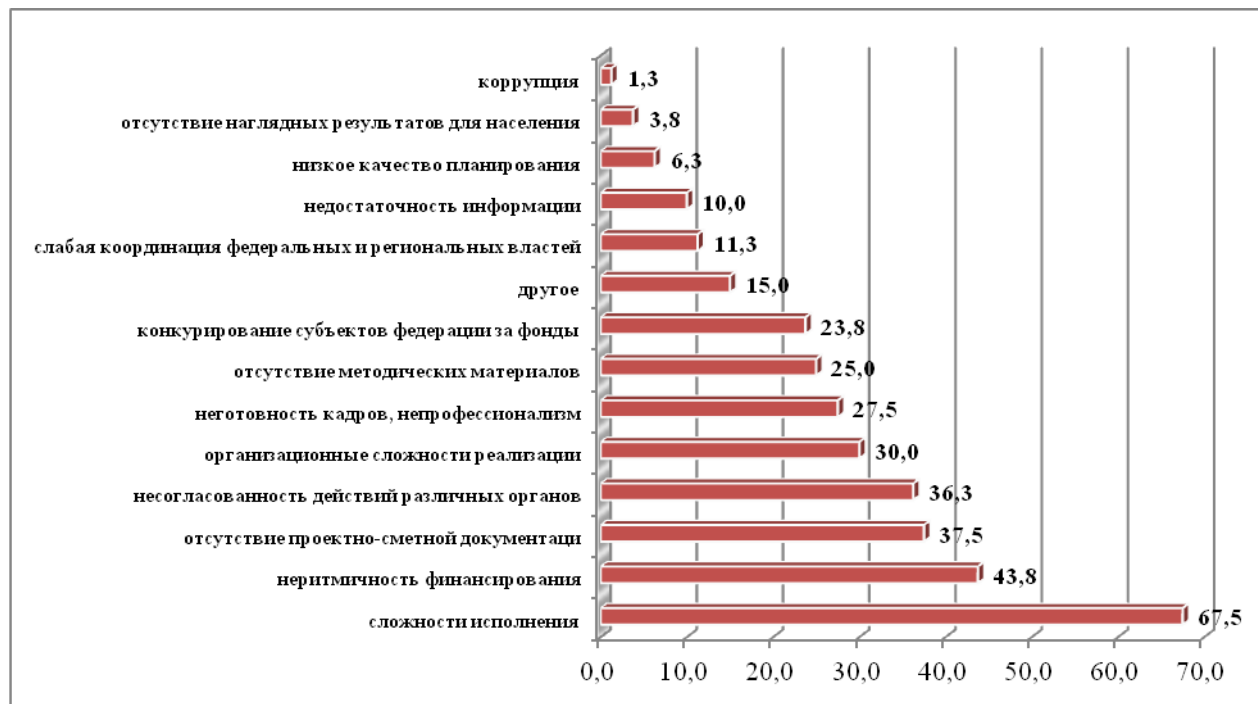
Говоря об основных сложностях, с которыми сталкиваются руководители муниципальных образований, в качестве основной проблемы, тормозящей реализацию проектов, они называют финансовое обеспечение, обращая внимание на неритмичность, несвоевременность, несоблюдение сроков, сокращение финансирования (а зачастую и его отсутствие), что неудивительно в сложившейся ситуации, хотя именно эти проекты в условиях современного кризиса являются наиболее важными и востребованными (рис. 5).

Проблема недостаточного финансового обеспечения наиболее актуальных проектов усугубляется тем, что муниципальные образования вовлечены в реализацию региональных проектов в рамках национальных проектов на условиях софинансирования, которые, по мнению опрошенных, в ряде случаев нереалистичны, учитывая ограниченность собственных доходов муниципального образования, и это ставит под сомнение возможность выполнения проекта.

В качестве серьезных барьеров, мешающих реализации национальных проектов на муниципальном уровне, помимо общеизвестной проблемы финансового обеспечения, выступают несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, а также неподготовленность управленческих кадров, их недостаточная квалификация, что существенно осложняет проведение в жизнь конкретных мероприятий.

Существенно затрудняют реализацию проектов на местах и вопросы организационного характера. Две трети опрошенных указали на сложности исполнения, связанные с проектировочно-подготовительными работами, длительностью процессов согласования, процедурами поиска и выбора подрядчиков, низким качеством проектно-сметной документации, что в ситуации неопределенности существенно тормозит возможности реализации проектов.

Значительным препятствием для выполнения национальных проектов на местном уровне является несогласованность действий различных органов, концентрация управленческих воздействий на региональном уровне, недостаточный учет особенностей и потенциала конкретных муниципальных образований при определении целевых показателей, которые устанавливаются без учета реальных возможностей муниципалитетов. Опрошенные обращают внимание на неопределенность полномочий органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, ограниченность, а зачастую и просто отсутствие соответствующих полномочий на местном уровне, слабая их включенность в определение приоритетов национальных проектов на местах, хотя именно органы местного самоуправления, как никто, знают местные проблемы.



*Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Что мешает успешной реализации национальных проектов?»,
% к числу ответивших*

*Fig. 5. Distribution of answers of the question “What hinders the successful implementation of national projects?”,
% to the number of respondents*

По сути, именно недооценка роли местного самоуправления как фактора реализации национальных проектов является одним из существенных барьеров осуществления этих проектов на местах.

Говоря о том, что, с точки зрения опрошенных руководителей муниципальных образований, может способствовать успешной реализации национальных проектов, 82,7 % называют повышение финансовой обеспеченности бюджета, что в условиях высокой неопределенности текущего кризиса представляется наиболее актуальным и серьезно беспокоит руководителей муниципальных образований (рис. 6).

Помимо повышения финансовой обеспеченности успешному осуществлению национальных проектов будут способствовать меры, направленные на совершенствование организационно-правовых механизмов взаимодействия региональных и местных органов власти.

Необходимость повышения роли местного самоуправления

Более половины опрошенных обращает внимание на необходимость активизации роли, отводимой органам местного самоуправления, которым в настоящее время принадлежит чаще всего чисто исполнительская функция в реализации национальных проектов, привлечение представителей органов местного самоуправления к принятию решений. Этому будет способствовать ориентация на повышение качества кадрового потенциала органов местного самоуправления, создавая дополнительные возможности для решения проблем.

Однако если говорить о роли местного самоуправления и ее изменении за последние годы, то оценки неоднозначны (рис. 7).

Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (41,8 %) в 2020 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне, однако некоторое увеличение по сравнению с прошлым годом, произошло за счет сокращения доли позитивных оценок изменений роли местного самоуправления, которую сейчас дали треть опрошенных руководителей муниципальных образований. При этом доля негативных оценок динамики практически не изменилась по сравнению с прошлым годом и также достаточно высока (24,0 %).

Следует сказать, что тенденции, сложившиеся в последние годы, избилуют конкретными примерами перемен, существенно осложняющих функционирование местного самоуправления.

Точку зрения о снижении роли местного самоуправления в современных условиях опрошенные обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (таких как здравоохранение, образование, безопасность) и передачей их на уровень субъекта Федерации, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, излишней централизацией власти и постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

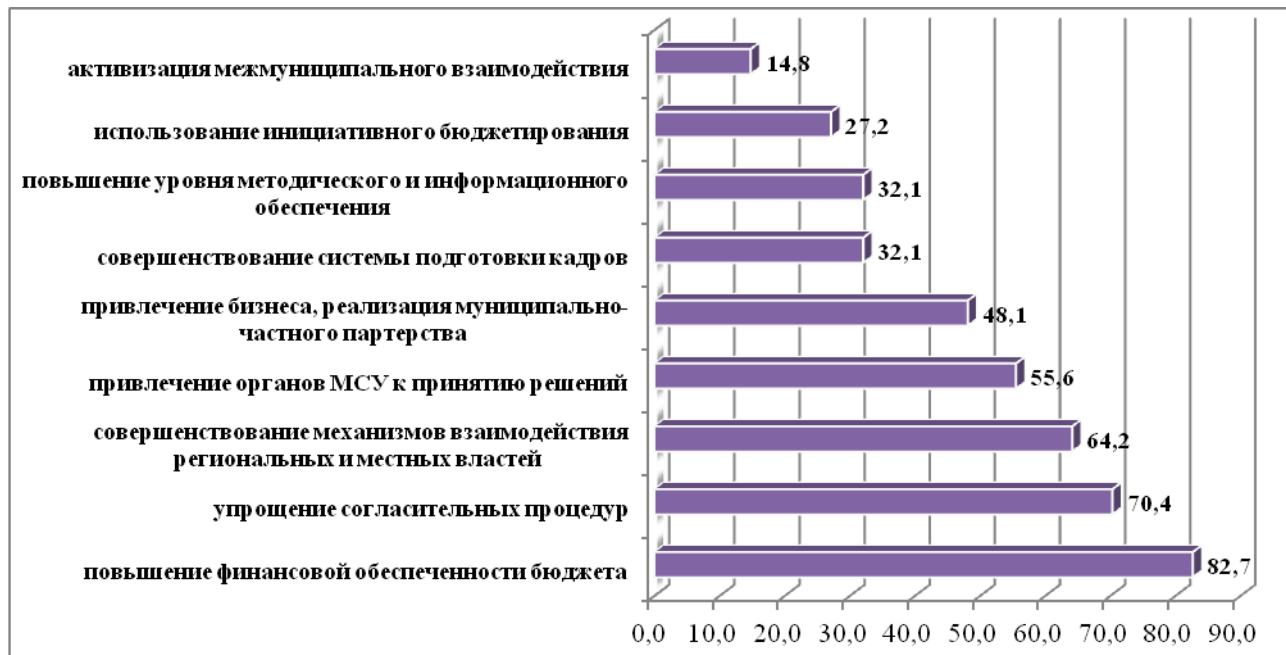


Рис. 6. Что может способствовать успешной реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований,
% к числу ответивших

Fig. 6. What can contribute to the successful implementation of national projects at the municipal level, % of respondents

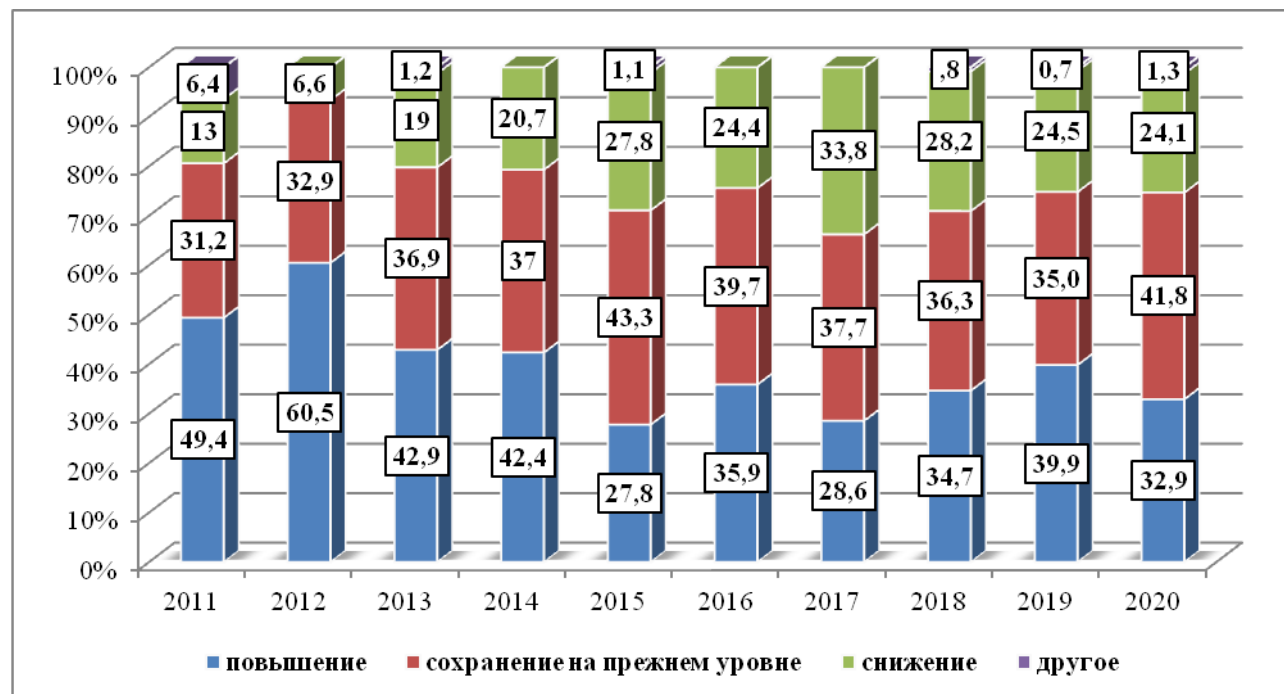


Рис. 7. Динамика оценок изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших
 Fig. 7. Dynamics of assessments of changes in the role of local government in recent years,% of respondents

О долгосрочных тенденциях изменения роли местного самоуправления за период 2011–2020 гг., если сгладить колебания, можно говорить, что на протяжении анализируемого периода за исключением 2-х лет (2018–2019 гг.) наблюдалась тенденция к сокращению доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления. И пока нет серьезных оснований говорить, что удалось полностью переломить выявленную тенденцию к снижению роли местного самоуправления.

И дело здесь не только в том, что самостоятельность местного самоуправления постоянно наталкивается на ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов, не позволяющую в ряде случаев выполнять даже текущие расходные обязательства, не говоря уже о возможности осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территории. Существенным препятствием оказываются ограничения нормативно-правового характера: неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства и противоречивость принимаемых законодательных актов.

В целом перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, повышение эффективности и качества управления для осуществления реальной модернизации страны невозможно без повышения роли местного самоуправления, а с другой стороны, в рамках проходящих в стране процессов проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Это еще раз подчеркивает необходимость в разрабатываемых в настоящее время Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, поручение о разработке которого дано Президентом Российской Федерации В. В. Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., заложить такие принципы, которые как минимум не влекут ослабления роли местного самоуправления, а в идеале – ведут к его развитию.

Закрепление единства системы публичной власти, в которую входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, прежде всего означает направленность на эффективное взаимодействие, а не прямое подчинение по вертикали. Концепция развития местного самоуправления должна быть ориентирована на решение указанных проблем, создавая надежную базу для повышения эффективности и качества управления в стране, обеспечивающее устойчивое развитие и рост качества жизни населения

Заключение

Подведем итоги.

В качестве серьезных барьеров, тормозящих реализацию национальных проектов на муниципальном уровне, помимо общеизвестной проблемы финансового обеспечения, выступают несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, сложности организационного характера, кадровые проблемы, которые существенно осложняют

проведение в жизнь конкретных мероприятий. Значительным препятствием выполнения национальных проектов на местном уровне является слабая координация, несогласованность действий различных органов, централизация управленческих воздействий, а также ограниченность и недостаточная определенность полномочий органов местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Таким образом, помимо повышения финансовой обеспеченности, успешному осуществлению национальных проектов будут способствовать меры, направленные на совершенствование механизмов взаимодействия региональных и местных органов, а также существенное повышение роли, отводимой органам местного самоуправления в реализации национальных проектов. В этом случае можно надеяться на более эффективную реализацию национальных проектов на местах.

Однако в контексте системных изменений в социально-экономической ситуации и возникающих дополнительных рисков [10] остро встает вопрос о корректировке национальных проектов. Это не означает полного отказа от них, но необходима определенная коррекция и адаптация к современным условиям. Принципиальная позиция по этому поводу выражена словами академика Б. Н. Порфирьева, который подчеркивает, что «эти проекты должны остаться несущей конструкцией, векторами развития в среднесрочной и, судя по всему, долгосрочной перспективе. Это необходимо, потому что, так или иначе, национальные проекты отражают национальные приоритеты и национальные интересы в области социально-экономического развития» [11. С. 44]. Однако – и здесь согласимся с позицией академика А. Г. Аганбегяна – в связи с изменившимися условиями возникла необходимость перезагрузки и новой настройки этих национальных проектов как условие экономического роста. «Позиционировать эти национальные проекты как главную составную часть единого народнохозяйственного планирования страны, рассматривая их совокупность как взаимосвязанную систему, обеспечивающую ускоренный социально-экономический рост нашей страны» [12. С. 51].

Именно поэтому Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года» определены национальные ориентиры и установлены новые целевые показатели. Правительству России поставлена задача до 30 октября 2020 г. скорректировать национальные проекты, направленные на достижение национальных целей, определенных Указом¹⁰.

Кроме того, по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ было поручено Правительству РФ разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов (до 1 сентября 2020 г.) и обеспечить создание единой информационной аналитической системы мониторинга национальных проектов на федеральном, региональном, муниципаль-

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012/>.

ном уровнях и ее интеграцию с соответствующими государственными ведомственными информационными системами (до 1 декабря 2020 г.). Ожидается, это может несколько сгладить указанные проблемы.

Вместе с тем разработанные методические рекомендации лишь частично ориентированы на повышение роли органов местного самоуправления в реализации национальных проектов¹¹. Зафиксировав в общих положениях возможные формы участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (в том числе участия в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации), во всех рекомендациях по организации взаимодействия между региональными и муниципальными властями используется формулировка «могут». Ими предусматривается, что в состав координационного органа субъекта Федерации по решению (предложению) руководителя координационного органа могут включаться главы отдельных муниципальных образований, а в состав проектных комитетов по решению куратора регионального проекта – представители органов местного самоуправления. Кроме того записано, что представители органов местного самоуправления могут включаться в паспорта региональных проектов в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек. На наш взгляд, этого недостаточно, поскольку оставляет возможность решения о включении или невключении представителей органов местного самоуправления за субъектом Федерации. Представляется, что необходима более четкая переориентация от отведенной сегодня органам местного самоуправления чисто исполнительской роли в непосредственном осуществлении конкретных мероприятий, превращение их в реальных полноправных субъектов, непосредственно участвующих в подготовке, принятии решений и реализации национальных проектов.

При этом, на наш взгляд, важной основой для принятия решений при разработке и оценке результативности национальных проектов должен стать учет мнений руководителей муниципальных образований на базе социологического мониторинга социально-экономической ситуации и оценки эффективности принимаемых мер по разрешению проблем в муниципальных образованиях России.

Список литературы

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов / Под ред. К. А. Ивановой. М.: Проспект, 2020. 456 с.
2. **Бондарева Н. Н., Комков Н. И.** Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10, № 3. С. 369–379.
3. **Ретинская В. Н.** Приоритетные национальные проекты: продолжение государственных программ или новый инструмент государственного управ-

¹¹ Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 25.08.2020 № П6-51690). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_360799/.

- ления // Управление социально-экономическими системами / Под ред. И. А. Мурзиной, В. Н. Ретинской. Пенза, 2019. С. 6–11.
4. **Бухвальд Е. М.** Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 (132). С. 50–54.
 5. **Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.** Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
 6. **Пронина Л. И.** Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. М., 2019. С. 555–560.
 7. **Голованов В. И.** Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // Муниципальная Академия. 2019. № 3. С. 101–107
 8. **Корольков В. Е.** Местное самоуправление как фактор реализации национальных проектов // Самоуправление. 2019. Т. 2, № 1. С. 82–85.
 9. **Вобленко С. В.** Национальные проекты в контексте решений Конституционного суда РФ о природе и назначении местного самоуправления (1996–2017 гг.) // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов / Под ред. К. А. Ивановой. М.: Проспект, 2020. С. 45–54.
 10. **Ежов Д. А.** К оценке рисков реализации национальных проектов в условиях пандемии COVID-19 // Власть. 2020. № 4. С. 23–25.
 11. **Порфирьев Б. Н.** Корректировка национальных проектов: риски и мультипликативный эффект // Науч. тр. Вольного экономического общества России. 2020. Т. 225. С. 43–48.
 12. **Аганбегян А. Г.** Перезапуск национальных проектов как условие экономического роста // Науч. тр. Вольного экономического общества России. 2020. Т. 225. С. 50–65.

References

1. Report on the status of local government in the Russian Federation: participation of local government bodies in the realization of national projects. Ed. by K. A. Ivanova. Moscow, 2020, 456 p. (in Russ.)
2. **Bondareva N. N., Komkov N. I.** Organizational and methodological issues of development and implementation of national projects. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, 2019, vol. 10, no. 3, p. 369–379. (in Russ.)
3. **Retinskaya V. N.** Priority national projects: continuation of state programs or a new instrument of public administration. In: Management of socio-economic systems. Ed. by I. A. Murzinoy, V. N. Retinskoy. Penza, 2019, p. 6–11. (in Russ.)
4. **Bukhwald E. M.** National projects in the strategic planning system in the Russian Federation. *Theory and practice of social development*, 2019, no. 2 (132), p. 50–54. (in Russ.)

5. **Ivanov O. B., Bukhvald E. M.** National projects of Russia: regional dimension. *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, 2019, no. 1, p. 37–53. (in Russ.)
6. **Pronina L. I.** Strategy for the development of local government in the context of the implementation of national projects. In: Russia: trends and prospects of development. Moscow, 2019, p. 555–560. (in Russ.)
7. **Golovanov V. I.** Role of municipalities in the realization of national projects. *Municipal Academy*, 2019, no. 3, p. 101–107. (in Russ.)
8. **Korolkov V. E.** Local self-government as a factor in the realization of national projects. *Samoupravlenie*, 2019, vol. 2, no. 1, p. 82–85. (in Russ.)
9. **Voblenko S. V.** National projects in the context of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the nature and purpose of local government (1996–2017). In: Report on the state of local self-government in the Russian Federation: participation of local government bodies in the realization of national projects. Ed. by K. A. Ivanova. Moscow, 2020, p. 45–54. (in Russ.)
10. **Ezhov D. A.** On risk assessment of realization of national projects in the context of the COVID-19 pandemic. *Vlast'*, 2020, no. 4, p. 23–25. (in Russ.)
11. **Porfiriev B. N.** Adjustment of national projects: risks and multiplicative effect. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, 2020, vol. 225, p. 43–48. (in Russ.)
12. **Aganbegyan A. G.** Restart of national projects as a condition for economic growth. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, 2020, vol. 225, p. 50–65. (in Russ.)

Материал поступил в редакцию 28.11.2020

Принят к печати 25.02.2021

The article was submitted 28.11.2021

Accepted for publication 25.02.2021

Сведения об авторах

Горяченко Елизавета Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирск, Россия); доцент, экономический факультет, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

egor@ieie.nsc.ru

ORCID 0000-0003-1657-4992

Scopus ID 56502421700

SPIN code 76281

Малов Кирилл Владимирович, кандидат социологических наук, научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирск, Россия); доцент, экономический факультет, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

malov@academ.org

ORCID 0000-0001-5942-7760

Scopus ID 56502351500

SPIN code 610697

Information about the Authors

Elizaveta E. Goryachenko, Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Leading Researcher, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (Novosibirsk, Russian Federation); Associate Professor, Novosibirsk National Research State University (Novosibirsk, Russian Federation)

egor@ieie.nsc.ru

ORCID 0000-0003-1657-4992

Scopus ID 56502421700

SPIN code 76281

Kirill V. Malov, Candidate of Sciences (Sociology), Researcher, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (Novosibirsk, Russian Federation); Associate Professor, Novosibirsk National Research State University (Novosibirsk, Russian Federation)

malov@academ.org

ORCID 0000-0001-5942-7760

Scopus ID 56502351500

SPIN code 610697