



ИУРР
Институт управления
и регионального
развития

Научно-образовательный
**ЦЕНТР
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

 131fz.ranepa.ru

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации

*Местное самоуправление как ресурс
комплексного развития территорий*



Москва
2023

**Доклад о состоянии
местного самоуправления
в Российской Федерации**

*Местное самоуправление
как ресурс комплексного развития территорий*

Москва
Издательство «Прспект»
2023

УДК (042.3):332.1(470)
ББК 66.3(2Рос),124
Д63

Д63 Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление как ресурс комплексного развития территорий / Научно-образовательный центр местного самоуправления ИУРР РАНХиГС. — М. : Изд-во «Проспект», 2023 — 212 с.

ISBN 978-5-98597-548-2

Научно-образовательный центр местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС (Центр) представляет Доклад о состоянии местного самоуправления, подготовленный представителями общероссийских экспертных центров и филиалов РАНХиГС.

Доклад продолжает серию ежегодных научно-аналитических материалов Центра и посвящен в этом году ресурсам и потенциалу местного самоуправления для решения задач комплексного развития территорий.

Издание предназначено для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и экспертов в области местного самоуправления, ученых, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, всех лиц, интересующихся вопросами местного самоуправления.

Текст подготовлен с использованием СПС «КонсультантПлюс», «Гарант».

УДК (042.3):332.1(470)
ББК 66.3(2Рос),124

ISBN 978-5-98597-548-2

© Авторы, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
1. РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ	
<i>Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю.</i> Перспективы территориальной организации местного самоуправления и их воздействие на реформирование системы органов местного самоуправления как элемента публичной власти в России	7
<i>Кабанова И.Е.</i> Роль органов местного самоуправления в реализации национальных и региональных проектов	18
<i>Бабаева Ю.Г.</i> Потенциал местного самоуправления в реализации национальной политики	30
<i>Исупова С.С.</i> Активизация участия граждан в МСУ через ТОС, инициативные проекты и инициативное бюджетирование	41
2. ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
<i>Ломова Н.Г., Пашкова Е.Ю., Леонтьева Д.С.</i> Организация территориального общественного самоуправления в Алтайском крае	54
<i>Балаев С.А., Монин В.В.</i> Местное самоуправление в Астраханской области как ресурс комплексного развития территорий	69
<i>Гойхер О.Л.</i> Формирование благоприятного инвестиционного климата муниципалитетов и привлечение инвесторов в муниципальную экономику (Владимирская область)	82

<i>Карцев Б.В.</i>	
Вовлеченность населения в решение вопросов местного значения как главное условие успешной реализации проектов и программ территориального развития (Владимирская область)	97
<i>Коростелева М.В.</i>	
Участие граждан в процессе реализации проектов и программ территориального развития на муниципальном уровне: особенности правового регулирования и правоприменительной практики (Волгоградская область)	107
<i>Воронов Ю.М., Цалко Е.О.</i>	
Историко-природный потенциал малого города как ключевой фактор комплексного развития территории (на примере муниципального городского поселения Плес. Ивановская область)	122
<i>Сергеева М.Е.</i>	
Личный сектор в экономике малого города (по материалам малых городов Ивановской области)	133
<i>Иваненко В.А., Горбатюк Н.Н., Черных В.В.</i>	
Участие органов местного самоуправления в реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в муниципальных образованиях Ленинградской области	144
<i>Иваненко В.А., Горбатюк Н.Н., Пожидаева И.В.</i>	
Реализация национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» в Ленинградской области	161
<i>Рыбкина О.С., Дмитриева А.А.</i>	
Вовлеченность населения в решение вопросов местного значения посредством реализации форм партисипативной демократии: традиции и опыт Нижегородского региона	171
<i>Ильин А.Ю., Головина А.А., Трифонов Ю.Н.</i>	
Развитие местного самоуправления в контексте формирования единой системы публичной власти: опыт Тамбовской области	186
<i>Васильева Е.И.</i>	
Вовлеченность населения в решение вопросов местного значения в условиях цифровизации: опыт Свердловской области	198

ВВЕДЕНИЕ

Научно-образовательный Центр местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации осуществляет подготовку научно-аналитического Доклада о состоянии местного самоуправления в России. Доклад, который ежегодно выпускается с 2015 года, представляет собой сборник материалов, отражающих комплексный взгляд федеральных и региональных экспертов на состояние местного самоуправления.

Тема Доклада 2023 года — «Местное самоуправление как ресурс комплексного развития территорий». Обращение к вопросам комплексного территориального развития вызвано необходимостью обеспечить устойчивое развитие всех субъектов Российской Федерации в целях укрепления технологического и финансового суверенитета страны, обеспечения достойного уровня жизни и благосостояния ее граждан вне зависимости от региона проживания. В данном контексте одной из главных задач органов местного самоуправления в настоящее время является активное участие населения в государственных проектах территориального развития и его вовлечение в процессы качественного преобразования своих муниципалитетов.

Комплексное территориальное развитие на современном этапе это, по сути, квинтэссенция действующих национальных программ и проектов, в соответствии с которыми в каждом муниципалитете страны должны быть созданы условия для достойной жизни граждан, включая проживание на благоустроенной территории, возможность трудоустройства в родном городе или селе, занятия физической культурой и спортом, проведения культурного досуга, саморазвития, поездок по стране, обеспеченных транспортной доступностью, получение мер социальной поддержки.

Органы местного самоуправления, являясь органами публичной власти, которые обладают определенными ресурсами и полномочиями, представляют собой форму самоорганизации населения. Поэтому именно органы местного самоуправления, находясь на минимально возможной дистанции от жителей, имеют возможность оперативно реагировать на возникающие запросы и потребности населения, стать ключевыми субъектами, влияющими на повышение качества жизни граждан, проживающих на определенной территории и ориентиром для функционирования всей системы публичного управления.

Материалы, представленные экспертами в данном Докладе, отражают ресурсы и потенциал местного самоуправления для решения задач социально-экономического развития территорий, а также содержат анализ особенностей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, координации действий органов публичной власти с населением и бизнес-сообществом, форм вовлечения населения в решение вопросов местного значения и их роль в реализации проектов и программ территориального развития и специфики проектной деятельности органов местного самоуправления при решении задач комплексного развития территорий.

В части Доклада, посвященной регионам, представлены лучшие практики муниципальных образований девяти субъектов Российской Федерации, касающиеся совершенствования системы местного самоуправления в контексте формирования единой системы публичной власти и роли органов местного самоуправления в развитии территорий отдельных муниципалитетов. Представленные практики учитывают их включенность в реализацию национальных проектов на муниципальном уровне, формирование благоприятного инвестиционного климата и использование туристического потенциала муниципальных образований, вовлечение граждан в процессы территориального развития и организацию ТОС и иные вопросы.

1. РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

ЧИХЛАДЗЕ ЛЕВАН ТЕЙМУРАЗОВИЧ,

*доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
муниципального права Юридического института Российского
университета дружбы народов;
профессор кафедры юриспруденции Московского городского
университета управления Правительства Москвы
имени Ю.М. Лужкова*

ГАНИНА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА,

*кандидат исторических наук, доцент, магистр юриспруденции,
доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета
управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, доцент
кафедры конституционного и международного права Оренбургского
института (филиала) Московского государственного университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Конституционное реформирование, развернутое в 2020 г. и затрунувшее федеральный и региональный уровни власти, продолжается по сей день. На повестке дня стоит вопрос о преобразовании системы местного самоуправления, внесение изменений в саму его организацию и функционирование как института в целом.

Местное самоуправление в ст. 12 Конституции Российской Федерации устанавливается как одна из основ конституционного строя

государства¹. Оно отличается самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивается через систему муниципальных образований и органов местного самоуправления, которые действуют вне системы органов государственной власти Российской Федерации.

Первоочередной задачей конституционного реформирования стала выработка механизма повышения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней, дальнейшего разграничения между ними полномочий и ответственности. Особое значение в этой связи приобрело определение места органов местного самоуправления с учетом новых тенденций государственного развития. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в настоящее время не учитывает в полной мере эти тенденции, что требует принятия нового нормативного правового акта, в котором найдет воплощение законодательное закрепление механизма решения вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления с учетом приоритетных направлений политической жизни, что в свою очередь позволит органам местного самоуправления эффективнее влиять на решение вопросов местного значения и предоставлять населению многообразный перечень услуг. При этом муниципальные образования должны реализовывать одинаковый перечень предметов ведения вне зависимости от своего вида.

Определяющим фактором в организации и функционировании системы местного самоуправления продолжает оставаться территориальный признак, поскольку органы местного самоуправления реализуют установленные российским законодательством полномочия по предметам ведения муниципальных образований в границах четко определенной территории.

Вынесенный на обсуждение законопроект о местном самоуправлении предлагает по-новому взглянуть на уже устоявшуюся модель территориальной организации местного самоуправления. Итогом его принятия должна стать усовершенствованная модель, вобравшая в себя положительные моменты прошлых вариантов территориальной организации местного самоуправления, действовавших в Российской Федерации начиная с середины 1990-х гг. Дело в том, что Федераль-

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

ный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал одноуровневую модель местного самоуправления (поселенческую). Согласно ч. 1 ст. 12 местное самоуправление реализовывалось на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях². При этом территории муниципальных образований, также как и предметы их ведения, устанавливались в соответствии с федеральными и региональными законами с учетом исторических и иных местных традиций.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный законодатель пошел по пути юридического закрепления единообразной модели территориальной организации местного самоуправления³. Российская Федерация осуществила переход к одинаковой на территории всего государства двухуровневой модели местного самоуправления. Все муниципальные образования делились на две части: муниципальные образования низового уровня, к которым относились сельские и городские поселения, и муниципальные образования более высокого уровня, к которым были отнесены муниципальные районы и городские округа. Полный перечень муниципальных образований устанавливался ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴. Предусматривалось, что территории городских и сельских поселений, которые были самостоятельными муниципальными образованиями, должны были входить в состав территории муниципального района, что и раскрывало двухуровневый характер местного самоуправления. Что касается территории городских округов, то они не входили территориально в муниципальные районы, функционируя параллельно с ними. Тем не менее, город или поселок, которые располагались на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом общую границу,

² Федеральный закон от 28 марта 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ) (утратил силу). URL: <http://pravo.gov.ru/>

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

могли стать административным центром муниципального района, что закреплял п. 10 ч. 1 ст. 11 анализируемого Федерального закона.

Оформленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двухуровневая система местного самоуправления не решала ряд проблем сельских поселений, в частности, в экономической сфере. Недостаток собственных финансовых средств и невозможность удовлетворить в полном объеме экономические потребности из бюджета субъекта Российской Федерации ставили сельские поселения в весьма сложное положение. Оптимальным вариантом решения проблемы виделось укрупнение муниципальных образований, которое активно стало внедряться с 2006 г. Предполагалось, что сильные в экономическом плане муниципальные образования, объединившись со слабыми муниципальными образованиями, смогут вытянуть последние из числа отстающих.

В результате предпринятых мер к концу 2013 г. число муниципальных образований, которые имели статус сельского поселения, снизилось более чем на 1800 (10%)⁵. Наибольшее сокращение сельских поселений наблюдалось в 2009–2010 гг.⁶ В дальнейшем общее количество этого вида муниципальных образований продолжало сокращаться со скоростью 100–200 поселений в год. Массово укрупнялись сельские поселения, например, в Костромской области, в результате чего их численность снизилась почти в два раза⁷. Как отмечает А. А. Позаненко, в Буйском районе 18 сельских поселений из 19 были объединены в одно, площадь которого составила около 3 тыс. квадратных км, что было сопоставимо с площадью всего района⁸. Указанное явно нарушало принцип пешеходной доступности административного центра за один день, предусмотренный п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «границы сельского

⁵ *Баженова О.И.* Преобразование муниципальных образований — условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? // *Муниципальная экономика*. 2013. № 2. С. 2–10.

⁶ *Позаненко А.А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 1. С. 169.

⁷ *Вертакова Ю.В., Федорова С.Н.* Оптимизация территориальной структуры на основе реорганизации муниципальных образований // *Экономический анализ: теория и практика*. 2010. № 17. С. 11–16.

⁸ *Позаненко А.А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 1. С. 169.

поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального округа, городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав»⁹. Кроме того, нерешенным оставался вопрос экономического благополучия вновь образованных муниципальных образований, поскольку финансово сильные территории получили в нагрузку слабые в экономическом плане земли, в которые необходимо было вкладывать бюджетные средства.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право организовывать своим законом два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район¹⁰. В результате статус городского округа с внутригородским делением получил город Челябинск, у которого насчитывалось семь внутригородских районов (2014 г.), город Махачкала с тремя внутригородскими районами (2015 г.) и город Самара, где было образовано девять внутригородских районов¹¹. Следовательно, в указанных городах к 2018 г. действовало двухуровневое местное самоуправление.

Несмотря на введение новых видов муниципальных образований, которые должны были способствовать развитию двухуровневой модели местного самоуправления в Российской Федерации, тенденцией времени, начиная с 2015 г., стал постепенный переход к одноуровневой системе местного самоуправления. Это выразилось в активном создании городских округов, а с 2019 г. — введении муниципальных округов. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁰ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹¹ Сафронова А. М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Екатеринбург, 2019. С. 39.

местного самоуправления в Российской Федерации»» предусмотрел организацию городских округов на базе муниципальных районов. В результате отдельные субъекты Российской Федерации, стремясь упростить систему местного самоуправления и перейти к его одноуровневой модели, пошли по пути образования городских округов, ликвидируя другие виды муниципальных образований. По замыслу инициаторов это должно было повлечь оптимизацию управления территориями и достижение экономии бюджетных средств. Однако укрупнение не всегда учитывало интересы территорий с большим количеством сельского населения и тех, кто проживал в малонаселенных местностях. К примеру, преобразование муниципальных образований в Магаданской и Сахалинской областях привело к тому, что все территории стали городскими округами, однако при этом включали преимущественно сельские населенные пункты. В частности, в составе Сахалинской области все 18 муниципальных образований стали городскими округами, в Магаданской области лишь два населенных пункта обрели статус города, в то время как вся область в целом была разделена на девять городских округов¹².

Интересная ситуация складывалась с образованием городских округов в Московской области. В 2017 г. был организован Рузский городской округ на базе одноименного муниципального района, куда наряду с сельскими поселениями вошел только один город и один рабочий поселок. Лотошинский муниципальный район в 2019 г. стал городским округом, хотя статус рабочего поселка здесь имело только Лотошино; Шаховский городской округ также не включал ни одного города, сохранился только один рабочий поселок¹³.

Решить вопрос с перекосами в административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации, где укрупненные муниципальные образования вошли в состав городских округов, будучи преимущественно сельскими по своему назначению, был призван Федеральный закон от 1 мая 2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»¹⁴, в соответствии с ко-

¹² Гацко М. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/?ysclid=ln7qoilj9m524592830>

¹³ Там же.

¹⁴ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». URL: <http://pravo.gov.ru/>

торым предусматривался новый вид муниципальных образований — муниципальный округ. Пояснительная записка к данному закону раскрывала цель создания нового вида муниципального образования — обеспечение вариативности подходов к реализации местного самоуправления с учетом особенностей конкретных территорий. Муниципальный округ должен был обеспечить возможность консолидировать представительские и административные возможности, в том числе на сельских территориях, и оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления через организацию одноуровневой системы местного самоуправления в тех ситуациях, когда это целесообразно¹⁵.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под муниципальным округом следует понимать несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление реализуется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹⁶. Развести понятия «городской округ» и «муниципальный округ» помогают критерии для наделения территорий статусом городских округов, установленные Федеральным законом от 1 мая 2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». К таким критериям следует отнести: обязательность проживания двух третей населения в городских населенных пунктах, недопустимость преобладания сельских территорий над городскими поселениями. Территории, не соответствующие критериям, которые применяются для образования городских округов, должны быть переданы в состав муниципальных округов. Это предусматривает п. 10 ст. 13 Федерального закона

¹⁵ Сибилева А.Ю. Муниципальный округ — новый вид муниципального образования: проблемы и перспективы реформы территориальной организации местного самоуправления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 87.

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: городские округа, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа, либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены ст. 11 анализируемого федерального закона, подлежат наделению законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа.

Федеральный законодатель предусмотрел переходный период до 1 января 2025 г. в отношении подобных шагов, тем не менее, субъекты Российской Федерации уже начали создавать муниципальные округа на своей территории. На 1 января 2021 г. по данным Федеральной службы государственной статистики было сформировано 100 муниципальных округов: в Нижегородской области образовали Балахнинский, Богородский, Лысковский, Павловский, Починковский, Уренский муниципальные округа; в Ставропольском крае — Александровский, Андроповский, Апанасенковский, Буденновский, Грачевский, Кочубеевский, Красногвардейский, Курский, Левокумский, Предгорный, Труновский, Шпаковский муниципальные округа; в Калининградской области — Багратионовский, Гвардейский, Гурьевский, Зеленоградский, Черняховский муниципальные округа; в Кемеровской области — Гурьевский, Кемеровский, Промышленновский, Топкинский муниципальные округа и др. Как следует из данных Федеральной службы государственной статистики лидерами в данном направлении стали Ставропольский край (16 муниципальных округов), Нижегородская область (11 муниципальных округов), Калининградская область (11 муниципальных округов)¹⁷.

На 1 января 2023 г. по данным Федеральной службы государственной статистики в Российской Федерации созданы 311 муниципальных округов и 588 городских округов. К этому времени, например, 20 муниципальных районов Вологодской области преобразовали в муниципальные округа. В качестве аргументов создания одноуровневой системы местного самоуправления, где глава муниципального округа стоит во главе окружной администрации, приводилась возможность не только войти в единую систему публичной власти в Российской

¹⁷ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

Федерации, но и наиболее эффективно решать задачи с учетом интересов населения конкретной территории.

В целом тенденция образования муниципальных округов набирает обороты, однако реализуется не во всех субъектах Российской Федерации. Например, в Оренбургской области в настоящее время нет ни одного муниципального округа, но сформированы 13 городских округов, 29 муниципальных районов, 445 сельских поселений¹⁸. В Хабаровском крае в мае 2023 г. организовали только один Охотский муниципальный округ¹⁹.

Как показывает анализ действующего законодательства, вопросы местного значения муниципальных и городских округов в целом совпадают, а полномочия органов местного самоуправления муниципального округа строятся по аналогии с полномочиями органов местного самоуправления городского округа. Это можно проследить, в частности, по положениям Федерального закона от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰.

В настоящее время на обсуждении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится законопроект о местном самоуправлении. Он знаменует собой очередной этап конституционной реформы, ориентированный на совершенствование местного самоуправления в России, его территориальной организации и функционирования органов местного самоуправления.

Проект закона был представлен сопредседателями рабочей группы по подготовке предложений А.А. Клишасом и П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 г. Основная идея — синхронизация положений уже действующего в настоящее время Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законов о публичной власти в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне.

¹⁸ Муниципальные образования Оренбургской области. URL: <http://smo56.ru/>

¹⁹ Закон Хабаровского края от 26 мая 2023 г. № 399 «О преобразовании поселений, входящих в состав Охотского муниципального района Хабаровского края, путем их объединения во вновь образованное муниципальное образование Хабаровского края и наделинии его статусом муниципального округа». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/>

²⁰ Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/>

Ключевыми новеллами должны стать:

1) организация одноуровневой системы местного самоуправления, базирующейся на территориальном принципе, что должно было логически унифицировать существующую в современных реалиях разноголосицу одноуровневой и двухуровневой систем местного самоуправления, предусмотренную Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) закрепление четкой привязки ответственности главы муниципального образования к показателям эффективности функционирования органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании;

3) внедрение обновленных способов избрания главы муниципального образования.

С позиции инициаторов законопроекта местное самоуправление должно реализовываться в городских и муниципальных округах, которые повсеместно создавались на протяжении последних лет в субъектах Российской Федерации, а также во внутригородских территориях городов федерального значения. Речь идет об оформлении в законе одноуровневой системы местного самоуправления, которая позволит перераспределить и, как следствие, оптимизировать полномочия органов местного самоуправления, повысить эффективность их деятельности и стабилизировать финансовую сторону жизни муниципальных образований. Для этого необходимо произвести укрупнение территорий муниципалитетов и сократить их общую численность, что и так происходит в связи с образованием городских и муниципальных округов в субъектах Российской Федерации. Кроме того, такой вариант организации местного самоуправления позволит усовершенствовать структуру органов местного самоуправления, сократить их общее количество ввиду упразднения мелких муниципальных образований, создав эффективные управленческие центры в границах больших по площади административно-территориальных единиц.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет восемь вариантов муниципальных образований, причем, их назначение раскрывает сочетание в законе как одноуровневой, так двухуровневой систем местного самоуправления. Законопроектом о местном самоуправлении предлагается сохранить только

три варианта муниципальных образований, которые по территории действия в современных реалиях являются самыми большими территориально. Прежде всего, в проект закона переключаются такие виды муниципальных образований, как городские и муниципальные округа, которые с момента введения в действие соответствующих законов, предусматривавших их организацию, активно создаются в Российской Федерации. В качестве критерия разделения территорий на городские и муниципальные округа законодатель оставляет долю населения, проживающую в городах и (или) иных городских населенных пунктах, к площади территории самого городского округа и к плотности населения на территории городского округа. Такая же норма касается и образования муниципальных округов²¹.

Положения законопроекта о местном самоуправлении принципиально не меняют позицию в части объема полномочий городских и муниципальных округов. Такой объем остается одинаковым. Основное же внимание инициаторов проекта закона сосредоточивается на структурных изменениях территориальной и организационной составляющих местного самоуправления. Экономическая основа местного самоуправления закрепляется в уже устоявшемся русле. Лишь для внутригородских муниципальных образований предлагается обновить положения в части полномочий органов местного самоуправления и финансовой сферы муниципального образования.

Таким образом, конституционное реформирование затронуло все уровни власти в Российской Федерации. Новеллы главы 8 Конституции Российской Федерации уже реализованы на федеральном и региональном уровнях, но вопрос о дальнейшем совершенствовании местного самоуправления в русле конституционной реформы продолжает оставаться открытым. Тем не менее, основными тенденциями законотворческой деятельности в настоящее время являются идеи нормативного закрепления только одноуровневой системы местного самоуправления, укрупнения территорий муниципальных образований и уменьшения их видового разнообразия. При этом акцент делается на образовании территориально обширных муниципальных и городских округов, которые получают весь объем полномочий ранее действовавших небольших муниципальных образований.

²¹ Законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361–8?ysclid=ln8s6bdp9t323377224>

КАБАНОВА ИРИНА ЕВГЕНЬЕВНА,
кандидат юридических наук,
аналитик Центра местного самоуправления
Института управления и регионального развития РАНХиГС

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204), возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что требует должного организационного, правового, методического, информационного, научно-экспертного обеспечения, координации действий на всех уровнях единой публичной власти.

Указ № 204 установил девять национальных целей развития, в соответствии с которыми в период с 2019 по 2024 годы в стране реализуются 15 национальных проектов, национальных программ и федеральных проектов, принятых в рамках национальных проектов. В состав каждого национального проекта входят федеральные и региональные проекты.

В настоящее время органы местного самоуправления наиболее активно участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Культура», «Экология», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

Значительный сегмент деятельности органов местного самоуправления может быть интерпретирован как прямое или косвенное участие в реализации национальных проектов, равно как и значительная часть мероприятий национальных проектов не может быть реализована без участия муниципалитетов, поскольку большинство национальных и региональных проектов локализуются на их территории, что предопределяет важную роль муниципальных образований в реализации нацпроектов.

Организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, являются региональные проекты и региональные программы, разрабатываемые с привлечением администраций муниципальных образований (в зависимости от сложности и масштаба задач, наличия межбюджетных трансфертов от субъекта, в муниципалитете могут реализовываться как отдельные муниципальные проекты, так и мероприятия регионального проекта); соглашения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий региональных проектов; региональные и муниципальные центры компетенций и ресурсные центры; муниципальные проектные офисы; муниципальные программы и планы мероприятий. Кроме того, органы местного самоуправления могут принимать участие в выездных проверках реализации мероприятий совместно с ответственными органами власти субъекта РФ. Помимо этого, муниципалитетам рекомендуется активно освещать результаты проделанной работы в муниципальных СМИ, создавать благоприятные правовые и организационные возможности для расширения интенсивно заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне, активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации нацпроектов.

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных и региональных проектов имеет разработка и утверждение федеральными органами государственной власти необходимых методических материалов, в том числе методических рекомендаций по созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных проектов.

Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 25.08.2020 № П6–51690) разработаны в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов и реализуемых в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Однако, несмотря на важность вовлечения муниципалитетов в проектную деятельность в национальном масштабе, технологии включения в нее муниципальных образований четко не определены. Вследствие этого муниципалитеты реализуют не проекты как таковые, а отдельные мероприятия, которые связаны с национальными и региональными проектами в силу того, что работают на те же цели, задачи и способствуют достижению тех же результатов²².

Включение в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения, присутствует не всегда и не носит повсеместного и обязательного характера. Основными формами отображения участия муниципальных образований здесь является указание в паспортах объема финансирования проекта за счет местных бюджетов и ответственных исполнителей от муниципалитетов.

Также не является обязательным и включение представителей муниципальных образований в органы управления проектной деятельностью (оно, как правило, лишь предусматривается либо рекомендуется), вследствие чего участие органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации носит случайный характер.

Участие муниципальных образований в мониторинге реализации региональных проектов чаще всего тоже осуществляется спорадически, но есть примеры успешной институционализации этой деятельности.

И, наконец, формирование муниципальных проектных офисов, как правило, сводится к наделению подразделений местной администрации функциями проектных офисов.

²² См. подробнее: Пузанов А.С., Попов Р.А. Муниципалитеты и национальные проекты: проблемы реализации // Бюджет. 2021. № 9. С. 40–43.

Имеется ряд нерешенных вопросов, которые дополнительно осложняют работу органов местного самоуправления по реализации мероприятий в рамках национальных проектов. К ним относятся:

- необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объеме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов (не все муниципалитеты могут обеспечить необходимый уровень софинансирования, порой даже 5 % непосильно для местного бюджета);

- наличие потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;

- необходимость выработки новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров, соответствующих задачам развития страны;

- необходимость повышения уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

- отсутствие в доступном для муниципалитетов виде полной и достоверной статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов;

- сложность нахождения взаимосвязи между стратегиями развития муниципальных образований и нацпроектами, в том числе обеспечения их взаимной согласованности по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, а также их синхронизации с бюджетным процессом;

- определение показателей нацпроектов для регионов в целом, а не для каждого муниципального образования, что может вынудить регионы направлять средства нацпроектов на те территории, где достижение показателей нацпроектов будет гарантировано, лишая

средств муниципальные образования, испытывающие наибольшую потребность в финансовой помощи со стороны региона.

Параллельно национальным проектам существуют также ведомственные проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти в части реализации соответствующего национального проекта. К сожалению, после упразднения Министерства регионального развития Российской Федерации в 2014 году в РФ отсутствует единый федеральный орган исполнительной власти, курирующий местное самоуправление, поэтому деятельность органов местного самоуправления попадает в фокус внимания самых различных министерств: от Минэкономразвития, Минюста и Минстроя до Минсельхоза, Минспорта и Минцифры, но при этом содействие органам местного самоуправления, в т.ч. и при осуществлении проектной деятельности, не входит в число первоочередных задач ни одного из вышеперечисленных федеральных органов исполнительной власти.

Проекцией национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются региональные проекты. В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации²³ региональный проект — это «проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации».

Эффективной работе региональных проектных офисов препятствует смешение проектной и текущей деятельности. Это проявляется и в части организации, т. к. проектные офисы на уровне субъекта РФ по сути — временные рабочие группы. На региональном уровне осуществляются функции, связанные с реализацией проекта, но, согласно методологии, это уже функции не проектного офиса, а операционная деятельность исполнительных органов власти. Проектные

²³ Утв. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 01.03.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

офисы могут ускорить социально-экономическое развитие субъектов РФ при изменении их структурной и функциональной организации²⁴.

Характер и степень институционализации взаимодействия субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями в рамках проектной деятельности существенно различаются по регионам (например, в Башкортостане даже есть отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципальный проект»).

Небольшое распространение имеет практика непосредственного включения представителей муниципальных образований в структуру органов управления реализацией региональных проектов (проектного офиса, проектных комитетов или иных структур).

Часто встречается практика заключения соглашений между органами государственной власти субъектов РФ и муниципалитетами о совместной работе по реализации национальных (региональных) проектов, в которых предусмотрена декомпозиция ряда целевых показателей до муниципального уровня. Так, например, в Республике Башкортостан заключено более 1000 таких соглашений, которые охватывают реализацию региональных проектов в рамках 9 национальных проектов, на основании которых сформированы сводные муниципальные планы мероприятий по достижению результатов проектов. Аналогичные соглашения успешно функционируют в Республике Татарстан, Пермском крае, а также в Орловской и Калининградской областях.

Также вариантом взаимодействия различных уровней публичной власти может быть введение представителей муниципальных образований в состав региональных проектных офисов. При этом в регионах практикуются различные форматы такого участия. Например, в Ростовской области и Пермском крае руководители советов муниципальных образований входят в состав регионального проектного офиса. В Республике Крым, Саратовской и Тамбовской областях, Кабардино-Балкарской Республике в структуры региональных офисов введены главы администраций всех или большинства муниципальных образований.

Формирование отдельных структурных подразделений, ответственных за координацию деятельности муниципальных образований

²⁴ См.: *Задумкин К.А., Шербакова А.А.* Региональный проектный офис как организационная инновация государственного управления // Проблемы развития территории. 2023. Т. 27. № 1. С. 145–162.

в процессе реализации ими мероприятий национальных (региональных) проектов в структурах органов государственной власти субъектов РФ, встречается в ряде регионов. Например, в Томской области функционируют ведомственные проектные команды по каждому региональному проекту, кураторами которых осуществляется сетевое межведомственное взаимодействие согласно принятому Плану совместных действий органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления Томской области.

Распространена организация целенаправленного обучения руководителей и специалистов органов местного самоуправления основам проектной деятельности. Подобный опыт подготовки управленческих проектных команд набирает все большую популярность и широко применяется в таких субъектах РФ, как Республика Татарстан и Республика Крым, Нижегородская и Самарская области, Красноярский край.

В Тамбовской области с целью координации выполнения национальных проектов на муниципальном уровне предполагаются следующие организационные мероприятия²⁵:

- создание рабочих групп, выступающих аналогом региональных проектных офисов и осуществляющих мониторинг и контроль за реализацией региональных проектов;

- формирование планов мероприятий по выполнению в территориях контрольных точек, мероприятий региональных проектов с непосредственным участием муниципалитетов;

- ежемесячное информирование (при необходимости) руководителей региональных проектов о рисках недостижения и/или фактах невыполнения контрольных точек, мероприятий, отклонений от графиков строительства объектов по установленной форме;

- организация штабов по реализации нацпроектов под руководством глав для обсуждения наиболее актуальных вопросов и возможных рисков, связанных со своевременным заключением муниципальных контрактов, созданием и вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства, освоением средств;

- организация заседания штабов не реже 2 раз в месяц с приглашением глав сельсоветов, а также организаций и предприятий

²⁵ Приводится по: *Тухватуллин А.* Отдельные проблемы управления нацпроектами в муниципальных образованиях // https://bftcom.com/expert-bft/12578/#_ftn6

(при необходимости), ежемесячное направление в региональные проектные офисы протоколов о проведенных совещаниях;

С целью обеспечения эффективности исполнения национальных проектов на муниципальном уровне в Тамбовской области ежегодно формируется сводный рейтинг достижения муниципалитетами целевых показателей в рамках реализации национальных проектов²⁶.

Организация проектной деятельности, планирование реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан имеют следующие особенности:

— создание муниципального проектного комитета, муниципального проектного офиса;

— закрепление за главой и иными должностными лицами администрации муниципального образования персональной ответственности за выполнение мероприятий, достижение целевых показателей и результатов региональных проектов в части, касающейся соответствующего муниципалитета;

— заключение соглашений между руководителем регионального проекта и главой администрации муниципального образования. Соглашение может включать целевые показатели регионального проекта, доведенные до муниципального образования;

— заключение отдельных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов, которые отражают целевые показатели региональных проектов по муниципальным образованиям, на достижение которых они предоставляются;

— формирование сводного плана, который содержит перечень мероприятий, реализуемых в муниципалитете и направленных на достижение отдельных результатов региональных проектов. Сводный план утверждается главой администрации муниципального образования;

— администрации муниципальных образований принимают непосредственное (в качестве исполнителей) и опосредованное (в качестве соисполнителей) участие в реализации региональных проектов и достижении их результатов;

²⁶ См.: Участие муниципальных образований Тамбовской области в национальных проектах // <https://np.tmbreg.ru/uchastie-municipalnyh-obrazovaniy-tambovskoj-oblasti-v-np.html>

— в ходе реализации мероприятий сводного плана формируются ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты. Отчеты по форме соответствуют отчетам о реализации региональных проектов²⁷.

В Оренбургской области с целью реализации региональных проектов на местном уровне с органами местного самоуправления заключаются соглашения о реализации мер по обеспечению устойчивого социально-экономического развития и оздоровлению муниципальных финансов. В соглашениях устанавливаются показатели и их значения, соответствующие показателям региональных проектов. В случае если показатели не будут выполнены, документ предусматривает сокращение объема дотации на следующий финансовый год.

В паспортах муниципальных программ фиксируются наименования региональных проектов, реализуемых в конкретной территории. Показатели региональных проектов и их значения отражаются в соответствующем приложении к программе, а сами региональные проекты реализуются через отдельное основное мероприятие какой-либо подпрограммы муниципальной программы²⁸.

Обзор практик показывает, что инструментами реализации нацпроектов на муниципальном уровне могут выступать:

- муниципальные проекты, когда формируется паспорт проекта, аналогичный по форме паспорту региональных проектов;
- дорожная карта (план мероприятий), которая может иметь форму, отличную от формы паспорта проекта.

Общим для данных инструментов является то, что из региональных проектов выделяются мероприятия, относящиеся к полномочиям муниципальных образований, которые при необходимости детализируются, назначаются ответственные, прописываются цели и целевые показатели. Наличие данных инструментов позволяет контролировать исполнение нацпроектов на муниципальном уровне.

В целях повышения эффективности осуществления проектной деятельности в органах местного самоуправления при реализации

²⁷ См.: Методические рекомендации по организации проектной деятельности, разработке сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан.

²⁸ См.: *Мусин Д.С.* Особенности реализации национальных и региональных проектов в Оренбургской области // <http://bujet.ru/article/381968.php>

проектов различного уровня (федерального, регионального и муниципального) муниципалитеты могут:

- расширять при создании объектов в рамках реализации национальных проектов практику применения экономически эффективной проектной документации повторного использования, сведения о которой включены в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, использовать информацию, содержащуюся в федеральном реестре лучших реализованных практик (проектов) при реализации национальных проектов;

- при формировании муниципальных программ и планов мероприятий предусматривать очередность проведения мероприятий, основываясь на изучении и учете мнения населения, проживающего в муниципальном образовании, об их приоритетности, в том числе с использованием инструментария инициативного бюджетирования;

- обеспечивать широкое информационное сопровождение реализации мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации национальных проектов, в муниципальных образованиях, содействовать освещению результатов проделанной работы в муниципальных средствах массовой информации;

- создавать благоприятные правовые и организационные возможности для расширения активного заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне посредством применения широкого спектра форм участия граждан в местном самоуправлении, жилищном самоуправлении и общественном контроле (включая территориальное общественное самоуправление, институт старост сельских населенных пунктов, общественное обсуждение, опрос граждан, советы многоквартирных домов).

В свою очередь, эти меры не приведут к желаемым результатам, если проектная деятельность на муниципальном уровне не получит максимальной поддержки со стороны федеральных и региональных органов государственной власти.

Так, в целях оказания помощи органам местного самоуправления при осуществлении проектной деятельности органы государственной

власти субъектов РФ могут сосредоточить свои усилия на решении следующих задач:

- создание муниципальных проектных офисов и обеспечение координации их деятельности с работой регионального проектного офиса;

- привлечение к участию в реализации национальных проектов органов местного самоуправления, в том числе путем подключения к работе региональных проектных офисов представителей органов местного самоуправления;

- содействие органам местного самоуправления в обучении и организации повышения квалификации специалистов органов местного самоуправления, принимающих участие в выполнении мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации задач национальных проектов;

- мониторинг и тиражирование лучших муниципальных практик по участию в реализации национальных проектов;

- освещение деятельности органов местного самоуправления по реализации национальных проектов в региональных средствах массовой информации.

Со стороны федеральных органов власти содействие проектной деятельности на муниципальном уровне может заключаться в следующем²⁹:

- проведение на системной основе информационно-разъяснительных мероприятий для соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях повышения качества реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

- размещение на доступных для органов публичной власти всех уровней информационных ресурсах необходимой статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации соответствующих национальных проектов, федеральных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований;

- разработка методических рекомендаций, определяющих возможные механизмы участия органов местного самоуправления в реа-

²⁹ См. подробнее: Рекомендации Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» // <http://131fz.ranepa.ru/post/1303>

лизации соответствующих национальных проектов, в том числе в части согласования приоритетов, задач и мероприятий, реализуемых на территориях соответствующих муниципальных образований, а также механизмы их инициирования, совершенствование механизмов интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами в целях обеспечения четкой декомпозиции целей и задач, показателей и мероприятий проектов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- обобщение и публикация на своих официальных сайтах в сети Интернет информации о лучших практиках участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов;

- создание постоянно действующей общедоступной системы обучения специалистов органов местного самоуправления навыкам проектной деятельности и современным управленческим технологиям с учетом видов и особенностей муниципальных образований в целях обеспечения эффективного участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий и электронного обучения.

Таким образом, при обеспечении координации деятельности муниципальных и региональных проектных офисов, максимально возможном вовлечении представителей муниципалитетов в работу региональных проектных офисов, поддержке проектной деятельности на муниципальном уровне (которая зачастую ведется не с позиции пассивного принятия государственной поддержки в рамках национальных проектов, а осуществляется с применением передовых и творческих управленческих технологий, показывающих путь к дальнейшему совершенствованию проектной работы в сфере государственного и муниципального управления) со стороны органов государственной власти в рамках единой системы публичной власти и общих целей и задач органов публичной власти по реализации национальных проектов, муниципальные образования смогут оказаться в фокусе проектной деятельности в национальных масштабах, а органы местного самоуправления станут ее наиболее активными субъектами.

БАБАЕВА ЮЛИЯ ГРИГОРЬЕВНА,
кандидат юридических наук,
заместитель заведующего кафедрой юриспруденции
Московского городского университета управления
Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова

ПОТЕНЦИАЛ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Одним из документов, определяющих государственную национальную политику Российской Федерации, в настоящее время является Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Стратегия нацполитики РФ, Стратегия). Согласно тексту Указа, которым утверждена Стратегия нацполитики РФ, Правительство Российской Федерации (далее — Правительство РФ) должно разработать, и в лице органов государственной власти РФ реализовать мероприятия, направленные на претворение в жизнь закрепленных в указанной Стратегии положений. Одновременно органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — ОГВ субъектов РФ) и органам местного самоуправления (далее — ОМС) рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии на период до 2025 года при осуществлении своей деятельности в этой сфере.

Видится необходимым сделать предварительное замечание относительно рекомендательного характера данного документа в отношении ОГВ субъектов РФ и ОМС. Стратегия национальной политики РФ была принята в 2012 году и действует сейчас в редакции 2018 года, что соответственно не учитывает принципиально новых подходов к организации публичной власти в свете ее формирования и практической деятельности как единой системы публичной власти. В соответствии с изменениями в Конституцию Российской Федерации (далее — Конституция РФ), одобренными на общероссийском голосовании в 2020 году, ч. 2 ст. 80 Конституция РФ закрепила, что Президент Российской Федерации (далее — Президент РФ) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ ОМС и ОГВ входят в единую систему публичной

власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Также в тексте самой Стратегии закреплено, что деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления должна быть скоординированной (п. 2 Стратегии). Это положение, на наш взгляд, не просто ставит под сомнение указание на «рекомендательный характер» Стратегии, а требует взаимодействия между всеми органами публичной власти в Российской Федерации на основе положений, получивших свое отражение в Стратегии.

В пользу такого понимания говорит и ряд других положений Стратегии, свидетельствующих о единообразном толковании как системных приемов и способов реализации Стратегии на всех уровнях публичной власти, так и о восприятии самой системы публичной власти (правда, еще непоименованной в Стратегии в силу официального закрепления этого понятия в нормативном правовом обороте только в 2020 году), а равно и гражданского общества акторами, заинтересованными в укреплении межнационального согласия, гражданского единства, обеспечении поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущении дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также в профилактике экстремизма и предупреждении конфликтов на национальной и религиозной почве.

Можно предположить, что закрепление в Указе, утвердившем Стратегию нацполитики РФ, «рекомендательного характера» ее содержания следует понимать как право субъектов РФ и ОМС в рамках реализации расширять, детализировать отдельные ее положения для более эффективного решения вопросов в данной области. Думается верным понимать Стратегию как определенный базис, опираясь на который, понимая и разделяя заложенные в ней смысловые ориентиры, развивать далее в едином ключе принятые положения. При едином представлении и едином подходе на всех уровнях публичной власти как раз и будет достигаться целевая установка о координации и взаимодействии в этом вопросе всеми субъектами российского политического пространства.

Более определенно сама Стратегия говорит об этом в п.7, постулируя положение о том, что именно этот стратегический документ должен быть положен в основу выработки государственными органами и органами местного самоуправления, а также институтами гражданского общества единых подходов к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации. Таким образом, путем контекстного анализа Стратегии можно найти ряд подтверждений тому, что реализация национальной политики не может носить сепаративный характер. В силу этого и деятельность ОМС, не утрачивая самостоятельного статуса, в вопросах национальной политики не просто должна согласовываться с реализацией национальных интересов на местном уровне, но и встраиваться в государственную систему мер и приоритетов ее претворения в жизнь.

Говоря о национальной политике и национальных интересах, очень важно осознание всей системой единой публичной власти подлинного, а не декларируемого единства стратегических интересов российского государства вне зависимости от территориального деления на различные структурированные системы управления. Невхождение ОМС в систему ОГВ вовсе не означает автономного существования ОМС. Ключевым положением видится, что самостоятельность ОМС должна существовать в вопросах местного значения, но даже при этом их разрешение, ведение собственной деятельности ОМС императивно должно реализовываться в ключе стратегического развития Российской Федерации. Самостоятельность — это не либеральная повестка для ОМС, а ответственность перед местным населением различных местных управленческих образований за качество жизни. Это, соответственно, и повышение таких стандартов с позиции их улучшения с использованием для этого потенциала каждого муниципального образования в интересах его жителей и пониманием таких улучшений как элемента в реализации единой системы государственной политики в интересах всего населения страны.

Такое понимание реализации государственной политики находит свое подтверждение в Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2016 №1532 (ред. от 27.07.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (далее — Программа нацполитики в РФ), которая определяется как «ключевой инструмент государственного управления в сфере реализации государственной

национальной политики Российской Федерации». Государственное управление при этом реализуется на всех уровнях управления страной. Принципиальным является подход, определенный в этом Постановлении, и заключающийся в том, что несмотря на то, что, являясь вопросом совместного ведения субъектов Российской Федерации, национальная политика с учетом региональной специфики должна коррелировать с приоритетами государственной национальной политики Российской Федерации, определенными на федеральном уровне. Таким образом, во взаимодействии с уровнем организации управления Российской Федерацией — субъектом Российской Федерации — не возникает ни коллизии, ни каких-либо иных интерпретаций, связанных с определением ключевых позиций в национально-политическом аспекте.

Указанное Постановление максимально четко и корректно описывает и место ОМС в реализации национальной политики в Российской Федерации, не просто сохраняя и дух, и букву Стратегии, но и подтверждая ее положения о координации совместной деятельности всех органов публичной власти в ее практическом осуществлении. Здесь очень важно понимание того обстоятельства, что именно на уровне деятельности органов местного самоуправления необходимо не просто нивелировать, а не допускать малейших проявлений социальной напряженности на национальной основе.

Стратегия нацполитики в РФ также четко постулирует положение о том, что к реализации ее положений на всех уровнях управления в Российской Федерации должны применяться единые подходы, в подтверждение чему в Программе нацполитики в РФ предусмотрено материально-ресурсное обеспечение воплощения в практической плоскости проектов, способных не декларативно, а фактически обеспечивать укрепление гражданского единства многонационального народа Российской Федерации, сохранение межнационального мира и согласия.

Совершенствование взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в целях укрепления гражданского единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), сохранения межнационального мира и согласия осуществляется в рамках реализации Программы путем предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также гран-

товой поддержки, осуществляемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Причины такой позиции федеральной власти и столь пристального внимания к вопросам национальной политики в Российской Федерации обусловлены реально существующими проблемами экстремизма, межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных конфликтов и напряженности. Разработанные нормативные правовые акты в этой области направлены, прежде всего, на профилактику и раннее предупреждение таких негативных явлений. При этом Правительство РФ четко понимает невозможность самостоятельного решения этих вопросов на любом из управленческих уровней России: будь то федеральный, региональный (уровень субъектов Российской Федерации) или уровень местного управления. Только единые подходы и объединение усилий способны дать действенные положительные результаты.

При этом необходимо отметить, что субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления участвуют в реализации Программы нацполитики РФ в части полномочий, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. В целях координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации создана Межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений.

Безусловно, особая роль в реализации Стратегии нацполитики отводится Правительству РФ, которое разрабатывает и утверждает основные характеристики (индикаторы), позволяющие оценивать состояние межнациональных (межэтнических) отношений в стране, эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации задач государственной национальной политики Российской Федерации. Это положение еще раз подчеркивает, что государственная национальная политика реализуется на всех уровнях управления Российской Федерацией, при этом эталонные важные для достижения ее целей значения определяются из единого центра. Полагаем это еще одним аргументом в пользу того, что Стратегия нацполитики РФ не может являться «рекомендательным» документом.

Обращаясь к Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об ОМС), можно выделить как раз те полномочия, которые в деятельности ОМС связаны с реализацией национальной политики.

Исходя из сложившейся структуры организации местного самоуправления в Российской Федерации, все муниципальные образования наделены соответствующими полномочиями:

— органам местного самоуправления городского, сельского поселения (ст.14.1 Закона об ОМС) вменено: «создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения»;

— муниципальным районам (ст.15 Закона об ОМС) поручена: разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержка и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализация прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов. При этом, так же как и за органами местного самоуправления городского, сельского поселения, за муниципальными районами закреплены следующие права, не отнесенные к вопросам местного значения муниципальных районов, а именно: создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района;

— муниципальные, городские округа (ст.16 Закона об ОМС) принимают участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа; разрабатывают и осуществляют меры, направленные на

укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа.

Проанализировав эти полномочия, можно выделить общие для всех видов муниципальных образований, и характерные только для некоторых из них. К числу общих полномочий относятся:

- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий;

- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений.

Далее выделим специфический функционал, характерный для таких муниципальных образований, как муниципальные районы, муниципальные и городские округа.

За муниципальными районами зафиксирована:

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия;

- поддержка и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района;

- реализация прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств;

- обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов;

- профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов.

- За муниципальными округами и городскими округами закреплено:
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа;
 - разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия;
 - поддержка и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа;
 - реализация прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств;
 - обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов;
 - профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Для лучшего понимания полномочий ОМС в реализации национальной политики предлагаем представить их в табличной форме:

№ №	Наименование полномочия	Городское и сельское поселение	Муниципальный район	Муниципальный округ	Городской округ	Городской округ с внутригородским делением
1.	Создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий	+	+	+	+	+
2.	Оказание содействия национально-культурному развитию народов российской федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений	+	+	+	+	+

№ №	Наименование полномочия	Городское и сельское поселение	Муници- пальный район	Муници- пальный округ	Городской округ	Город- ской округ с внутри- городским делением
3.	Участие в профи- лактике террориз- ма и экстремизма, а также в мини- мизации и (или) ликвидации по- следствий прояв- лений терроризма и экстремизма			+	+	
4.	Разработка и осу- ществление мер, направленных на укрепление меж- национального и межконфессио- нального согласия		+	+	+	
5.	Поддержка и раз- витие языков и культуры наро- дов российской федерации		+	+	+	
6.	Реализация прав коренных мало- численных на- родов и других национальных меньшинств		+	+	+	
7.	Обеспечение со- циальной и куль- турной адаптации мигрантов		+	+	+	
8.	Профилактика межнациональ- ных (межэтниче- ских) конфликтов		+	+	+	

Представленный контекстный анализ свидетельствует, что за-
крепленный за ОМС функционал в Законе об ОМС в области наци-
ональной политики различается в зависимости как от занимаемой
площади соответствующего муниципального образования, так и от

плотности населения соответствующего муниципального образования, что влияет на его признание тем или иным видом муниципального образования.

Такой подход, на наш взгляд, требует коррекции, поскольку в целом, конечно же, он отражает в своей совокупности направления реализации национальной политики, но, когда речь заходит о предметном их воплощении хотя бы на уровне текста закона, выявляются отдельные пробелы и коллизии. Совершенно ясно, что при реализации национальной политики на всех уровнях власти в Российской Федерации абсолютно все ее приоритеты должны отражаться на каждом из уровней.

Стратегия нацполитики РФ определяет и закрепляет следующие приоритеты (п.5 Стратегии):

а) укрепление гражданского единства, гражданского самосознания и сохранение самобытности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);

б) сохранение этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации;

в) сохранение русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения;

г) гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений, профилактика экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве;

д) создание дополнительных социально-экономических, политических и культурных условий для улучшения социального благополучия граждан, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в Российской Федерации, прежде всего — в регионах с высокой миграционной активностью, со сложным этническим и религиозным составом населения, а также на приграничных территориях Российской Федерации;

е) соблюдение прав коренных малочисленных народов Российской Федерации;

ж) поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Российской Федерацией и добровольному переселению в Российскую Федерацию.

Видится правильным полное восприятие этих ключевых позиций всеми муниципальными образованияами, как элементами системы органов местного самоуправления, входящих в единую систему

публичной власти. Особенно это важно в условиях вступивших в силу изменений в Закон об ОМС в части формирования блока международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления. Не вызывает никаких сомнений, что на международном уровне государственные национальные интересы должны быть положены в основу любых внешних активностей ОМС.

В целях кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления, реализующих государственную национальную политику Российской Федерации, был разработан и утвержден профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» (Приказ Минтруда России от 02.08.2018 №514н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений»). Утверждение такого стандарта свидетельствует, на наш взгляд, о единстве понимания реализации государственной национальной политики на всех уровнях управления в государстве. Трудовой функционал, которым должен будет обладать специалист в указанной сфере, в полной мере отражает и те полномочия, которые на сегодня закреплены за ОМС, а также те стратегические приоритеты, что предусмотрены в Стратегии нацполитики РФ. Стандартом определены следующие сферы применения труда специалиста:

- организация и обеспечение деятельности, направленной на укрепление общероссийской гражданской идентичности, сохранение и поддержку этнокультурного и религиозного многообразия народов Российской Федерации;

- организация и осуществление деятельности, направленной на обеспечение межнационального (межэтнического) и межрелигиозного (межконфессионального) согласия, гармонизацию межнациональных отношений, профилактику конфликтов на национальной или религиозной почве;

- организация и осуществление деятельности по обеспечению равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии;

- организация и осуществление мониторинга в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений и раннего предупреждения конфликтов;

- сопровождение деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Подобный подход к вопросам реализации государственной национальной политики со стороны государства свидетельствует:

- во-первых, о фактическом претворении в жизнь приоритетов национальной политики;
- во-вторых, о реализации государственной национальной политики на всех уровнях публичной власти;
- в-третьих, о необходимости корректировки отдельных положений правовых актов в части их однозначного понимания как актов, реализуемых в пределах своей компетенции всеми органами государственного управления в единой системе публичной власти;
- в-четвертых, на законодательном уровне при определении компетенции органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики для всех муниципальных образований предусмотреть отражение в их функционале приоритетов национальной политики во избежание пробелов в зависимости от вида муниципального образования при определении правомочий в указанной сфере.

ИСУПОВА СВЕТЛАНА СЕМЁНОВНА,
*канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и муниципального
управления факультета государственного управления и права
Московского областного филиала РАНХиГС,
Генеральный директор ООО «ЕврАКонс»*

АКТИВИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ ЧЕРЕЗ ТОС, ИНИЦИАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ И ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

В течение довольно многих лет можно было констатировать тот факт, что в целом ряде муниципальных образований население весьма отстранено от деятельности в сфере местного самоуправления (далее — МСУ). Более того, некоторыми лицами нередко высказывалось мнение о том, что под МСУ следует понимать исключительно деятельность соответствующих местных органов власти по решению вопросов местного значения. Однако закрепленные в целом ряде зако-

нодательных актов правовые нормы трактуют МСУ в первую очередь именно как собственную деятельность населения муниципально-го образования по реализации локальных задач. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ МСУ в нашей стране «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». И лишь далее, в ч. 2 той же статьи речь идет о деятельности выборных и иных органов МСУ. Согласно основному документу, закрепляющему систему МСУ в РФ — Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), МСУ — одна из основ конституционного строя России, и представляет собой форму осуществления народом своей власти. При этом речь также идет о самостоятельном решении населением непосредственно и/или через муниципальные органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1).

В Конституции РФ и в Законе № 131-ФЗ, а также ряде других федеральных законов закреплены конкретные формы и способы непосредственного участия населения в МСУ. Большинство из них регламентированы в главе 5 Закона № 131-ФЗ, которая и носит название «Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления». Многие из них известны уже давно, но есть и более современные, которые нашли свое законодательное закрепление относительно недавно. Среди давно используемых на местах и неоднократно доказавших свою эффективность форм непосредственной деятельности граждан по решению локальных задач следует назвать ТОС — территориальное общественное самоуправление. В соответствии с чч. 1, 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их компактного проживания на части территории муниципального образования «для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения». Конфигурация территории ТОС может быть различна — от подъезда многоквартирного дома, такого дома целиком или группы домов, расположенных рядом — до городского микрорайона либо сельского населенного пункта, не являющегося поселением. ТОС может осуществляться непосредственно населением путем проведения собраний и конференций, либо посредством

создания органов ТОС (ч. 2 той же статьи). ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом МСУ. В соответствии с уставом ТОС может являться юридическим лицом в организационно-правовой форме некоммерческой организации (далее — НКО) (ч. 5 ст. 27 Закона № 131-ФЗ), но обязательного требования о создании и регистрации для ТОС юридического лица в Законе № 131-ФЗ нет. На практике многие ТОС опасаются такой регистрации, с тем чтобы избежать возникновения налоговых вопросов. Требования к содержанию устава ТОС закреплены в ч. 9 комментируемой статьи.

В последние годы ТОС весьма активно работают уже во многих регионах РФ. Среди наиболее типичных примеров соответствующей деятельности следует назвать следующие структуры:

- старшие по подъездам (в многоквартирных домах);
- домовые комитеты (в многоквартирных домах и группах таких домов);
- уличные комитеты (для группы индивидуальных домов в пределах улицы);
- ТОС в населенных пунктах, не являющихся поселением;
- ТОС в городских микрорайонах.

Деятельность ТОС связана с решением для соседей, жителей объединившейся территории насущных проблем. Наиболее часто к вопросам, подведомственным ТОС, относятся:

- благоустройство и озеленение прилегающей к многоквартирным домам территорий, дворов, скверов, обустройство клумб и цветников;
- ремонт локальных дорог и проездов;
- обустройство детских и спортивных площадок во дворах, парках и скверах;
- оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на соответствующей территории;
- работа с детьми и подростками путем организации детских клубов, кружков, спортивных секций на территории ТОС, развитие наставничества и патриотическое воспитание подрастающего поколения;
- проведение культурно-просветительской работы;
- подготовка и проведение праздников, спортивных и прочих мероприятий для жителей ТОС;

- оказание разносторонней помощи малообеспеченным и социально уязвимым категориям граждан, в том числе путем сбора продуктов питания, одежды, медикаментов, различных бытовых предметов;
- поддержка пожилых, одиноких жителей и инвалидов, в том числе путем предоставления услуг по закупке продуктов и вещей, помощи в уборке и мелком ремонте квартир, в приготовлении пищи, организация для таких граждан досуговых мероприятий;
- контроль работы организаций жилищного и коммунального секторов путем участия в комиссиях по осмотру жилищного фонда, по приемке оказанных жителям коммунальных услуг;
- проведение общественных проверок технического состояния дома(-ов) и их оборудования, подвалов и чердаков;
- внесение предложений по проведению текущего и капитального ремонта многоквартирных домов;
- участие в проверках состояния магазинов, мастерских и других организаций, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, а также в иных местах на территории ТОС;
- контроль санитарно-эпидемиологической обстановки и пожарной безопасности, экологический контроль.

Преимущества от деятельности ТОС несомненны. Во-первых, здесь очень ярко проявляется один из важнейших принципов, на которых должно строиться эффективное МСУ — принцип субсидиарности. Суть его сводится к следующему: любая публично важная задача должна решаться на самом низком уровне до тех пор, пока на этом уровне она может быть решена оптимально (то есть гарантированно, качественно, в срок и по минимальной цене). И только в том случае, если в силу изменившихся внешних причин (ужесточение законодательных требований, например) на этом уровне задача уже не может быть решена, ее решение передается на следующий уровень; при этом движение должно всегда идти снизу вверх, а не наоборот. Таким образом, до тех пор, пока ТОС решают (полностью либо частично) конкретные вопросы местного значения, органы МСУ муниципального образования могут не заниматься соответствующей деятельностью и направить свои усилия на реализацию иных полномочий. Тем самым высвобождаются как персонал, так и определенные средства местного бюджета.

Во-вторых, сами граждане — члены ТОС более активно включают-ся в общественную жизнь на территории своего муниципалитета, на-

чинают лучше понимать локальные задачи и определенные сложности муниципального управления. При этом реализуется другой важный принцип — партисипативности, то есть активной вовлеченности жителей в муниципальную деятельность, а это — важнейший шаг на пути формирования действенного гражданского общества на местах. Только при условии взаимодействия органов МСУ и населения возможен социальный консенсус, когда власть активно содействует улучшению жизни в муниципалитете, а жители ценят своих муниципальных руководителей, готовы их избирать в будущем и защищать в случае противодействия, например, со стороны региональных структур.

И, наконец, в-третьих — следует подчеркнуть важность примера работы ТОС для подрастающего поколения. Если дети и подростки видят, сколько сил приложили их родители, озеленяя и благоустраивая двор, молодые люди никогда не сломают посаженные взрослыми деревья, не вытопчут цветы, не испортят новые или свежотремонтированные лавочки. Если усилиями членов ТОС были покрашены стены в подъезде — молодежь вряд ли испортит их различными надписями или рисунками. Наоборот, скорее пример родителей приведет к тому, что подростки и сами станут участвовать в последующих мероприятиях ТОС по приведению в порядок домов, подъездов, дворов, детских и спортивных площадок.

Для того, чтобы инициативы жителей по созданию и развитию ТОС расширялись, необходимо оказывать объединениям граждан всестороннюю помощь — от просветительской до правовой. Кроме того, большую роль в реализации таких начинаний могут сыграть представители органов МСУ. Так, следует проводить с жителями различные встречи, на которых рассказывать про ТОС, приводить положительные примеры их деятельности в других муниципальных образованиях. Целесообразно разработать специальные локальные нормативно-правовые акты, закрепляющие порядок создания ТОС и его взаимодействия с органом МСУ-куратором, а также иные муниципальные документы. Например, в Октябрьском районе Ростовской области разработаны и размещены на сайте районной администрации следующие нормативно-правовые акты³⁰:

- Модельное положение о порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления.

³⁰ <https://octobdonland.ru/region/iniziativ/poradoktos/>

- Модельный устав территориально общественного самоуправления.

- Типовое положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании.

Такие документы, вне всякого сомнения, весьма востребованы жителями поселений, входящих в состав района. Кроме того, на сайте администрации района размещены материалы о том, для чего создается ТОС. Помимо разъяснения правового регулирования его создания и деятельности в рамках Закона № 131-ФЗ, специалисты справедливо отметили, что регистрация ТОС в организационно-правовой форме НКО позволяет:

- принимать участие в различных конкурсах, которые муниципальный район проводит для своих поселений;
- получать гранты на развитие своей территории;
- претендовать на получение государственных субсидий;
- участвовать в тендерах на закупки для муниципальных нужд, и в случае победы заключать с муниципальными властями договоры на благоустройство, озеленение, реализацию социально важных задач;
- самостоятельно определять исполнителя общественно важных работ на своей территории.

Кроме того, зарегистрированный ТОС имеет право:

- аккумулировать финансовые средства;
- направлять эти средства на реализацию своих мероприятий;
- иметь в собственности имущество³¹.

Помимо сказанного, на сайте администрации Октябрьского района размещены муниципальные нормативно-правовые акты, которые регулируют вопросы деятельности ТОС. Среди них следует в первую очередь назвать муниципальную программу «Развитие территориального общественного самоуправления».

Муниципальные нормативно-правовые акты по вопросам создания и деятельности ТОС приняты и реализуются не только в муниципальных районах и поселениях. Во многих крупных городах тоже есть аналогичные документы, например, Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Калуга», утвержденное решением Городской Думы г. Калуги от

³¹ <https://octobdonland.ru/region/iniziativ/>

21 июня 2011 года № 137 (ред. от 27.04.2022)³². В документе закреплены порядок организации и осуществления ТОС, порядок регистрации их уставов, а также условия и порядок выделения необходимых денежных средств из городского бюджета. Так, в бюджете г. Калуги могут быть предусмотрены средства для осуществления органами ТОС хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Такие средства могут выделяться на основании договора между органами ТОС и уполномоченным по данному вопросу органом городской Управы г. Калуги. Последний вправе осуществлять контроль расходования ТОС выделенных бюджетных средств. Кроме того, ТОС представляет уполномоченному органу отчеты об использовании предоставленных средств в порядке и сроки, установленные договором. Нет никаких сомнений в том, что активное участие органов МСУ г. Калуги в деятельности по содействию развитию ТОС на территории города приносит свои ощутимые результаты. В настоящее время в муниципальном образовании «Город Калуга» действует 58 территориальных общин. Сотрудники городской администрации находятся с руководителями ТОС в постоянном контакте, проводят различные мероприятия — как обучающие, так и по обмену наилучшим опытом. Кроме того, в городе регулярно проводятся различные соревнования между территориальными общинами. Многие ТОС давно установили партнерские отношения с предприятиями, расположенными на подведомственной территории, и зачастую привлекают представителей бизнеса к реализации различных инициатив, а также участию в мероприятиях ТОС — например, по строительству спортивных сооружений, обустройству детских игровых площадок и проч. Представители деловых кругов охотно оказывают такую помощь: ведь результаты реализации проектов, инициированных ТОС, довольно быстро становятся видны. Кроме того, такие инициативы направлены на помощь людям, на украшение и благоустройство территории, где расположены и сами предприятия.

Помимо города Калуги, ТОС активно развиваются в Брянске, Екатеринбурге, Кирове, Перми, Рязани, Томске, Чите и других рос-

³² <https://docs.cntd.ru/document/972404200>

сийских городах. Мы надеемся, что соответствующая активность жителей будет в перспективе только развиваться, что пойдет на пользу муниципальным образованиям и их населению.

Среди современных форм участия населения в МСУ следует называть инициативные проекты, соответствующее регулирование содержится в ст. 26.1 Закона № 131-ФЗ. При этом речь идет о внесенных в администрацию муниципального образования предложениях граждан по реализации наиболее важных и интересных для жителей мероприятий. Внесению инициативного проекта в администрацию должно предшествовать его предварительное обсуждение на сходе, собрании либо конференции граждан, собрании (конференции) ТОС. Такие проекты могут быть направлены как на решение законодательно установленных вопросов местного значения, так и на реализацию иных разрешенных полномочий органов МСУ. В результате выдвижения и реализации инициативных проектов жители конкретного муниципалитета получают возможность непосредственно участвовать в выборе приоритетов в сферах благоустройства, озеленения, а также социально-культурной сфере. Кроме того, население привлекается к формированию и исполнению местного бюджета.

С инициативой по выдвижению инициативного проекта могут выступить органы ТОС, староста сельского населенного пункта, инициативная группа численностью от 10 совершеннолетних жителей, а также иные лица в соответствии с решением местного совета депутатов. При подготовке инициативного проекта следует описать актуальную приоритетную проблему и необходимые способы ее решения. Кроме того, следует представить расчеты сроков реализации проекта и смету расходов. В последней надо указать объем необходимых бюджетных средств, а также описать предполагаемое финансовое и прочее участие всех заинтересованных лиц.

Для выявления позиции граждан относительно инициативного проекта целесообразно провести анкетирование среди жителей. Для этого можно использовать места, наиболее активно посещаемые гражданами — магазины, кинотеатры, отделения Сбербанка и почты, библиотеки, музеи, парки и скверы. Проводить анкетирование можно и на остановках общественного транспорта. Главное, чтобы анкета была составлена грамотно — содержала четкие, понятные формулировки вопросов, на которые бы требовались простые ответы (да, нет, затрудняюсь ответить), либо оценочную шкалу от 1 до 5. Опросный

лист не должен быть длинным, его оптимальный размер — 1 стандартный лист. Такую анкету респонденты смогут заполнить в течение порядка 5 минут. Можно также распространять анкету среди сотрудников предприятий и организаций, расположенных в муниципальном образовании, через школы, высшие и средние учебные заведения и проч. Цели информирования граждан служит также закрепленное в ч. 5 ст. 26.1 Закона № 131-ФЗ требование об обязательном опубликовании (обнародовании) информации об инициативном проекте для того, чтобы жителям была предоставлена возможность направлять свои замечания и предложения по проекту.

По прошествии 30 дней после внесения инициативного проекта муниципальная администрация должна его рассмотреть и принять решение — поддержать либо отказать в поддержке проекта, указав причину. Последнее возможно в следующих случаях:

- нарушение установленного порядка внесения инициативного проекта;
- невозможность реализации проекта вследствие отсутствия у органов МСУ соответствующих полномочий;
- невозможность реализации вследствие отсутствия требуемых бюджетных средств;
- наличие возможности решить ту же проблему более эффективно;
- признание данного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Более конкретный порядок взаимодействия граждан, выдвигающих инициативные проекты, и соответствующих подразделений органов МСУ должен быть урегулирован в муниципальных нормативно-правовых актах — например, Положении об инициативных проектах. Такие документы уже разработаны и приняты во многих муниципальных образованиях — например, в городах Мирном, Ростове-на-Дону, Твери и др. Так, в г. Тольятти соответствующее Положение было утверждено решением Думы городского округа от 23.06.2021 № 985. Аналогичные документы существуют и в муниципальных районах, и в поселениях. В качестве примера можно привести Положение об инициативных проектах на территории Денисовского сельского поселения Исетского муниципального района Тюменской области, утвержденное решением Думы Денисовского сельского поселения от 24 марта 2022 № 54³³. В разделе 2 указанного Положения закреплён

³³ <https://isetsk.admtyumen.ru/mo/Isetsk/government/villages/Denisovskoe/duma/dataNpa.htm?id=543306@egDocs>

порядок выдвижения, обсуждения, внесения и рассмотрения инициативных проектов, а в разделе 3 — порядок проведения конкурсного отбора проектов. Реализация инициативного проекта прописана в следующем, четвертом разделе. При этом закреплён порядок внесения инициативных платежей, если таковые проектом предусмотрены. Такие платежи оформляются договором пожертвования между инициатором проекта и уполномоченным органом МСУ и зачисляются в бюджет Денисовского сельского поселения в форме неналоговых доходов. В договоре закрепляются сумма, назначение денежных средств, срок их перечисления в бюджет сельского поселения, порядок расторжения договора в случае нарушения такого срока.

Еще один чрезвычайно важный раздел муниципальных нормативно-правовых актов в сфере инициативных проектов — порядок проведения конкурса таких проектов, включая конкретные показатели оценки важнейших критериев, среди них:

- Социальная значимость проекта, его социальная эффективность — здесь важно учесть количество жителей, выдвинувших инициативный проект либо проголосовавших за него во время собрания (конференции, схода граждан), а также предполагаемое количество благополучателей — то есть лиц, которые будут регулярно пользоваться результатами реализованного проекта.

- Процент участия населения микрорайона (населенного пункта) в процессе обсуждения имеющейся проблемы, положенной в основу при разработке инициативного проекта.

- Готовность жителей и представителей деловых кругов к финансовому участию в проекте посредством внесения инициативных платежей; доля собственного участия граждан/предпринимателей в финансировании проекта по отношению к его полной стоимости.

- Размер имущественного и трудового участия заинтересованных лиц (жителей и представителей бизнеса) в реализации инициативного проекта; формы такого участия — предоставление оборудования, специальной техники, материалов, технологий, длительность отводимого рабочего времени и проч.).

Анализ уже имеющейся практики реализации инициативных проектов показывает, что их основные цели таковы:

- улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг (прежде всего по водоснабжению);
- ремонт и строительство местных дорог и проездов;

- благоустройство и озеленение территории;
- улучшение системы уличного освещения;
- ремонт и модернизация объектов культурной и социальной инфраструктуры;
- обустройство зон отдыха, пляжей, парков и скверов;
- строительство и модернизация спортивных и детских площадок;
- благоустройство мест захоронения;
- проведение противопожарных мероприятий, особенно в сельской местности.

Неразрывно связан с понятием инициативных проектов и термин «инициативное финансирование». Здесь речь идет о такой форме участия населения в МСУ, как инициирование, отбор и последующий контроль реализации приоритетных проектов, которые будут профинансированы за счет средств местного бюджета. Кроме того, нередко при реализации таких проектов привлекаются определенные дополнительные средства из регионального бюджета, а также инициативные платежи жителей и бизнесменов. Таким образом, представители муниципального сообщества принимают непосредственное участие как в определении приоритетных проектов с целью решения наиболее остро стоящих проблем с использованием бюджетных средств, так и сами участвуют в софинансировании таких проектов.

Например, в августе 2023 года в Псковской области стартовал прием заявок на участие в конкурсном отборе инициативных проектов, которые выдвигаются для получения в 2024 году финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из регионального бюджета. Обязательное условие для участия в областном конкурсе — успешно прошедший конкурсный отбор в муниципалитетах Псковской области. Ожидается, что прием документов муниципальными администрациями продлится до 29 сентября 2023 года. Организатором областного конкурса является Управление по местному самоуправлению и территориальному развитию Правительства Псковской области. Заявки на участие в конкурсе должны быть направлены муниципальными администрациями в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Псковской области» с 9 по 20 октября 2023 года³⁴.

³⁴ <https://pskov.ru/novosti/08.08.23/150523>

В Рязанской области программа поддержки местных инициатив действует с 2017 года. За этот период было реализовано свыше 900 инициативных проектов. Так, в 2022 году в 171 муниципальном образовании успешно завершились 256 проектов, на что было направлено 262 млн рублей. Проекты затронули вопросы благоустройства различных общественных пространств, был проведен ремонт детских и спортивных площадок, важных социальных объектов — домов культуры, библиотек, а также дорог и иных объектов. В текущем 2023 году на поддержку местных инициатив выделено 327,47 млн рублей, эти средства предоставляются из регионального бюджета. При этом максимальная сумма поддержки одного проекта из областного бюджета была увеличена в 2023 г. с 2 до 3 млн рублей³⁵.

Аналогичная практика софинансирования местных инициатив действует и в Краснодарском крае, и еще в целом ряде субъектов РФ.

Несмотря на то, что опыт реализации инициативных проектов имеется уже во многих муниципальных образованиях, следует отметить в этой связи и наличие определенных проблем. Основная из них связана с ограниченностью местных бюджетов, в первую очередь — бюджетов небольших поселений. Поэтому муниципалитетам так важно сотрудничать с регионами, которые с целью оказания необходимой помощи при реализации инициативных проектов могут предоставлять бюджетам поселений межбюджетные трансферты. Другие проблемы связаны с недостаточной активностью населения и готовностью непосредственно участвовать в реализации описываемых инициатив — причем, как финансово, так и организационно. Представители деловых кругов тоже зачастую оказываются недостаточно мотивированными для участия в инициативных проектах.

Нам представляется чрезвычайно важным проведение разъяснительной работы как с населением, так и с представителями предпринимательских кругов об их участии в разработке и реализации инициативных проектов. При этом следует иметь в виду следующие возможные позитивные последствия расширения соответствующей практики:

- рост уровня и качества жизни населения;
- повышение качества предоставляемых муниципальных услуг;

³⁵ <https://iz.ru/1453073/2023-01-11/okolo-330-mln-rublei-vydelili-v-riazanskoi-oblasti-na-itsiativnye-proekty>

- минимизация иждивенческих настроений со стороны населения;
- более активная вовлеченность жителей в муниципальную жизнь;
- формирование активного гражданского общества;
- реализация принципа социального партнерства, при котором взаимоотношения между властью, бизнесом и населением строятся на базе взаимного доверия и партнерства, а решения принимаются на основе консенсуса;
 - возможность совместного выбора тех приоритетных проектов, которые призваны решить наиболее остро стоящие проблемы;
 - повышение эффективности использования бюджетных средств за счет софинансирования реализации отобранных проектов представителями бизнеса и самими жителями;
 - осознанная экономия ресурсов и бережная эксплуатация объектов, созданных в процессе реализации инициативных проектов.

Таким образом, уже сегодня можно говорить о несомненной актуальности таких форм непосредственного участия населения в МСУ, как ГОС и инициативные проекты/инициативное бюджетирование. Надеемся на дальнейшее развитие этих форм деятельности граждан, поскольку это будет способствовать экономическому развитию российских муниципалитетов, повышению уровня и качества жизни людей и формированию настоящего гражданского общества.

2. ДОКЛАДЫ О ЛУЧШИХ ПРАКТИКАХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ПОТЕНЦИАЛЕ ДЛЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РФ

ЛОМОВА НАТАЛЬЯ ГРИГОРЬЕВНА,
*кандидат психологических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления Алтайского филиала РАНХиГС*

ПАШКОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА,
*кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления Алтайского филиала РАНХиГС*

ЛЕОНТЬЕВА ДАРЬЯ СЕРГЕЕВНА,
*кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления Алтайского филиала РАНХиГС*

ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Алтайский край является сибирским регионом с богатой историей, природными ресурсами, уникальными месторождениями и разнообразными ландшафтами. Территория Алтайского края составляет почти 168 тыс. кв. км — это 21 место в Российской Федерации. На территории региона расположены больше 10 тыс. озер и крупные сибирские реки — Обь, Бия, Катунь и другие. Структура валового регионального продукта формируется с учетом географических, исторических и инфраструктурных условий развития территории. В настоящее время специализациями региона является промышленность, сельское хозяйство и торговля. Административный центр — город

Барнаул. Административно-территориальные образования Алтайского края на 2023 год представлены в таблице 1.

Таблица 1. Административное территориальное устройство Алтайского края на 2023 г.³⁶

№	Вид населенного пункта	Количество
1	Город краевого значения	9
2	Город районного значения	3
3	Закрытые административно-территориальные образования	1
5	Сельский район	59

В Алтайском крае количественно доминируют сельские районы, в которых стремительно сокращается население. Городов-миллионников в регионе нет. Динамика численности населения представлена в таблице 2.

Таблица 2. Динамика численности населения в Алтайском крае в 1990–2023 гг.³⁷

Годы	Все население, тыс. чел	В том числе		В общей численности населения, %	
		городское	сельское	городское	сельское
1990	2640,4	1533,2	1107,2	58,1	41,9
2000	2651,6	1399,1	1252,5	52,8	47,2
2010	2430,8	1320,1	1110,7	54,3	45,7
2020	2317,2	1319,6	997,6	57,0	43,1
2023	2131,0	1242,7	888,2	58,3	41,7

Количество жителей в краевой столице составляет не более 700 тыс. чел. Если обратиться к возрастному составу населения города Барнаула, то тенденции следующие: доминирующую группу населения (43 %) составляют взрослые, возрастом от 30 до 59 лет, на втором и третьем месте — молодежь от 18 до 29 лет и подростки от 7 до

³⁶ Таблица составлена по материалам официального сайта Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <https://www.altairregion22.ru>

³⁷ Таблица составлена по материалам официального сайта Управления Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай [Электронный ресурс]. URL: <https://22.rosstat.gov.ru/folder/33247>

17 лет (чуть более 11%). Такие же тенденции характерны и для других городов края. Представленная динамика не может не влиять на организацию местного самоуправления, в том числе на организацию территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях региона.

В 2009 г. Алтайский край насчитывал 795 муниципальных образований, в их числе 60 муниципальных районов, 6 городских поселений, 11 городских округов, 718 сельских поселений. В этот же период регион занимал первое место в России по числу сельских поселений. В 2023 году в составе региона находятся 694 муниципальных образования, в том числе четыре муниципальных округа, девять городских округов, 56 муниципальных районов, семь городских поселений и 618 сельских поселений (таблица 3). Процесс трансформации из двухуровневой в одноуровневую систему организации местного самоуправления в регионе происходит очень медленно.

Таблица 3. Количество и виды муниципальных образований в Алтайском крае в 2009–2023 гг.³⁸

№	Вид муниципального образования	01.01.2009	01.01.2019	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023
1	Муниципальный район	60	59	59	58	56
2	Муниципальный округ	—	—	—	1	4
3	Городской округ	11	10	10	10	9
4	Городское поселение	6	7	7	7	7
5	Сельское поселение	718	643	641	632	618

Точкой отсчета в развитии институтов территориального общественного самоуправления (далее — ТОС) в Алтайском крае, как и в других регионах Российской Федерации, являются 1990-е гг.,

³⁸ Таблица составлена по материалам официального сайта Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <https://www.altairregion22.ru>

когда такая форма стала возможной с учетом изменений законодательства о местном самоуправлении. В подавляющем большинстве муниципальных районов края территориальное общественное самоуправление организовывалось в форме уличных комитетов. На начальных этапах становления органы ТОС формировались с участием органов власти, по предложению местных администраций выдвигались кандидатуры председателей органов ТОС в той или иной местности. За годы реформы жилищно-коммунального хозяйства появились товарищества собственников жилья. В дальнейшем люди самоорганизовывались для решения важных для них вопросов: организация культурного досуга; проведение организационных собраний по вопросам облагораживания территорий и обеспечения их всеми необходимыми условиями для жизнедеятельности; решение личных проблем жильцов, в том числе помощи многодетным и малоимущим семьям, старикам; помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации и др. Деятельность института ТОС должна была приобрести системный характер по обеспечению территорий условиями для более качественного уровня жизни населения.

На современном этапе общественное самоуправление — это реальная самоорганизация населения, с помощью которой решаются локальные проблемы и реализуются конкретные инициативы. Однако не все муниципальные образования региона смогли внедрить этот опыт и оценить его преимущества. Перечень вопросов, решением которых занимаются органы ТОС и объем работы увеличивается и становится разнообразнее. Каждый орган ТОС обладает разной по площади территорией, численностью населения, что сказывается на уровне сложности выполняемой работы. Наиболее распространенными формами общественного самоуправления в Алтайском крае являются уличные комитеты и советы ТОС, кроме того, активно развивается институт сельских старост.

Нормативно-правовой основой организации и функционирования территориального общественного самоуправления являются Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Устав Алтайского края. Ст. 104 Устава регламентирует важный принцип организации территориального общественного самоуправ-

ления в регионе — непосредственное участие населения посредством создания органов ТОС³⁹.

Муниципальные правовые акты в Алтайском крае предусматривают особенности функционирования ТОС в границах муниципального образования. Так, например, ст. 24 Устава городского округа — города Барнаула, помимо определения ТОС, содержит подробные положения, касающиеся территориального общественного самоуправления на территории города⁴⁰. В частности, устанавливаются границы осуществления общественного самоуправления; уделяется внимание вопросам порядка и условий организации и осуществления ТОС; выделение средств из бюджета, что, в свою очередь, должно быть конкретизировано отдельным нормативно-правовым актом муниципалитета. Кроме того, в городе Барнаул действует Положение о территориальном общественном самоуправлении, принятое 3 июня 2011 года, определяющее понятие ТОС и его границы; правовые основы и принципы осуществления деятельности ТОС на территории города; права граждан на осуществление ТОС; порядок создания, правила учреждения ТОС; полномочия собраний граждан, осуществляющих деятельность в органах ТОС; структуру этих органов, а также экономическую основу деятельности ТОС (финансы, поощрение, имущество), гарантии ТОС и др.⁴¹. Подобные Положения приняты и в муниципальных образованиях Алтайского края.

Актуальное количество действующих органов ТОС на территории Алтайского края установить крайне сложно в силу слабой систематизации и фрагментарности данных о ТОС на официальных сайтах органов государственной власти. Органы местного самоуправления также не всегда размещают информацию о количестве действующих ТОС или о достижениях руководителей ТОС, а имеющиеся данные на сайтах чаще всего устаревшие и не отражают реальную ситуацию.

На официальном сайте Алтайского края есть раздел «Создание условий ТОС», в котором представлена информация для населения

³⁹ Устав (основной закон) Алтайского края принят АКЗС от 5 июня 1995 года № 3-3С [Электронный ресурс]. URL: https://www.altairregion22.ru/official_docs

⁴⁰ Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края: Решение Барнаульской городской Думы от 28.02.2018 № 71 [Электронный ресурс]. URL: <https://duma-barnaul.ru/duma/charter/glava-iii>

⁴¹ Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле: Решение Барнаульской городской Думы от 03.06.2011 [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/438946711>

и руководителей по вопросам создания ТОС, например, последовательность принятия решения о создании ТОС, темы для обсуждения, количество собраний и необходимое их содержание, требования к документам, например, протоколу. Недостаток этого раздела заключается в том, что опубликован материал в 2017 году и более не редактировался.

Второй раздел «Разъяснения по созданию и организации деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании» содержит понятийный аппарат, нормативную основу, порядок учреждения ТОС, необходимые разделы Устава ТОС, территория деятельности ТОС, формы ТОС, перечень исключительных полномочий и классификацию органов ТОС, права и полномочия ТОС, а также экономическую основу деятельности ТОС и формы экономической поддержки. Материал опубликован также в 2017 году, и больше никаких дополнительных материалов опубликовано не было.

Отсутствие данных составляет сложность для объективного исследования и не позволяет выявить и проанализировать из общего перечня те ТОС, которые работают с населением и те, которые указаны формально. Кроме того, органы ТОС зачастую не являются юридическими лицами и проверить их существование на других ресурсах не представляется возможным.

Из данных, которые представлены в материалах Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края»⁴², можно сделать вывод, что количество ТОС ежегодно уменьшается. В 2015 году на I Краевой конференции «Территориальное общественное самоуправление в Алтайском крае: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития» было озвучено, что в регионе осуществляли деятельность 276 органов ТОС. Например, в шести городских округах были созданы 194 органов ТОС, в девяти муниципальных районах — 82 ТОС, в городских округах, то есть, в городах Барнауле, Бийске, Заринске, Рубцовске и Алейске — 72, 65, 52, 4 и 1 соответственно. В Алтайском и Табунском районах действовали по 6 органов ТОС, в Залесовском, Заринском, Кулундинском, Усть-Калманском, Усть-Пристанском и некоторых других районах — по 1–3 ТОС.

⁴² Ассоциация «Совет муниципальных образований Алтайского края» [офиц. сайт]. URL: <https://xn--80aaal3agbdhufb1acgn5u.xn--p1ai>

В 2020–2021 гг. в докладе председателя Ассоциации С.Я. Агарковой была озвучена цифра 170 ТОС в краевом масштабе⁴³, причем была особо отмечена практика организации и функционирования органов ТОС в городе Барнауле. Именно руководители ТОС краевой столицы успешно формируют свои сообщества, нацеленные на развитие комфортной городской среды. В 2023 году в г. Барнауле осуществляют свою деятельность 65 органов ТОС и 43 уличных комитета.

Таблица 4. Количество органов ТОС в городском округе — городе Барнаул⁴⁴

Районы г. Барнаула	Совет ТОС	Комитет ТОС	Уличный комитет
Железнодорожный р-н	8	1	43
Индустриальный р-н	20	—	—
Ленинский р-н	12	—	—
Октябрьский р-н	7	—	—
Центральный р-н	17	—	—

Наличие сообществ позволяет городским властям с меньшими усилиями и большей эффективностью решать задачи в сфере взаимодействия с населением: обеспечивать обратную связь, проводить публичные слушания, вовлекать жителей в общественный и жилищный контроль и т.д. В целях поощрения данных образований в Барнауле традиционно проводится конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление города Барнаула».

Удачный пример организации территориального общественно-го самоуправления демонстрирует Железнодорожный район города Барнаула. На его территории система ТОС представлена: 8 Советами, 1 Комитетом и 43 уличными комитетами⁴⁵. За 2022 год в Железнодорожном районе прошло 9 конференций органов ТОС, 166 заседаний, а также были организованы многочисленные совещания и семинары с председателями уличных комитетов и советов многоквартирных

⁴³ Ассоциация «Совет муниципальных образований Алтайского края» [официальный сайт]. URL: <https://смоалтайскогокрая.рф/councilactivity>

⁴⁴ Таблица составлена по материалам официального сайта г. Барнаула [Электронный ресурс] URL: <https://barnaul.org/districts/administratsii-rayonov>

⁴⁵ Справка о Железнодорожном районе [Электронный ресурс] // Официальный сайт города Барнаула. URL: https://barnaul.org/committee_information/administratsiya-zheleznodorozhno-gorayona/spravka-o-zheleznodorozhnom-rayone.html

домов, обучающие мероприятия в виде лекториев и круглых столов для председателей советов многоквартирных домов и уличных комитетов, активных жителей района. Кроме того, советы ТОС организуют встречи граждан с депутатским корпусом, представителями органов местного самоуправления, общественных организаций. В органы ТОС за 2022 год обратились 1029 человек.

Участники ТОС регулярно совместно с населением организуют и проводят всевозможные акции и конкурсы. Традиционными стали субботники по очистке от мусора снежного городка, по очистке от объявлений столбов и информационных стендов, сбор макулатуры и батареек. В течение года проводятся культурно-массовые и спортивные мероприятия для жителей микрорайонов, в которых за 2022 г. приняли участие около 25 000 человек.

Деятельность органов ТОС не остается незамеченной, самые активные и инициативные сообщества поощряются различными наградами и благодарностями. Так, председатель Совета ТОС Петровского микрорайона стал победителем конкурса среди руководителей органов ТОС — «Лучший руководитель территориального общественного самоуправления городского округа Алтайского края».

Большое значение для развития института ТОС имеет поддержка органов муниципальной власти. В Алтайском крае в целях создания условий для развития ТОС органами местного самоуправления принимаются меры имущественной, финансовой и организационно-методической поддержки органов ТОС. Например, в Барнауле ежегодно органам ТОС предоставляются нежилые помещения муниципальной собственности по договорам безвозмездного пользования. Существуют меры финансовой поддержки, направленные на ведение уставной деятельности; оплату коммунальных услуг за занимаемое помещение; на возмещение затрат, связанных с регистрацией в качестве юридического лица.

Для вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, расходования бюджетных средств и, как следствие, повышение эффективности решения проблем сельских территорий с 2016 г. на территории Алтайского края реализуется Проект поддержки местных инициатив (далее — ППМИ)⁴⁶. Согласно регламенту ППМИ проект может реализовываться только в поселках, селах или поселках город-

⁴⁶ Проект поддержки местных инициатив [официальный сайт]. URL: <https://altaipredlagai.ru>

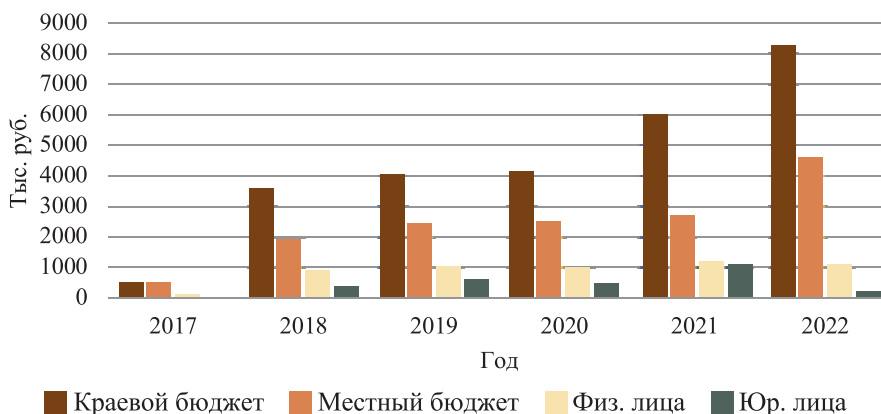
ского типа, и данное правило существенно ограничивало возможности участия городов Алтайского края в Проекте. С 2022 г. у участников ППМИ региона появились дополнительные возможности: допущены к участию малые города с численностью населения до 50 тыс. чел., с возможностью подачи двух заявок на конкурс (Заринск, Славгород, Алейск, Белокуриха, Яровое, Змеиногорск); муниципальным районам предоставлено право выдвигать на конкурс проекты районного (общеокружного) значения (которые будут использованы жителями двух и более муниципалитетов)⁴⁷.

Если рассматривать территорию городского округа — г. Барнаула, то здесь только сельские территории имеют возможность подать заявки и принять участие в конкурсе. В период с 2017 по 2022 годы на территории города было реализовано 35 проектов на общую сумму около 35 млн руб. Количество реализуемых проектов ППМИ имеет тенденцию к ежегодному увеличению. Наибольший объем денежных средств на реализацию проектов ППМИ выделялся из краевого бюджета. Если рассматривать софинансирование со стороны местного бюджета, то с каждым годом оно увеличивалось, и в 2022 г. составило 4,5 млн руб. Привлечение финансирования от физических и юридических лиц также увеличивается, в 2021 году оно достигло 2,2 млн руб. Для жителей города Барнаула наиболее приоритетным направлением является ремонт и возведение объектов городской инфраструктуры: ремонт дорог и создание спортивных площадок.

Значимую роль в процессе улучшения условий городской среды играют ТОСы, поскольку они привлекают внимание жителей, информируют население о существующем механизме решения проблем местного значения, являются организаторами инициативных групп населения, обсуждения инициатив и сбора подписей. Как показывает практика, реализация ППМИ непосредственно связана с хорошей организацией местного сообщества, активной позицией руководителей ТОС, систематической работой ТОС с населением и тесным взаимодействием с органами местного самоуправления.

⁴⁷ Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Кириллов А.А. Инициативные проекты как одна из перспективных форм гражданского участия в решении вопросов социально-экономического развития территории (на материалах Алтайского края) // Экономика. Профессия. Бизнес. 2022. № 3. С. 74–83.

Таблица 5. Объем средств, затраченных на реализацию проектов ППМИ в г. Барнауле за 2017–2022 гг., тыс. руб.⁴⁸



С 1 января 2021 года в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ закреплена новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления — инициативные проекты⁴⁹. В 2021 году Барнаулская городская Дума утвердила пакет документов, регламентирующих реализацию инициативного бюджетирования на территории Барнаула. В городе Барнауле, руководствуясь ст. 26.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, ст. 22.1 Устава городского округа — города Барнаула Алтайского края, городской Думой был утвержден городской конкурс инициативных проектов⁵⁰, который стал еще одним механизмом привлечения граждан к вопросам местного значения. Если раньше в г. Барнауле инициативные проекты могли быть реализованы только в сельской местности Индустриального, Ленинского и Центрального районов, то теперь они охватывают весь город-

⁴⁸ Составлено по материалам сайта Проект поддержки местных инициатив [официальный сайт]. URL: <https://altaipredlagai.ru>

⁴⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Доступ из справ.-прав. Системы Консультант Плюс.

⁵⁰ Об утверждении Порядка выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора в городском округе — городе Барнауле Алтайского края от 25.08.2023 г. № 173: Решение Барнаулской городской Думы. URL: <https://law-portal22.ru/normativnye-pravovye-akty-barnaulskoy-gorodskoy-dumy/reshenie-ot-25-08-2023-173-ob-utverzhdenii-poryadka-vydvizheniya-vneseniya-obsuzhdeniya-rassmotreniya>

ской округ. Можно отметить, что большую часть финансирования инициативных проектов городского конкурса предоставляет местный бюджет г. Барнаула. В 2022 году в администрацию города было подано 26 заявок, 22 из них прошли конкурсный отбор (в том числе от 13 органов ТОС и 9 инициативных групп)⁵¹, на реализацию инициатив населения из бюджета города выделили около 34 млн рублей⁵². Подобный проект реализуется также в г. Бийске⁵³.

Несомненно, в сельской местности, которая доминирует как административно-территориальная форма в регионе, работа по организации территориального общественного самоуправления идет очень сложно. Важным направлением работы в сельских районах является поддержка сельских старост с активной гражданской позицией. Старосты — это уважаемые, авторитетные люди, к которым прислушиваются в населенных пунктах. Они фактически несут исполнительные и распорядительные функции органов местного самоуправления. Являясь одним из важнейших инструментов взаимодействия органов местного самоуправления и населения, грамотная работа старост способствует оперативному выполнению полномочий органов местного самоуправления в населенных пунктах поселения, что приводит к реальному улучшению качества жизни в муниципальном образовании.

В Алтайском крае старосты появились еще в 1990-е годы, наиболее активно этот процесс развивался с января 2006 по 2010 год. В 2018 году в Алтайском крае был принят специальный закон «О старостах сельских населенных пунктов Алтайского края»⁵⁴.

Деятельность сельских старост поддерживается органами исполнительной власти и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Алтайского края». Ежегодно проводится краевой конкурс среди старост сельских населенных пунктов, победители которого поощряются памятными кубками, дипломами Ассоциации с выплатой денежного вознаграждения. В качестве иных форм и механизмов поддержки старост можно выделить следующие: поощрение наградами

⁵¹ Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Кириллов А.А. Инициативные проекты как одна из перспективных форм гражданского участия в решении вопросов социально-экономического развития территории (на материалах Алтайского края) // Экономика. Профессия. Бизнес. 2022. № 3. С. 74–83.

⁵² Основные итоги работы администрации г. Барнаула 2022. URL: <https://barnaul.org>

⁵³ Об инициативных проектах: Решение Думы города Бийска от 17.02.2022 № 693 (ред. от 19.05.2022) // Муниципальный вестник. 2022. № 7.

⁵⁴ Закон Алтайского края от 31.10.2018 №79-ЗС «О старостах сельских населенных пунктов Алтайского края». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550223457>.

поселенческого, районного и краевого уровней; первоочередной прием главой района, предоставление транспорта администрациями сельсоветов; публикация материалов о старостах на районных и региональных информационных ресурсах.

Возраст старост варьируется от 35 до 76 лет, по роду занятий есть работники бюджетной сферы, есть безработные, но в основном — это люди, вышедшие на заслуженный отдых. Уровень образования у всех разный, но их объединяет одно качество: активная жизненная позиция. Старосты транслируют наверх все возникающие проблемы, участвуют в рамках своих полномочий в решении большинства вопросов местного значения. Некоторые из них отличились интересными практиками: например, к таким старостам можно отнести А.Л. Сидорова из отдаленного села Майорка в Чарышском районе Алтайского края. Небольшое горное село Майорка расположено на юге Алтайского края в трехстах километрах от Барнаула, в нем всего сорок восемь дворов и две улицы. Александр Леонидович стал героем второго сезона социального проекта федерального оператора спутниковой связи РТКОММ «Меняем жизнь людей». В марте 2021 года во время презентации алтайского эпизода проекта журналисты и блогеры Барнаула в ходе электронного голосования выбрали историю старосты Майорки и помогли ему получить комплект оборудования для подключения в селе точки доступа к скоростному спутниковому интернету и трафик сроком на 1 год. За этот год при помощи эффективного современного и безальтернативного для населенного пункта средства связи в жизни Майорки произошли изменения, которые стали основой документального фильма, вошедшего во второй сезон проекта «Меняем жизнь людей». Кинопоказ для СМИ и блогеров состоялся в одном из кинотеатров Барнаула 30 июня 2022 года⁵⁵.

Лучшие старосты края, определенные по итогам ежегодного конкурса, работают в Усть-Калманском, Шипуновском, Первомайском, Алейском, Тальменском районах и, конечно, в других районах. Результативность работы старост отражается в доверии граждан и развитии территории.

30 марта 2023 года на 18-й сессии АКЗС депутаты внести изменения в закон «О старостах сельских населенных пунктов Алтайского

⁵⁵ Спутник надежды. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rtcomm.ru/press-center/news/sputnik-nadezhdy>

края»⁵⁶. Законопроект был подготовлен в связи с динамикой федерального законодательства, в результате право стать старостой получили не только жители сельского населенного пункта, но и граждане, в чьей собственности находится жилое помещение, расположенное на территории этого населенного пункта. Кроме этого, старостой может быть назначен муниципальный депутат, осуществляющий свои полномочия на непостоянной, то есть безвозмездной, основе. Общий порядок избрания сельского старосты в Алтайском крае не изменился. Он назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, по представлению схода граждан — жителей этого населенного пункта. При этом кандидат в старосты должен быть гражданином Российской Федерации старше 18 лет. Институт сельских старост призван обеспечить присутствие представителя местной власти в любом, даже отдаленном или малочисленном населенном пункте региона. По данным на 1 января 2022 года в Алтайском крае насчитывалось 235 сельских старост⁵⁷, из них 16 человек трудятся на оплачиваемой основе. С целью поддержки института старост сельских населенных пунктов муниципальными образованиями, в которых старосты осуществляют деятельность на оплачиваемой основе, из регионального бюджета ежегодно выделяются финансовые средства на компенсацию расходов по оплате деятельности старост. Оптимизация бюджетных расходов на содержание сельских поселений диктует необходимость укрупнения и объединения муниципальных образований, что объективно может привести к ухудшению работы с населением в отдаленных и малонаселенных пунктах.

Таким образом, обобщая опыт работы органов ГОС, можно выделить основные направления их деятельности: благоустройство микрорайонов и проведение месячников санитарной очистки; организация населения для ремонта и работ, предусматривающих сохранность жилого фонда; организация досуга населения, обеспечение полез-

⁵⁶ О старостах сельских населенных пунктов Алтайского края: Закон Алтайского края от 31.10.2018 № 79-ЗС (ред. от 05.04.2023) (принят Постановлением АКЗС от 29.10.2018 № 295) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

⁵⁷ Депутаты АКЗС расширили возможности для желающих стать сельским старостой. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ap22.ru/paper/Deputaty-AKZS-rasshirili-vozmozhnosti-dlya-zhelayuschih-stat-sel-skim-starostoy.html>; Доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» о состоянии местного самоуправления в Алтайском крае в 2021 г.

ной занятости детей и подростков; оказание помощи пожилым людям, малообеспеченным и многодетным семьям; содействие органам местного самоуправления в работе с населением частного сектора по заключению договоров на обслуживание с мусоровывозящими компаниями, газификации индивидуальных жилых домов; оказание содействия полиции и другим правоохранительным органам в охране общественного порядка и безопасности.

На сегодняшний день территориальное общественное самоуправление является действенной формой участия населения в местном самоуправлении, школой гражданской активности, способствующей формированию гражданской позиции, приобретению населением навыков самоорганизации и конструктивного сотрудничества с органами местного самоуправления в решении социально-значимых вопросов. Исходя из этого, органы государственной власти, органы местного самоуправления должны содействовать развитию ТОС, создавать условия для эффективной деятельности его органов. Практику использования потенциала ТОС и сельских старост, их встраивание в механизмы обратной связи с населением по самым различным вопросам продолжать в регионе необходимо.

Стоит также сказать о проблемах в организации территориального общественного самоуправления рассматриваемого региона.

Во-первых, в Алтайском крае, как и во всей стране, муниципалитеты находятся в неравных экономических условиях. Так, на территории одних расположены крупные предприятия, от которых поступают значительные финансовые ресурсы, способствующие успешному решению большинства вопросов местного значения. Другие же, а их подавляющее большинство, созданы в границах существовавших ранее сельсоветов, и при их формировании не оценивалось наличие материальных, финансовых и кадровых предпосылок. Есть немало населенных пунктов, где нет товарного производства. Это, конечно, негативно влияет на жизнеспособность муниципальных образований.

В целом для Алтайского края характерен высокий уровень различий в социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов, а также внутри групп городских округов и муниципальных районов. По объемам промышленного производства на душу населения муниципальные районы и городские округа различаются в несколько раз по уровню инвестиций в основной капитал, по уровню среднемесячных денежных доходов населения и т.д.

Значительны различия и в показателях развития потребительского рынка, оснащении социальной и транспортной инфраструктурой.

Во-вторых, актуальной остается проблема территориальной организации местного самоуправления. В регионе многими специалистами уже поднимался вопрос об объединении территорий в муниципальные округа в рамках 131-ФЗ, но на практике этот процесс сложноосуществим: процедура преобразования муниципальных образований длительна и строго регламентирована. Встречается сопротивление местной элиты, непонимание процессов объединения со стороны населения и, как следствие, низкая явка на избирательные участки, где организовывался референдум по этому вопросу (Бурлинский район и др.).

В-третьих, на территории Алтайского края можно наблюдать постепенное сокращение ТОС. Данный институт активно развивается и функционирует в основном в городских округах, из которых выделяется краевая столица, в том числе из-за экономических возможностей. Так, руководители ТОС краевой столицы, нацеленные на развитие комфортной городской среды, принимали активное участие в инициативном бюджетировании. Данные о наличии и деятельности органов ТОС малых городов, сельских территорий слабодоступны как исследователям, так и населению. В связи с этим перспективным считаем широкое общественное обсуждение концепции Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года⁵⁸, принятой на заседании общенационального собрания ТОС в Общественной палате РФ от 13 мая 2021 года.

⁵⁸ В России приняли стратегию развития территориального самоуправления до 2030 года [Электронный ресурс] // ТАСС. 2021. 5 мая. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11368051>

БАЛАЕВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,
кандидат юридических наук, эксперт Научно-экспертного Центра
Астраханского филиала РАНХиГС

МОНИН ВАДИМ ВЛАДИМИРОВИЧ,
кандидат исторических наук, доцент кафедры гуманитарных,
экономических и управленческих дисциплин
Астраханского филиала РАНХиГС

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ КАК РЕСУРС КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В 2020 году Градостроительный кодекс Российской Федерации дополнен пакетом норм, регулирующих общественные отношения в сфере комплексного развития территорий.

Комплексное развитие территорий представляет собой комплекс правовых, технических и организационных мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, муниципальных округов, городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства, создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, муниципальных округов, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур.

Сложностью и полиструктурностью процедуры комплексного развития территорий обусловлена специфика правового регулирования соответствующих общественных отношений, подпадающих под нормы гражданского, градостроительного, жилищного законодательства. Также правовое регулирование рассматриваемой сферы осуществляется правовыми актами об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в области охраны окружающей среды.

Качественные, системные изменения территорий страны напрямую затрагивают права и законные интересы больших социальных групп, заселяющих данные территории, осуществляющих на

них многочисленные виды хозяйственной деятельности. Указанные социальные группы активно участвуют в процессах планирования, реализации мероприятий по комплексному развитию территорий. По завершении мероприятий они играют важную роль сохранения и приумножения произведенных преобразований, разрабатывают и реализуют планы по дальнейшему улучшению пространств для проживания.

Исторически сложилось, что органы местного самоуправления, являясь ближайшей к населению страны властью, самым активным образом участвуют в разработке и реализации всех видов государственной политики. Не стала исключением и работа по комплексному развитию территорий, по реализации которой в муниципальных образованиях Астраханской области сложились собственные практики и подходы.

В Астраханской области по состоянию на 2022 год функционирует 141 муниципальное образование. Административным центром Астраханской области является городской округ «Город Астрахань». Всего в Астраханской области 2 городских округа: город Астрахань и закрытое административно-территориальное образование «Город Знаменск» в Ахтубинском районе области. Также имеется 11 муниципальных районов, 11 городских поселений и 117 сельских муниципальных образований.

В соответствии с пунктом 5 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципальных образований, относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальные программы.

Основными документами стратегического планирования, определяющими цели и задачи муниципальных образований, являются муниципальные программы, прогнозы социально-экономическо-

го развития муниципальных образований на краткосрочный период. Кроме того, документами, определяющими основные направления социально-экономического развития муниципалитетов, являются программы социально-экономического развития.

Одной из законодательных и организационных тенденций последнего времени является укрупнение, объединение муниципалитетов, что неоднозначно воспринимается как в среде ученых, так и между практическими работниками органов местного самоуправления, а также населением. Объединение экономического и природного потенциала поселений позволит улучшить их социально-экономическую ситуацию, приведет к уменьшению численности управленческого аппарата и сокращению расходов на его содержание, будет способствовать сокращению в дальнейшем расходов на выборные компании.

Объединение поселений приведет к увеличению численности населения на территории муниципального образования, что окажет влияние на доходную часть его бюджета, так как субсидия на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений из бюджета области определяется, исходя из числа жителей поселений.

Высвободившееся средства возможно будет направить на решение важных и насущных проблем, социальные нужды поселения.

Вместе с тем резкое снижение количества муниципальных служащих при возрастающей служебной нагрузке может стать предпосылкой снижения качества оказываемых муниципальных услуг, иным образом нарушить права населения соответствующих территорий.

При проведении процедур по объединению муниципалитетов, по нашему мнению, надо исходить из принципа увеличения налогооблагаемой базы вновь образуемых муниципалитетов за счет привлечения инвесторов и развития предприятий, позволяющих обеспечить рабочие места для жителей объединенного муниципалитета и поступления дополнительных доходов в бюджет муниципального образования.

Демократический характер современного российского законодательства предполагает наличие механизмов формирования и выражения населением собственной воли и позиции относительно проводимых преобразований.

Действующие механизмы учета мнения населения в муниципальных решениях в рамках стратегического и территориального планирования: все муниципальные правовые акты обнародуются

(опубликовываются) на Интернет-сайтах органов местного самоуправления, стендах зданий администраций, библиотеках, средствах массовой информации. Действуют Общественные Советы, созданы Комиссии по контролю и приему выполненных работ в рамках благоустройства территорий.

В целях эффективного взаимодействия с населением органами местного самоуправления ведется активная работа по выстраиванию обратной связи в сети Интернет. Созданы аккаунты в социальных сетях «Одноклассники», «ВКонтакте».

Наряду с официальными аккаунтами органов местного самоуправления руководителями органов местного самоуправления ведется личный диалог с гражданами посредством социальных сетей на личных страницах.

Кроме того, в Астраханской области создан и успешно функционирует Центр управления регионом, суть работы которого заключается в мониторинге информационного пространства на предмет наличия информации о ситуациях, требующих срочного управленческого воздействия. По мере поступления соответствующих сведений они направляются в органы государственной власти и местного самоуправления, к компетенции которых относится вопрос, для оперативного принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

Путем мониторинга системы «Инцидент Менеджмент» происходит выявление проблемных вопросов, о которых пишут жители в социальных сетях. «Инцидент Менеджмент» выявляет и собирает значимые сообщения: негативные оценки, жалобы, вопросы, отзывы, благодарности, и направляет в работу для решения возникшей проблемы. В течение установленного срока происходит отработка инцидента и размещение ответа на него.

Мониторинг сообщений граждан в социальных сетях позволяет оперативно организовать работу по решению обозначенных проблем.

Если говорить о межмуниципальном сотрудничестве, то на территории Астраханской области действует Ассоциация муниципальных образований Астраханской области, являющаяся юридическим лицом, в состав которой входят все существующие на территории региона 141 муниципальное образование.

Ассоциация использует в работе такие формы взаимодействия участников, как общее собрание, заседание Совета Ассоциации, заседание президиума Совета Ассоциации, текущая работа исполнитель-

ной дирекции, участие в работе Правительства Астраханской области, участие в работе исполнительной власти Астраханской области, консультирование муниципальных образований, проведение обучающих семинаров для муниципальных образований, поддержка сайта Ассоциации, оказание помощи муниципалитетам в разработке нормативно-правовых актов.

Ассоциацией проводятся конкурсы для территориального общественного самоуправления (ТОС). Целью конкурсов является поддержка данных организаций, а также создание условий для их развития.

Конкурсы проходят по трем номинациям:

- мероприятия в сфере благоустройства и экологии (в том числе организация и проведение субботников, акций по уборке мусора и сбора пластика, металлолома и т.д.);
- организация и проведение культурных мероприятий, развитие туризма и местных художественных промыслов;
- социальная поддержка населения.

Победители в каждой номинации получают гранты в размере 100 000 рублей на реализацию проектов своего территориального общественного самоуправления.

В Астраханской области по состоянию на 2022 год действуют 114 объектов территориального общественного самоуправления, 5 из них обладают статусом юридического лица. На территории региона активно функционирует Астраханское отделение общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления Российской Федерации.

В районах области программа поддержки территориального общественного самоуправления позволяет выстраивать в крупных муниципалитетах, в состав которых входят несколько населенных пунктов, систему общественной самоорганизации в каждом населенном пункте. В городе Астрахани поддержка территориального общественного самоуправления позволяет проводить в отдаленных микрорайонах города праздники, мероприятия, направленные на патриотическое воспитание молодежи.

Для решения задач комплексного развития территорий в Астраханской области активно используются экономико-правовые инструменты инициативного бюджетирования, предполагающие участие населения в расходовании бюджетных средств, участие населения

своим трудом, своими средствами в разработке и реализации проектов по изменению к лучшему окружающей среды проживания. Помимо прочего, указанные механизмы позволяют жителям обозначить и заявить власти о важных проблемах территорий населенных пунктов их проживания, которые необходимо решить в неотложном порядке. Зачастую это совсем небольшие направления расходов, но не всегда власть обращает внимание на эти участки.

Астраханский филиал РАНХиГС при Президенте РФ выступает координирующей научно-экспертной площадкой, на которой происходят разработка и внедрение множества механизмов управленческого воздействия, моделей социального взаимодействия. Когда практическим работникам органов местного самоуправления недостаточно знаний или практических навыков, они выступают с инициативой проведения на базе РАНХиГС образовательных семинаров с привлечением широкого круга экспертов по обсуждению конкретных вопросов и выработкой практических предложений, касающихся деятельности в сфере комплексного развития территорий.

14 июня 2023 года на базе Академии прошел образовательный семинар «Инициативное бюджетирование в муниципалитетах Астраханской области: понятие, проблемы и перспективы реализации» для сотрудников органов местного самоуправления.

Об истории развития механизма инициативного бюджетирования и нормативно-правовых основах его применения рассказал Вадим Монин, канд. ист. наук, доцент кафедры государственных, экономических и управленческих дисциплин Академии.

Перед собравшейся в конференц-зале Академии аудиторией и по видеосвязи выступил Сергей Кузнецов, эксперт Центра технологических инноваций ИСЭП Высшей школы экономики. Он отметил важную вещь, что есть запрос на совмещение деятельности по развитию органов ТОС и проектов инициативного бюджетирования.

Эксперт от министерства финансов Астраханской области, заместитель директора Центра по исполнению смет доходов и расходов органов исполнительной власти Астраханской области Михаил Барков дал конкретные рекомендации слушателям семинара по составлению расчетов и формированию проектов инициативного бюджетирования.

Участники семинара, представители городских и сельских поселений области обменялись опытом в реализации проектов инициа-

тивного бюджетирования на территории Астраханской области, обсудили имеющуюся проблематику, сформулировали пути решения соответствующих задач.

Организация и развитие на территории региона органами государственной власти и местного самоуправления территориального общественного самоуправления существенно способствует эффективному комплексному развитию территорий, поскольку повышает уровень активности населения, инициативы и участия в процессах по изменению к лучшей жизни вокруг, в том числе, с привлечением собственных финансовых, трудовых и иных ресурсов.

Поскольку основной целью функционирования органов государственной власти и местного самоуправления является постоянное улучшение жизни населения, повышение комфортности проживания на соответствующих территориях, то задачи благоустройства и всестороннего развития данных территорий решаются с применением целого ряда экономико-правовых управленческих инструментов. Это — проект «Формирование современной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» (строительство парков, скверов, озеленение и благоустройство территорий), на финансирование которого в 2022 году направлено 809 312 000 рублей, отраслевая целевая программа «Дети Астраханской области» (строительство многоквартирных жилых домов), на финансирование которого в 2022 году направлено 74 589 000 рублей.

В рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» были реализованы мероприятия по ремонту автомобильных дорог. Общая сумма финансирования составила 1 284 211 600 рублей.

Помимо бюджетного финансирования соответствующих мероприятий по комплексному развитию территорий, Астраханской области активно развивается муниципальное частное партнерство в соответствующей сфере, яркими примерами которого служат факты благоустройства девелоперскими компаниями набережных города Астрахани, строительства современных безопасных детских площадок, малых архитектурных форм, с последующей передачей их для эксплуатации в городскую администрацию.

Анализ деятельности органов местного самоуправления как ресурса комплексного развития территорий позволил сформулировать

ряд предложений по повышению эффективности соответствующей работы.

Предлагается законодательно выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходимо определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и региональных государственных органов власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникают споры, в первую очередь, межбюджетные. В качестве правового инструмента оптимизации процесса взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления следует рассматривать регламентацию взаимоотношений отдельным федеральным законом либо внесением соответствующих поправок в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом важно, передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия обеспечить необходимыми для их выполнения материальными и финансовыми ресурсами.

В настоящее время большинство передаваемых полномочий являются для органов местного самоуправления затратными, что экономически не стимулирует к их эффективному исполнению. Из-за отсутствия ресурсов вопросы местного значения, в том числе в сфере комплексного развития территорий решаются недостаточно эффективно.

Оценивая возможности и перспективы получения органами местного самоуправления налоговых и неналоговых доходов в части обеспечения расходных обязательств, связанных с решением вопросов местного значения, становится очевидным недостаток средств для реализации муниципалитетами своих полномочий (исполнения обязанностей).

Установленные для муниципальных образований нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты не позволяют сформировать доходную базу, соответствующую объему расходов, связанных с решением имеющихся проблем и задач.

Регулирование межбюджетных отношений муниципального и регионального уровней власти осуществляется в регионе на основании ряда нормативно-правовых региональных актов:

- Закон Астраханской области от 07.07.2008 № 39/2008-ОЗ (ред. от 28.12.2022) «О бюджетном процессе в Астраханской области»;
- Закон Астраханской области от 05.12.2005 3 74/2005-ОЗ (ред. от 10.05.2023) «О межбюджетных отношениях в Астраханской области»;
- Постановление Правительства Астраханской области от 03.09.2007 № 370-П (ред. от 24.03.2022) «О максимальных нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих Астраханской области».

В Астраханской области только 2 муниципальных образования не являются дотационными — Джанайский и Аксарайский сельсоветы, все остальные муниципалитеты получают помощь из регионального бюджета. Помощь осуществляется путем выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, эти дотации получают все муниципальные районы. Кроме того, получают дотации поселения — город Астрахань и город Знаменск. Величина дотаций зависит от количества жителей, проживающих в муниципальном образовании. Помощь оказывается с помощью субвенций и субсидий, субвенции получают все муниципалитеты поселенческого типа, кроме Джанайского и Аксарайского сельсоветов.

Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ, осуществляются с помощью дотаций.

В качестве дополнительных мер стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления между министерством финансов Астраханской области и муниципалитетами заключен ряд соглашений по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов, в которых отражен перечень обязательств по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности муниципальных образований и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета муниципального образования, соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации, осуществление мер по повышению эффективности использования бюджетных средств, осуществление мер

в рамках формирования межбюджетных отношений с иными муниципальными образованиями, осуществление мер в рамках повышения качества управления муниципальными финансами.

Залогом успешной деятельности муниципалитетов как драйвера комплексного развития территорий является выстраивание партнерских отношений с представителями бизнес-сообщества, активная инвестиционная деятельность.

Площадками для формирования и развития продуктивных деловых связей в соответствующей сфере являются координационные органы в области развития малого и среднего предпринимательства — Советы по предпринимательству, по улучшению инвестиционного климата и развитию предпринимательства при руководителях органов местного самоуправления. В состав данных органов входят представители бизнес-сообщества муниципалитетов. Деятельность координационных органов направлена на рассмотрение вопросов, связанных с созданием среды, благоприятствующей развитию сектора малого бизнеса, инвестиционной и предпринимательской деятельности на территории муниципалитетов, рассмотрение инициатив регионального и муниципального бизнес-сообщества.

В 2022 году было проведено 17 заседаний указанных координационных органов, в которых приняли участие 36 представителей малого бизнеса, специалисты министерства экономического развития Астраханской области, администрации органов местного самоуправления, Федеральной налоговой службы, фондов. Были рассмотрены вопросы маркировки отдельных видов товаров, ответственность при несоблюдении требований к продаже этой группы товаров; отмены системы налогообложения в виде единого налога на временный доход (ЕНВД) в соответствии с Федеральным законом от 29.06.2012 № 97-ФЗ; возможности перехода организаций и индивидуальных предпринимателей на другие режимы налогообложения, вопросы тарифов страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, обязательному социальному страхованию, обязательному медицинскому страхованию; изменений в налоговом законодательстве; регистрации самозанятых и возможности обязательного пенсионного страхования и пенсионного обеспечения лиц, применяющих специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход», вступивших в добровольные правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

Министерством экономического развития Астраханской области организованы выезды проекта «Бизнес-неотложка», участники которого получили консультации по этапам создания и сопровождения бизнеса, видам финансовой и нефинансовой поддержки.

На официальных сайтах органов местного самоуправления регулярно публикуются информационные материалы, связанные с ведением предпринимательской деятельности, о нововведениях в законодательстве, проводимых видеоконференциях и семинарах, иная полезная информация.

В целях развития экономики и улучшения качества жизни населения деятельность муниципалитетов направлена на создание оптимальных условий для успешного ведения бизнеса, оперативное решение вопросов, прозрачность процессов, открытый диалог.

Активными темпами идет привлечение частных инвестиций в развитие и модернизацию инфраструктуры муниципальных образований.

Инвестиционная политика в муниципальных образованиях Астраханской области реализуется путем взаимодействия муниципалитетов с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории области, а также привлечением новых.

Для потенциальных инвесторов сформирован банк инвестиционных предложений, в котором представлены инвестиционные площадки в виде земельных участков, поставленных на кадастровый учет, с информацией о возможностях подключения к инженерным сетям по следующим направлениям: агропромышленный комплекс — 107 площадок, придорожная и транспортная инфраструктура — 15 площадок, объекты торговли и сферы услуг — 42 площадки, жилищное строительство — 32 площадки.

Информация находится в открытом доступе с указанием контактов на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Инвесторам оказывается содействие в подборе инвестиционных площадок, разрешении вопросов предоставления земельных участков для реализации инвестиционных проектов, оптимизации сроков согласования документов, необходимых для реализации инвестиционных проектов, подборе трудового персонала из числа местного населения, консультационная, методическая помощь, предлагается сопровождение инвесторов на всех этапах реализации проектов, для чего создается рабочая группа, в ее состав входят сотрудники отрасле-

вых структурных подразделений органов местного самоуправления, заключаются соответствующие соглашения о реализации проектов.

Проводится анализ действующих градостроительных документов и вносятся необходимые изменения, которые позволят расширить возможности по реализации проектов. Кроме того, муниципалитеты стараются значительно сокращать сроки необходимых согласовательных и административных процедур (утверждение схем, выдача градостроительных планов, разрешений на строительство).

В органах местного самоуправления утверждены программы социально-экономического развития на ближайшие годы.

Целью разработки и реализации программ является повышение качества жизни посредством создания комфортной среды для проживания и развития населения области.

Реализация программ направлена на решение следующих задач:

1. Обеспечение устойчивого экономического роста за счет развития благоприятного инвестиционного климата, развития малого предпринимательства, развития сельского хозяйства и рыбоводства.

2. Создание комфортной среды для проживания посредством комплексного развития жилищно-коммунального хозяйства, повышения качества дорожной инфраструктуры, обеспечения высокого уровня благоустройства территорий населенных пунктов, обеспечения экологической безопасности.

3. Развитие человеческого капитала (повышение доступности и качества образовательных услуг, создание условий для привлечения населения к занятиям физической культурой и спортом, обеспечение условий предоставления качественных услуг в сфере культуры, повышение доступности медицинских услуг в населенных пунктах Астраханской области).

В программах дается анализ социально-экономического состояния муниципалитетов, а именно — отраслей экономики и социальной сферы: промышленного производства, сельского хозяйства и рыбоводства, инвестиционного климата, малого бизнеса и потребительского рынка, жилищно-коммунального хозяйства и дорожной инфраструктуры, строительства, транспорта, образования, здравоохранения, культуры, туризма, спорта, гражданской обороны и защиты населения, а также отражены мероприятия по развитию указанных отраслей.

Привлечение в экономику области инвестиций и создание благоприятных условий для развития предпринимательства в области — это одно из наиболее значимых направлений в работе органов местного самоуправления. В последние годы развитие предпринимательства приобретает все большее политическое, социальное и экономическое значение и является основой формирования среднего класса — основного гаранта политической и социальной стабильности, демократического развития общества. Данный сектор экономики способствует налоговому наполнению бюджета, созданию новых рабочих мест, насыщению потребительского рынка разнообразными товарами и услугами, ориентированными, главным образом, на региональный рынок.

На территории области ведется целенаправленная работа, ориентированная на обеспечение инвестиционной привлекательности региона, выстраивание диалога с бизнес-сообществом.

Внедренный стандарт деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований по обеспечению благоприятного инвестиционного климата Астраханской области позволил сформировать систему поддержки инвесторов и развития предпринимательства на муниципальном уровне, а также регламентировать порядок взаимодействия органов местного самоуправления, органов государственной власти Астраханской области и инвесторов в вопросах привлечения инвестиций.

Таким образом, на современном этапе развития российской государственности местное самоуправление во всем многообразии его форм и инструментов управленческого воздействия на общество является эффективным и перспективным ресурсом комплексного развития территорий.

*Местное самоуправление как ресурс
комплексного развития территории
(опыт муниципалитетов Владимирской области)*

ГОЙХЕР ОЛЕГ ЛАЗАРЕВИЧ,
доктор экономических наук,
директор Центра стратегического развития
Владимирского филиала РАНХиГС

**ФОРМИРОВАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОГО
ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
И ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТОРОВ В МУНИЦИПАЛЬНУЮ
ЭКОНОМИКУ**

Одним из наиболее важных рычагов развития муниципального образования являются инвестиции. Динамика привлечения инвестиций рассматривается как показатель экономической деятельности органов местного самоуправления и как основной вектор развития предпринимательства.

Создавая благоприятные условия для инвестирования и определяя предпочтения владельца ресурсов в выборе объекта инвестирования, органы муниципальной власти формируют общую инвестиционную привлекательность территории. При этом инвестиционная привлекательность территории совместно с инвестиционной активностью органов власти и экономических агентов формируют инвестиционный климат муниципалитета.

Муниципальное образование как структурная единица основывает свое функционирование неразрывно от вектора регионального развития. Тактические и стратегические инвестиционные планы, которые формирует муниципалитет, в том числе и в рамках инвестиционной деятельности, должны укладываться в региональные стратегические перспективы.

По итогам 2022 года Владимирская область вошла в тройку регионов России с наибольшим ростом инвестиций, в процентах к январю-декабрю 2021 года прирост составил 47,7%⁵⁹.

⁵⁹ <https://www.rbc.ru/economics/16/03/2023/6410482c9a79477af92e9486>

Базовым документом, регламентирующим инвестиционную деятельность и инвестиционный климат во Владимирской области, является Инвестиционная декларация Владимирской области, принятая 18.05.2022 г.⁶⁰ Декларация направлена на создание условий для опережающего инвестиционного развития Владимирской области и содействие достижению национальных целей развития Российской Федерации. С целью повышения институциональных основ и эффективности менеджмента реализации инвестиционных программ и проектов в регионе под руководством губернатора создана инвестиционная команда Владимирской области, включающая в себя:

- ✓ руководителей исполнительных органов Владимирской области, в том числе ответственных за внедрение и ведение свода инвестиционных правил;
- ✓ руководителя АНО «Агентство экономического развития Владимирской области»;
- ✓ руководителя АО «Корпорация развития Владимирской области»;
- ✓ Уполномоченного по защите прав предпринимателей Владимирской области;
- ✓ представителей Торгово-промышленной палаты Владимирской области, «Российского союза промышленников и предпринимателей», ВО «ОПОРА РОССИИ», ВО «Деловая Россия» и иных региональных и всероссийских деловых объединений, и общественных организаций;
- ✓ экспертов финансовых организаций Владимирской области;
- ✓ представителей ресурсоснабжающих организаций региона.

Для более детального представления уровня инвестиционной деятельности на территории Владимирской области рассмотрим показатель «Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства)» (см. таблицу 1).

Коллегией Счетной палаты рассмотрено заключение о результатах экспертизы годового отчета о ходе реализации государственной программы Владимирской области «Привлечение инвестиций на

⁶⁰ consultantplus://offline/ref=C603038408DD425590C05A47E381A120C09063381186F90039F4D2E6B94A4877EB83CB9B34A1236F2538WBM

территорию Владимирской области» за 2022 год, бюджетная эффективность которой признана удовлетворительной.⁶¹

Общий эффект от реализации государственной программы в 2022 году характеризуется следующими показателями:

- темп роста физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий и бюджетных ассигнований федерального бюджета, составил 82,4 % к уровню 2020 года против запланированных 109,5 %;
- объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил 179,4 млрд руб. против запланированных 105,18 млрд руб.;
- заключено 12 соглашений об условиях осуществления инвестиций при плане 3 шт.⁶²

В интегральном рейтинге динамики экономического развития российских регионов в первой половине 2022 года Владимирская область заняла 19 место⁶³.

Данные таблицы 1 демонстрируют, что наибольший объем инвестиций в основной капитал за 2022 год во Владимирской области показали Александровский, Ковровский, Меленковский, Муромский и Селивановский муниципальные районы, а также город Гусь-Хрустальный. Необходимо сказать и об отрицательной динамике в ряде районов, а именно: округе Муром, Гусь-Хрустальном, Камешковском, Киржачском, Собинском и Судогодском муниципальных районах.

Рассмотрим подробнее источники инвестирования на территориях региона с наибольшим объемом привлечения в основной капитал за 2022 год (см. таблицу 2).

Из представленной статистической информации можно заключить, что наибольший объем по собственным средствам за 2022 год сформировался у города Гусь-Хрустальный, а по привлеченным — у Ковровского муниципального района. Более детальное рассмотрение направлений инвестирования в основной капитал по обследуемым видам экономической деятельности за 2022 год на территории

⁶¹ <https://www.spvo.ru/activity/meropr/2023/3792.html>

⁶² <https://www.spvo.ru/activity/meropr/2023/3792.html>

⁶³ <https://avo.ru/-/vladimirskaa-oblast-v-dvadcatke-lucsih-rossijskih-regionov-po-dinamike-ekonomiceskogo-razvitiya-v-pervoj-polovine-2022-goda>

Таблица 1. Инвестиции в основной капитал, по видам экономической деятельности осуществяемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства)¹ в разрезе территориальных единиц Владимирской области

Муниципальное образование	Инвестиции в основной капитал, осуществляемые организациями, находящимися на территории по годам, в тыс. руб.					% к 2021	
	2017	2018	2019	2020	2021		
<i>Городские округа Владимирской области</i>							
Владимир	21 396 306	19 804 034	22 682 678	25 940 165	23 614 015	30 810 059	23,4
Гусь-Хрустальный	3 603 020	1 703 696	1 253 808	1 159 200	789 710	1 637 162	51,8
Ковров	2 902 567	5 341 718	5 176 585	2 946 647	3 845 704	3 810 671	-0,9
Муром	3 870 002	3 694 983	10 857 694	10 979 669	6 862 648	4 395 960	-56,1
<i>Муниципальные районы</i>							
Александровский	673 214	854 001	925 566	1 947 573	878 109	1 657 378	47,0
Вязниковский	369 287	415 994	459 113	732 647	1 079 207	1 555 242	30,7
Гороховецкий	281 802	499 807	2 121 322	573 617	721 409	837 395	13,9
Гусь-Хрустальный	828 744	628 476	925 225	1 818 284	1 590 437	1 136 468	-40,0
Камешковский	6 472 672	1 522 711	2 895 068	1 688 190	1 170 956	756 204	-54,8
Киржачский	919 339	1 309 174	1 275 297	2 814 960	1 900 955	1 110 266	-71,2
Ковровский	537 239	790 231	332 825	2 516 376	1 497 541	2 887 508	48,2
Кольчугинский	637 068	1 538 961	790 401	1 292 960	978 923	1 080 548	9,4
Меленковский	525 401	662 626	731 349	949 116	760 441	1 213 936	37,4
Муромский	147 573	189 473	100 622	124 694	91 942	18 1258	49,3
Петушинский	2 644 783	3 728 337	4 046 728	4 830 483	5 482 486	7 268 475	24,6
Селяновский	106 754	121 254	199 049	82 740	249 662	406 044	38,5
Собинский	1 485 970	1 794 322	2 771 598	2 641 914	4 895 221	3 454 832	-41,7
Судогольский	306 840	382 168	445 190	608 163	893 624	75 4619	-18,4
Суздальский	553 547	756 411	989 849	949 803	833 115	1 281 876	35,0
Юрьев-Польский	807 057	1 245 605	1 369 090	1 256 785	989 314	1 419 000	30,3

¹ <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi#1>

Таблица 2. Источники инвестирования с наибольшим объемом привлечения в основной капитал за 2022 год на территории муниципальных образований Владимирской области (без субъектов малого предпринимательства), тыс. руб.⁶⁴

Показатель	Муниципальное образование					
	г. Гусь Хрустальный	Александровский муниципальный район	Ковровский муниципальный район	Меленковский муниципальный район	Муромский муниципальный район	Селивановский муниципальный район
Всего:	1 637 162	1 657 378	2 887 508	1 213 936	181 258	406 044
Собственные средства	1 365 015	854 048	349 201	690 077	154 050	26 385
Привлеченные средства	272 147	803 330	2 538 307	523 859	27 208	379 659
Бюджетные средства	256 189	678 169	1 978 463	521 054	27 208	378 434
Бюджетные средства из федерального бюджета	63 646	160 127	1 694 406	187 800	5124	8512
Бюджетные средства из бюджетов субъектов Российской Федерации	159 256	359 168	159 023	255 184	15 346	323 489
Средства местного бюджета	33 287	158 874	125 034	78 070	6738	46 433
Средства государственных внебюджетных фондов	4093	—	—	—	—	—
Кредиты банков	—	—	500 251	—	—	—
Прочие	5795	45 534	52 376	2805	—	1225

⁶⁴ <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi#1>

муниципальных образований с наиболее очевидными тенденциями представлено в таблице 3.

Источниками инвестиций по видам экономической деятельности являются следующие отраслевые направления: сельское хозяйство, обрабатывающие производства, торговля, социальные услуги и здравоохранение, а также образование и научная деятельность. Это дает возможность утверждать, что во Владимирской области сформирован разноплановый производственный и социально ориентированный инвестиционный потенциал развития.

Таблица 3. Инвестиции в основной капитал по обследуемым видам экономической деятельности за 2022 год на территории муниципальных образований Владимирской области (без субъектов малого предпринимательства), тыс. руб.⁶⁵

Показатель	Муниципальное образование			
	г. Гусь Хрустальный	Александровский муниципальный район	Ковровский муниципальный район	Меленковский муниципальный район
Всего:				
Всего по обследуемым видам экономической деятельности	1 637 162	1 657 378	2 887 508	1 213 936
Раздел А. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	—	—	—	642 384
Раздел С. Обрабатывающие производства	1 307 549	396 616	46 026	—
Раздел Е. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	19 307	259 623	17 643	253 976
Раздел Г. Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	27 023	430 316	969 565	8816
Раздел Л. Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	—	—	—	8464

⁶⁵ <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi#1>

Показатель	Муниципальное образование			
	г. Гусь Хрустальный	Александровский муниципальный район	Ковровский муниципальный район	Меленковский муниципальный район
Раздел М. Деятельность профессиональная, научная и техническая	3362	67 693	157 083	—
Раздел N. Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	13 352	2451	15 438	7771
Раздел O. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	7112	25 465	77 348	10 576
Раздел P. Образование	87 318	177 883	627 072	43 554
Раздел Q. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	130 047	122 195	408 407	56 040
Раздел R. Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	15 674	87 680	254 970	17 649

Далее, в рамках оценки состояния муниципальных образований, рассмотрим динамику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в разрезе показателя «Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека» (см. таблицу 4).

Объем инвестиций в основной капитал (без бюджетных средств) в расчете на душу населения в городах с присвоенным статусом округа за 2022 год составил:

1. г. Владимир — 65 100 рублей;
2. г. Гусь-Хрустальный — 26 300 рублей;
3. г. Ковров — 23 900 рублей;
4. г. Муром — 19 700 рублей.

Динамику показателя «объем инвестиций в основной капитал (без бюджетных средств) в расчете на душу населения» во Владимирской

Таблица 4. Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов⁶⁶

Муниципальное образование	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Муниципальный район</i>						
Александровский	4293,7	5172	4696	14 155	6248	6567
Вязниковский	3490,9	3687	4748	7772	13 582	14 621
Гороховецкий	10 464,2	19 207	94 093	22 755	26 910	34 232
Гусь-Хрустальный	19 571	15 077	22 685	47 489	40 618	19 718
Камешковский	197 342,6	50 889	96 924	50 722	29 271	17 514
Киржачский	21 804,5	283 52	27 913	60 023	40 108	27 024
Ковровский	11 743,8	23 721	7585	78 053	42 855	29 797
Кольчугинский	8820,7	22 143	10 478	18 239	16 249	17 033
Меленковский	13 901	15 419	13 318	17 445	17 594	20 227
Муромский	8905,1	10 807	5389	6826	5478	10 398
Петушинский	39 894,3	55 501	63 510	74 146	86 198	104 176
Селивановский	2068,9	4199	1617	462	220	1566
Собинский	24 914	30 731	45 022	45 625	83 475	56 845
Судогодский	7432,6	7142	7589	13 744	21 297	12 478
Суздальский	9454,3	11 996	13 031	13 367	11 617	9609
Юрьев-Польский	20 923,1	29 488	32 215	29 259	24 165	37 020

области в разрезе муниципальных образований в целом можно назвать разноплановой. Несколько муниципалитетов показали небольшой рост по сравнению с 2021 годом (Гороховецкий, Петушинский, Юрьев-Польский районы), при этом, некоторые территории находятся на спаде (Гусь-Хрустальный, Камешковский, Киржачский, Собинский, Судогодский районы). Показатели городских округов по анализируемому аспекту за 2022 год отражают общее состояние динамики всех территориальных единиц региона.

Во регионе сформирована, работает и постоянно обновляется в онлайн-формате инвестиционная карта Владимирской области⁶⁷. На ней представлены 250 площадок для реализации инвестиционных

⁶⁶ https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.asp?base=munst17

⁶⁷ <https://investvladimir.agency/map/>

проектов. На территории области действуют 4 индустриальных парка: «Камешково», «Ока», «Струнино», «Ставровский» и промышленный технопарк «ИКСЭл». Сформированы перспективные инвестиционные площадки: индустриальный парк «ИТКОЛ» на территории завода «ТОЧМАШ», промышленная площадка ПАО «ОСВАР», инвестиционная площадка «ВОРША».

Экономическое развитие региона во многом определяется уровнем инвестиционной активности организаций, осуществляющих деятельность на территориях муниципальных образований.

Наиболее привлекательными для предпринимательского сообщества сферами территориального размещения капитальных ресурсов являются территории опережающего развития, которые становятся драйверами позитивного формирования инвестиционного климата территории.

Одним из наиболее перспективных форматов привлечения инвестиций в муниципальные районы является система особых экономических зон. Во Владимирском регионе присутствует такой формат работы с потенциальными инвесторами:

1. Особая экономическая зона «Доброград» создана 27 октября 2020 года постановлением Правительства РФ № 1744 «О создании на территории Ковровского района Владимирской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа». По итогам сводного расчетного показателя эффективности функционирования ОЭЗ (Еоэз) по типам ОЭЗ и за 2022 год ОЭЗ «Доброград-1» во Владимирской области определен как 65,3%, а накопленным итогом за период с начала функционирования ОЭЗ — 59,9%.⁶⁸;

2. Особая экономическая зона «Владимир» создана 14 декабря 2022 года Постановлением Правительства РФ № 2299 «О создании на территориях муниципальных образований Киржачский район и Александровский муниципальный район Владимирской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа». В составе ОЭЗ, расположенной на базе технопарка «Иксэл» в г. Киржаче планируют работать предприятия по производству бытовой техники, химической продукции, строительных материалов и электронных компонентов. Будут производиться медно-алюминиевые конвекто-

⁶⁸ https://www.economy.gov.ru/material/file/cbb3dd2a3836539769b9a50284bd2888/otchet_oez_2022.pdf

ры, стеновые панели из композитного бетона, а также полупроводники нового поколения, способные в ряде случаев заменить кремниевую электронную компонентную базу. На сегодняшний день о своем намерении работать в ОЭЗ «Владимир» заявили 13 предприятий. В ближайшие 10 лет резиденты инвестируют в свои проекты почти 19 млрд рублей и создадут 1838 рабочих мест (данные 2022 г.)⁶⁹.

Владимирская область имеет выгодное географическое положение, соседство с экономически развитыми территориями, обладает разветвленной транспортной системой, энергетическими мощностями, широким спектром образовательных учреждений всех уровней, хорошей научной базой и т.д. Все это позволяет органам власти Владимирской области основывать подходы активизации инвестиционной деятельности на уже имеющемся в муниципалитетах институциональном фундаменте. Кроме того, необходимо сказать о традиционных исторических специализациях муниципальных образований региона, например, промышленные территории — города Владимир, Ковров, Муром и Гусь-Хрустальный, районы — Камешковский, Петушинский и Киржачский; сельскохозяйственные — Юрьев-Польский, Суздальский, Собинский районы; туристские — города Владимир, Суздаль, Муром (по результатам Национального туристического рейтинга за 2022 год Владимирская область занимает 24 место, попав в первую, «золотую», группу рейтинга под названием «Лидеры»⁷⁰) и т.п.

Владимирская область обладает достаточно привлекательными базовыми характеристиками привлечения финансовых ресурсов и соответственно хорошими перспективами улучшения инвестиционного климата как в регионе, так и муниципальных районах. В свою очередь имеющиеся и вновь формируемые формальные и неформальные институты региона снижают уровень инвестиционного риска ведения бизнеса на территории, что для предпринимателей является основанием выработки долгосрочных стратегий и понижает уровень входных барьеров на рынки области.

В качестве примера практики принятия управленческих решений в процессе усиления конкурентных позиций муниципальных образований и согласованного действия региональных и местных

⁶⁹ <http://government.ru/docs/47330/>

⁷⁰ <https://russia-rating.ru/info/21283.html>

органов власти в части улучшения инвестиционного климата можно привести решение Губернатора Владимирской области А.А. Авдеева о выделении трем муниципальным образованиям региона 580 млн 229,6 тыс. рублей на строительство или реконструкцию объектов в 2022–2023 годах транспортной, инженерной, энергетической и коммунальной инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов:

- Собинскому району — на строительство объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, необходимых для реализации инвестпроекта «Строительство центра обеспечения омниканальной торговли на территории Владимирской области» компании «Вайлдберриз»;

- городу Гусь-Хрустальному — на реконструкцию автодорог, необходимых для реализации инвестпроекта «Строительство и запуск линии упроченного стекла» компании «Магистраль ЛТД»;

- городу Суздалю — на создание объектов инфраструктуры по инвестиционным проектам «Центр творчества и ремесел «Дымов керамика» компании «Форпост» и «Модернизация технологического оборудования производства цельномолочной продукции» Суздальского молочного завода.⁷¹

Эти решения позволили получить следующие результаты:

1. В июне 2023 года в Собинском районе на земельном участке площадью более 300 тысяч квадратных метров одной из крупнейших российских компаний — «Вайлдберриз» началась реализация масштабного инвестиционного проекта с планируемой численностью новых рабочих мест около 7500 и общей суммой инвестиций 11,2 млрд рублей⁷²;

2. Губернатор Владимирской области А.А. Авдеев объявил о создании на территории региона стекольного кластера с центром в Гусь-Хрустальном районе и флагманскими предприятиями «Магистраль ЛТД», ООО «Красное Эхо» и некоторыми другими, тем самым синхронизировав работу промышленных предприятий, образовательных учреждений, научных организаций и т.п. Все это дает значительный толчок для развития территории Гусь-Хрустального района, при-

⁷¹ https://avo.ru/novosti/-/asset_publisher/E2PryKmsVruz/content/id/7471519

⁷² <https://avo.ru/-/aleksandr-avdeev-i-tat-ana-bakal-cuk-dali-start-stroitel-stvu-logisticskogo-centra-wildberries-vo-vladimirskoj-oblasti>

влечения в него инвестиций, укрепление инвестиционного климата и социальной инфраструктуры территории и т.д.;

3. За три года реализации инвестиционного проекта «Центр творчества и ремесел «Дымов керамика» компании «Форпост» планируется создание более 100 рабочих мест (запланированный объем инвестиций в проект 400 млн руб.). В рамках модернизации Суздальского молочного завода планируется расширение аппаратного цеха, обновление автопарка, установка линии фасовки молока и кисломолочной продукции в ПЭТ-бутылку. Объем инвестиций составит около 200 млн рублей⁷³.

Кроме этого, на территориях муниципальных образований реализуется ряд значительных проектов: в городе Владимире компания АО «АБИ Продакт» расширяет свою деятельность и планирует вложить порядка 16 000 млн руб. с созданием 1520 рабочих мест; планируется строительство завода по производству стальных панельных радиаторов в Вязниковском районе с общим объемом инвестиций 2000 млн руб. и созданием 250 рабочих мест; ООО «Никольпак-Пак М7», ООО «Управляющая компания «Николь-Пак Империл» планирует вложить 15 000 млн руб. в строительство предприятия по выпуску картонной продукции на территории Гороховецкого района и т.д.⁷⁴

В этой связи нельзя забывать о том, что современное муниципальное управление должно учитывать еще и конкурентную позицию территории. Конкуренция за все виды ресурсов, размещение производственных мощностей, миграционные процессы и т.п. — все это заставляет систему муниципального управления действовать в рамках рыночных отношений. Таким образом, можно говорить о необходимости применения инструментальных основ принятия управленческих решений, взятых из бизнес-стратегий. Для укрепления и развития инвестиционного потенциала муниципальных образований необходимо воспользоваться маркетинговыми моделями принятия управленческих решений. Именно маркетинговая стратегия с фундаментальными моделями брендинга, позиционирования, механизмами продаж и оценки потребителей и т.п. является наиболее актуальной для формирования благоприятного инвестиционного климата

⁷³ https://avo.ru/novosti/-/asset_publisher/E2PryKmsVruz/content/id/7157777

⁷⁴ <https://trudvsem.ru/map/region?regionCode=3300000000000>

муниципалитетов и привлечения инвесторов в муниципальную экономику.

В настоящее время приобретение регионами большей самостоятельности с одной стороны увеличивает спектр применения инструментария активизации инвестиционной деятельности, а с другой — повышает ответственность органов местного самоуправления за проведение и реализацию инвестиционных стратегий и программ. Таким образом, можно заключить, что формирование благоприятного инвестиционного климата — это не только задача региональных органов власти, но и одна из первоочередных целей органов местного самоуправления. Выработка управленческих решений, направленных на повышение уровня инвестиционного климата муниципального образования, должна отражать весь спектр стратегических планов и проектов территории, т.к. именно этот показатель является результатом всей экономической политики территориального образования, что в свою очередь дает возможность говорить о необходимости внесения критерия инвестиционного климата в интегральные показатели оценки результативности работы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов и муниципальных программ

В деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Владимирской области реализации национальных проектов уделяется особое внимание. Так, в 2023 году из консолидированного бюджета региона на эти цели планируется направить почти 13 млрд рублей.

Участие в реализации национальных, федеральных и региональных проектов рассматривается органами местного самоуправления Владимирской области как один из самых доступных способов привлечения бюджетных инвестиций в социально-экономическое развитие территорий и решение наиболее актуальных проблем населения.

Если оценивать состояние этой работы в целом по региону, то картина вырисовывается положительная: на территории области по состоянию на 1 июля 2023 года по 12 национальным проектам реализуется 76 федеральных и 45 региональных проектов.

Так, в федеральном проекте «Современная школа» участвует 16 муниципальных районов (100%), в федеральных проектах «Социальная активность», «Патриотическое воспитание граждан», «Спорт — норма жизни» участвуют все муниципальные районы и городские округа (таблица 5).

Таблица 5. Участие муниципальных образований городских округов и муниципальных районов Владимирской области в реализации федеральных и региональных проектов (на 1.07.2023 года)

Муниципальные образования	Федеральные и региональные проекты										
	Современная школа	Успех каждого ребенка	Цифровая образовательная среда	Социальная активность	Спорт — норма жизни	Культурная среда	Безопасность дорожного движения	Дорожная сеть	Жилье	Чистая вода	Развитие туристской инфраструкт.
<i>Городские округа</i>											
г. Владимир	—	—	+	+	+	+	+	+	+	—	—
г. Гусь-Хрустальный	—	—	+	+	+	—	+	—	+	—	—
г. Ковров	—	—	+	+	+	—	—	—	+	—	—
о. Муром	+	—	+	+	+	—	—	—	+	+	+
ЗАТО г. Радужный	—	—	—	+	+	+	+	+	+	—	—
<i>Муниципальные районы</i>											
Александровский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	—	—
Вязниковский	+	+	+	+	+	+	—	—	+	—	—
Гороховецкий	+	—	+	+	+	+	—	—	+	—	—
Гусь-Хрустальный	+	+	+	+	+	+	+	—	+	—	—
Камешковский	+	—	+	+	+	—	+	+	+	—	—
Киржачский	+	+	+	+	+	—	—	—	+	—	—
Ковровский	+	—	+	+	+	+	—	—	+	—	—
Кольчугинский	+	+	—	+	+	+	+	—	+	—	—
Меленковский	+	+	+	+	+	+	—	—	+	+	—
Муромский	+	—	+	+	+	—	+	—	+	+	—
Петушинский	+	+	+	+	+	+	—	—	+	+	—
Селивановский	—	—	+	+	+	+	—	—	+	—	—
Собинский	+	+	+	+	+	+	—	+	+	+	—
Судогодский	+	+	+	+	+	—	—	+	+	—	—
Суздальский	+	+	+	+	+	+	—	+	+	—	+
Юрьев-Польский	+	+	+	+	+	+	—	+	+	—	—

Как правило, многие муниципальные образования участвуют в широком спектре программ и проектов, а отдельные муниципалитеты по разным причинам в них не участвуют. Например, в федеральном проекте «Успех каждого ребенка» участвует 11 муниципальных районов из 16-ти, в проекте «Цифровая образовательная среда» не участвуют муниципальное образование ЗАТО город Радужный и Кольчугинский муниципальный район. В федеральном проекте «Культурная среда» участвуют только 14 муниципальных образований (2 городских округа из 5-ти и 12 муниципальных районов из 16-ти), в проекте «Творческие люди» национального проекта «Культура» участвуют только два сельских поселения и 12 муниципальных районов.

Причины этого очевидны. Первая из них — отсутствие опыта и специалистов, способных своевременно подготовить документы для участия в проектах и программах, а требования достаточно серьезные.

Вторая причина — участие в федеральных и региональных проектах требует доли софинансирования со стороны муниципалитетов, а средств для этого у них нет.

Третья причина кроется в неумении региональных министерств, ответственных за реализацию государственных проектов и программ, вовлечь в эту работу муниципалитеты, обучить кадры и осуществлять необходимый контроль.

Тем не менее, несмотря на эти недостатки, уровень участия муниципальных образований Владимирской области в реализации национальных проектов, федеральных и региональных проектов достаточно высок.

Особое место у муниципалитетов занимают муниципальные программы, которые рассматриваются многими главами администраций как реальный механизм проектного управления. На сегодняшний день в 21 муниципальном образовании городских округов и муниципальных районов области реализуется 486 муниципальных программ, в среднем 23 программы на муниципалитет (от 13 программ в Камешковском районе до 39 муниципальных программ в Вязниковском районе).

Подводя общий итог, можно сделать следующий вывод: муниципальные образования демонстрируют высокую заинтересованность и активность в реализации проектных мероприятий. Причем, со стороны местного самоуправления имеются примеры применения пере-

довых, творческих управленческих технологий, которые показывают путь к дальнейшему совершенствованию проектной работы в сфере государственного и муниципального управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Правительство Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://government.ru/>
2. Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru/>
3. Министерство экономического развития Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.economy.gov.ru/>
4. Правительство Владимирской области: [сайт]. URL: <https://avo.ru/>
5. Счетная Палата Владимирской области: [сайт]. URL: <https://www.spvo.ru/>
6. АНО Агентство экономического развития Владимирской области: [сайт]. URL: <https://investvladimir.agency/>
7. Национальный рейтинг: [сайт]. URL: <https://russia-rating.ru/>
8. Карточка региона. Владимирская область: [сайт]. URL: <https://trudvsem.ru/>

КАРЦЕВ БОРИС ВЛАДИМИРОВИЧ,

кандидат экономических наук,

доцент кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ГЛАВНОЕ УСЛОВИЕ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Новой точкой отсчета значимости вовлеченности населения в решение вопросов местного значения стало внесение в Государственную Думу Российской Федерации проекта закона об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти. Этим законопроектом предусматривается:

— сокращение видов муниципальных образований до трех вместо восьми существующих;

— единая система целеполагания при взаимодействии субъекта и муниципальных образований, что выражается в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения через правовые документы субъекта РФ, через совмещение муниципальной и государственной должности в лице главы муниципального образования;

— изменен подход к формулировке вопросов местного значения, которые теперь трансформировались в полномочия органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Несмотря на широкое обсуждение законопроекта и появляющиеся опасения по поводу его содержания, высказываний о противоречивости его положений, необходимо сделать анализ и подготовить предложения по правильному их толкованию для успешного решения вопросов в интересах населения муниципального образования.

Так, среди значительных нововведений — изменится существующий порядок двухуровневого управления в муниципальных образованиях: в законопроекте предусматривается ликвидация поселений как юридических лиц. Это требует замещения уходящих институтов **новыми поселенческими организациями**. Должна быть создана новая организационная структура управления локальной территорией, основанная на общинных организационных принципах управления, поэтому помимо будущих территориальных органов администраций района на местах вместо упраздненных (как юридических лиц) поселений возрастает **роль обновленного территориального общественного самоуправления, включая институт старост**.

Необходимо уточнение правового положения действующих ТОС в качестве социально-ориентированных некоммерческих организаций (НКО). Здесь требуется новый подход к обеспечению ресурсами центра самоуправления, тогда мы не потеряем идею самоуправления как теоретической базы муниципального управления.

Начиная с 2019 года, во многих поселениях муниципальных районов решениями представительных органов были утверждены Положения о территориальном общественном самоуправлении. Во Владимирской области 281 ТОС: в муниципальных районах — 206, в том числе в сельских поселениях — 108, в городских поселениях — 98. Однако с регистрацией Уставов и утверждением границ ТОСов никто не спешил, т.к. оформление документов и ведение офиса для общественников требует дополнительных затрат.

В связи с этим со статусом юридического лица на сегодняшний момент во Владимирской области действуют всего две организации ТОС: местная общественная организация ТОС деревни Каменово и некоммерческая организация «Ассоциация развития и поддержки общественного самоуправления муниципального образования Вто-

ровское Камешковское района Владимирской области “Территория успеха”».

Для того, чтобы дать импульс для регистрации и развития органов территориального общественного самоуправления, администрации муниципальных районов стали материально стимулировать жителей к самоорганизации — объявлялись конкурсы социальных проектов органов ТОС, на который в местном бюджете предусматривались конкретные ассигнования, а к участию в конкурсах допускались только те ТОСы, которые официально зарегистрировались в администрациях поселений.

В помощь жителям и администрациям поселений разрабатывались модельные уставы территориального общественного самоуправления деревни, согласно которым высшим органом ТОСа является сход или конференция жителей, а между сходами — совет деревни либо совет дома, возглавляемый старостой или председателем, либо руководящим органом является просто староста.

Таким образом администрации муниципальных районов Владимирской области пытались хорошо отработанное старое включить в рамки нового правового поля. С каждым годом конкурсы стали набирать силу. При определении победителей одним из главных учитываемых критериев является участие жителей в реализации проекта как финансово, так и в качестве трудовых ресурсов.

Приоритетными направлениями конкурсов считаются:

- очистка территории от бытовых отходов и мусора;
- благоустройство и озеленение территории;
- оборудование детских и спортивных площадок;
- обеспечение жителей качественной питьевой водой.

Проекты были самыми разными: ремонт дорог, уличного освещения, строительство колодцев и детских площадок, оборудование противопожарных пирсов, благоустройство парков и придомовых территорий и т.п.

Благодаря конкурсам удалось сдвинуть с места динамику создания территориального общественного самоуправления.

Вопросы поддержки ТОС отражены в принятых муниципальных образованиями документах. В частности, постановлением администрации г. Владимира от 10.11.2017 № 3788 утверждена муниципальная программа «Владимирские общественные инициативы», которой предусмотрено финансирование на организацию и прове-

дение культурно-массовых мероприятий органами территориального общественного самоуправления города.

Расходы на деятельность КТОС в г. Гусь-Хрустальном предусматриваются отдельной строкой при планировании городского бюджета на текущий год. В г. Ковров утверждено положение о материальном стимулировании КТОС в случае выполнения им определенных положением показателей. Решением Совета народных депутатов г. Гороховец председатели КТОС освобождены от уплаты земельного налога.

В 2022 году проект «Ассоциации развития и поддержки общественного самоуправления муниципального образования Второвское Камешковского района “Территория успеха”» стал победителем конкурса на предоставление субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Владимирской области на реализацию проектов, направленных на решение актуальных социальных проблем.

Заслуживает внимания и другой опыт Камешковского района: вместо ежегодного традиционного совещания руководителей органов ТОС проводится съезд депутатов представительных органов местного самоуправления и руководителей ТОСов, куда приглашаются еще и председатели товариществ собственников жилья, хотя по положению Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» товарищества собственников жилья не являются формой территориального общественного самоуправления. Но уже многие говорят о необходимости интеграции этих двух институтов, так как им приходится решать созвучные задачи, возможно, даже путем внесения дополнения в закон с уточнением, что товарищество собственников жилья тоже может являться формой территориального общественного самоуправления граждан, объединившихся по месту жительства.

Съезд стал площадкой для диалога местной власти и населения. Депутат и староста, председатель ТСЖ — это общественники-активисты, от которых во многом зависит успех решения вопросов местного значения. Поэтому работу съезда строили по трем секциям: отдельно для депутатов, секцию назвали «Совет с Советом»; для руководителей территориального общественного самоуправления в многоквартирных домах — секция «Общий дом»; для руководителей территориального общественного самоуправления частного сектора — секция «Родная

сторона». На данных секциях более подробно обсуждались общие задачи и проблемы для конкретной категории руководителей ТОС.

Перед пленарным заседанием съезда все его участники выезжали для изучения практического опыта в сельские поселения, чтобы на месте обсудить проблемы и изучить реальный опыт.

Работа ТОСов во Владимирской области имеет положительный и осязаемый результат, например, во многом благодаря их активности в регионе довольно быстрыми темпами идет газификация села.

В качестве поощрения руководителей органов ТОС, а к ним администрации поселений относят и старост сельских населенных пунктов, и уличкомов, и домкомов, независимо от того зарегистрирован Устав ТОС в администрации или нет, выплачивают компенсацию за коммунальные услуги от 500 до 1000 рублей в квартал, оплачивают подписку на районную газету, на мероприятиях награждают активистов, рассказывают о них в средствах массовой информации.

Во Владимирской области активно действует также **институт сельского старосты**. Еще с начала 2000 года, фактически продолжали и продолжают действовать старосты сельских населенных пунктов, уличкомов, домкомов. В настоящий момент во Владимирской области 1078 старост, почти 2/3 из них — женщины. Средний возраст старост — 60 лет, они хорошо знакомы с сельской жизнью, поэтому неудивительно, что многие из них избираются на эту должность уже не в первый раз.

Старосты, работающие на общественных началах, являются посредниками между местными органами власти и населением. Особенно важна их роль в отдаленных территориях. Они организуют сбор средств на ремонт дорог, курируют противопожарную безопасность, работают с молодежью и детьми, протягивают руку помощи тем, кто в ней нуждается.

Старосты сельских населенных пунктов, в основном, являются либо руководителями, либо активными участниками инициативных групп по газификации. В районах и поселениях уже сложилась практика, что жители за счет собственных средств делают проект, а затем данный объект включается в районную программу газификации.

Старосты берут на себя проведение сходов, сбор средств с населения на внутрипроектные нужды, разъяснительную работу по заключению различных договоров (внутридомовых, по пуску газа, с собственниками жилых помещений, с пожарными органами, согла-

шений, связанных с прохождением газопроводов по личным земельным участкам).

Старосты, председатели уличкомов и домкомов всегда стараются быть впереди всех, личным примером продвигают решение любого вопроса. Значительно повысилась активность жителей в благоустройстве населенных пунктов, в поддержании элементарной чистоты. Уже не надо уговаривать людей выходить на субботники. В пять раз сократилось количество несанкционированных свалок, в деревнях появились дополнительные колодцы, собственный водопровод, большое количество детских площадок, сделанных жителями за свой счет, строятся часовни, новые памятники и т.д. Становится нормой разбивать цветники руками жителей. Теперь их можно увидеть не только возле частных домов, но и у многоквартирных.

Прежде всего, в целях поддержки инициатив старост сельских населенных пунктов разработан механизм стимулирования привлечения средств граждан и юридических лиц для решения вопросов благоустройства своих населенных пунктов. Постановлением губернатора Владимирской области от 22.03.2013 № 319 утвержден Порядок предоставления и распределения дотаций для сбалансированности местных бюджетов бюджетам сельских поселений Владимирской области в целях стимулирования органов местного самоуправления, способствующих развитию гражданского общества путем введения самообложения граждан и через добровольные пожертвования бюджетам муниципальных образований Владимирской области для сбалансированности местных бюджетов.

Стимулированию подлежат самообложение и добровольные пожертвования граждан, а также добровольные пожертвования юридических лиц. Собранные средства зачисляются в бюджет поселения или района. После получения подтверждающих документов от администрации поселения или района из областного бюджета в форме дотаций бюджету выделяется сумма, равная объему собранных средств (так называемая программа «50 на 50»).

В 2022 году в бюджеты 2 городских округов, 9 муниципальных районов, 69 городских и сельских поселений поступили добровольные пожертвования на организацию в границах муниципального района газоснабжения поселений, ремонт и мощение дорог, обеспечение условий для развития на территории поселений физической культуры и спорта, благоустройство территории городских и сельских насе-

ленных пунктов. Работы проведены в 346 населенных пунктах. Объем добровольных пожертвований составил 83716,6 тыс. рублей. Такая же сумма выделена из областного бюджета.

Средства по инициативам граждан направлены на благоустройство 346 городских и сельских населенных пунктов. Из них на ремонт дорог и мощение направлено 93,3 млн рублей, организацию газоснабжения — 19,3 млн рублей, благоустройство детских (игровых), спортивных площадок и зон отдыха — 21,9 млн рублей, благоустройство водоемов — 5,2 млн рублей, уличное освещение — 3,0 млн рублей, озеленение — 3,0 млн рублей, благоустройство кладбища — 2,9 млн рублей, установку, ремонт и благоустройство памятников воинам, погибшим в Великой Отечественной войне и локальных войнах — 2,4 млн рублей, строительство и ремонт колодцев — 2,5 млн рублей. Общая сумма с начала действия указанного постановления, направленная на поддержку инициатив граждан, составила 616,5 млн рублей.

Основной формой участия старост сельских населенных пунктов в инициативном бюджетировании являлся сбор добровольных пожертвований и участие в программе «50 на 50» во исполнение постановления Губернатора области от 22.03.2013 М 319 «О порядках предоставления и распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и бюджетов муниципальных образований в целях стимулирования органов местного самоуправления, способствующих развитию гражданского общества путем введения самообложения граждан и через добровольные пожертвования, и о внесении изменения в приложение к постановлению губернатора области от 21.06.2010 М 716 «О правилах распределения и предоставления средств бюджетам муниципальных образований Владимирской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов». В большинстве случаев именно старосты были инициаторами сбора пожертвований и информировали жителей о принятии решений о выделении бюджетной составляющей для окончательной реализации проекта.

Хорошим примером активного участия старост и вовлечения сельского населения в благоустройство территорий во Владимирской области стал конкурс «Самая красивая деревня Владимирской области». Инициатором и организатором этого конкурса является зам. председателя Законодательного Собрания Владимирской области, директор Владимирского филиала РАНХиГС Картухин Вячеслав Юрьевич. Этот

конкурс является удивительным примером неформальной работы власти с сельскими территориями, с населением. Ежегодно к конкурсу готовятся десятки сел и деревень, тысячи людей разных возрастов из всех муниципалитетов области. Так, в 2023 году в конкурсе принимали участие 73 населенных пункта. Члены комиссии по подведению итогов конкурса отмечают, что уровень подготовки территорий — участников конкурса значительно вырос. При показе своих деревень и сел жители устраивали настоящие театральные постановки и костюмированные экскурсии. Гран-при в конкурсе «Самая красивая деревня Владимирской области» за 2023 год завоевали село Весь Суздальского района и село Парковый Юрьев-Польского района. Оба получили специальные таблички с указанием статуса и даты, а также по 200 тысяч рублей на дальнейшее благоустройство территории.

Ранее Гран-при конкурса получали:

- 2015 год — село Чамерево Судогодского района;
- 2016 год — села Бутылицы и Архангел Меленковского района;
- 2017 год — деревня Вежболово Собинского района;
- 2018 год — деревня Берково Камешковского района;
- 2019 год — село Усолье Камешковского района;
- 2020 год — село Клязьминский Городок Ковровского района;
- 2021 год — деревня Дворищи Киржачского района;
- 2022 год — село Гришино Гороховецкого района.

Сегодня этот конкурс находится под патронажем губернатора Владимирской области А.А. Авдеева.

В августе 2022 года внесены изменения в статью 3 Закона Владимирской области от 05.10.2020 №65-ОЗ «Об отдельных вопросах статуса, полномочий, прав и гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов во Владимирской области», которыми органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать старостам сельских населенных пунктов следующие гарантии:

- компенсация расходов при использовании общественного и (или) личного транспорта, связанных с исполнением полномочий старосты;
- компенсация расходов при использовании личных средств связи, связанных с исполнением полномочий старосты;
- компенсация расходов старосты на подписку на еженедельный выпуск периодического печатного издания Владимирской области, учрежденного Владимирской областью;

— получение консультаций специалистов органов местного самоуправления муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, по вопросам, связанным с его деятельностью, в том числе внесением инициативных проектов;

— получение копий муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, а также информационных и справочных материалов по вопросам, связанным с его деятельностью.

По итогам 4 квартала 2022 года в целях компенсации расходов бюджетов муниципальных образований области на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов из областного бюджета в местные бюджеты перечислено 512,7 тыс. руб.

В 2022 году Владимирское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация союза юристов России» обратилось в Государственную Думу Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в федеральное законодательство, которые позволяли бы старостам сельских населенных пунктов избираться депутатами в представительные органы местного самоуправления без отказа от статуса старосты, а также возможность быть старостами сельских населенных пунктов не только постоянно проживающим в них лицам, но и имеющим в собственности жилое помещение на территории сельского населенного пункта.

При оперативной поддержке сопредседателя Общероссийской общественной организации «Ассоциация союза юристов России», председателя комитета Государственной Думы Российской Федерации по государственному строительству и законодательству П.В.Крашенинникова такие предложения реализованы в Федеральном законе от 06.02.2023 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

18.08.2022 года прошло областное торжественное мероприятие, посвященное Дню сельского старосты. В чествовании самых уважаемых людей села приняли участие губернатор Владимирской области Александр Александрович Авдеев, председатель Законодательного Собрания Владимир Киселев, главный федеральный инспектор Сергей

Мамеев, сенатор Российской Федерации Ольга Хохлова и депутат Государственной Думы Игорь Игошин. В рамках мероприятия за активную общественную работу, большой личный вклад в решение социальных вопросов жителей сельских населенных пунктов награждены памятными знаками «Сельскому старосте. За добросовестный труд» 17 старост сельских населенных пунктов, 3 старосты получили памятные часы от Губернатора области, 17 — благодарственные письма.

В настоящий момент в Правительстве области принято постановление, увеличивающее объем расходов на обеспечение гарантий деятельности старост:

- до 1000 рублей в месяц за использование общественного или личного транспорта;
- до 300 рублей в месяц за один абонентский номер за использование средств связи в общественных целях.

Изменения вступят в силу с 1 октября 2023 года. Таким образом, мы отмечаем, что территориальное общественное самоуправление пока только набирает свои обороты, его потенциал только начинает раскрываться, поэтому основная работа в этом направлении впереди. Одна из задач органов местного самоуправления — поддержать меняющееся сознание людей с потребительского на партнерское, всеми силами поддерживать инициативу граждан по улучшению комфорта места своего проживания.

Принимается единодушное мнение о продолжении совершенствования законодательства по организации территориального общественного самоуправления путем расширения его полномочий, что является актуальным в преддверии принятия нового закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Владимирской области от 05.10.2020 № 65-ОЗ «Об отдельных вопросах статуса, полномочий, прав и гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов во Владимирской области».
2. Закон Владимирской области от 21.01.1997 г. № 2-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении» (с изменениями на 10 июля 2006 года).
3. Постановление губернатора Владимирской области от 22 марта 2013 года № 319 «О порядке предоставления и распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и бюджетов муниципальных образований в целях стимулирования органов местного самоуправления, способствующих развитию гражданского общества путем введения самообложения граждан и через добровольные пожертвования».

КОРОСТЕЛЕВА МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА,
*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин
Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС*

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Вопросы комплексного развития территорий, обеспечивающего оптимальное сочетание интересов, проживающих и осуществляющих хозяйственную деятельность в их границах субъектов, имеют в настоящее время первоочередное значение. Нормативное определение термина «комплексное развитие территорий» закреплено в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — ГрК РФ), и понимается, исходя из его положений, как комплекс предусмотренных архитектурно-планировочными документами (в частности, генеральными планами поселений и округов) мероприятий, проводимых в целях формирования комфортной среды проживания и обновления общественных пространств.

В силу данного определения именно муниципальный уровень публичной власти должен выступать основным драйвером такого развития. Тем более, что комплексное (равно как и устойчивое) развитие упоминается в российском законодательстве, прежде всего, применительно к территориям, и связывается с качеством окружающей среды конкретной территориальной единицы, обеспечением его комфортного состояния. В связи с этим представляется весьма важным оценить вклад местного самоуправления в решение данных вопросов, так как именно муниципальные образования являются базовыми территориальными «единицами», обладающими определенным кругом властных полномочий.

Несомненно, что реализация совокупности мероприятий, направленных, в конечном итоге, на обеспечение комплексного развития территории в принципе невозможна в одностороннем порядке, «сверху», усилиями только органов публичной власти. Объектив-

но необходимо наладить взаимодействие органов публичной власти и бизнеса для достижения конкретных позитивных результатов. Во многом по данной причине в научной литературе комплексное развитие территории рассматривают как правовой инструмент государственно-частного и муниципально-частного партнерства, который предполагает взаимовыгодное объединение вкладов и распределение рисков публично-правового образования (Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования) и частного инвестора в рамках реализации инвестиционного проекта в сфере градостроительства в целях создания комфортной окружающей среды на основании договора о комплексном развитии территории, имеющего смешанную частно-публичную правовую природу⁷⁵.

Кроме того, важным и обязательным субъектом мероприятий по формированию комфортной среды проживания должны выступать сами ее жители, принимая непосредственное участие как в разработке, так и в реализации проектов и программ территориального развития, тем более, что в последнее время, практически параллельно с процессами «укрупнения» муниципальных образований, произошло увеличение перечня форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом на федеральном и региональном уровнях публичной власти их реализация всячески поддерживается и поощряется. Так, в начале 2021 года Минстроем России утвержден Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды (перед введением, с июля по декабрь 2020 года он апробировался в 20 российских регионах). Данный стандарт содержит более двадцати возможных форм работы с населением, причем, почти все из них доступны онлайн. В связи с этим представляется необходимым оценить возможности вовлечения в мероприятия по комплексному развитию территории как бизнес-структур, так и жителей муниципального образования.

⁷⁵ Белицкая А.В., Кухаренко Л.В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27–32.

1. Взаимодействие органов публичной власти и бизнеса по вопросам комплексного развития территорий: опыт Волгоградской области

Уже отмечалось, что в числе постоянных и весьма существенных «вызовов» для обеспечения эффективности местного самоуправления в России является недостаточная экономическая база муниципальных образований⁷⁶. Критерий их экономической самодостаточности для результативного решения вопросов местного значения отсутствует в числе факторов, определяющих территориальное выделение муниципалитетов, и первоначально декларируемая необходимость приближения муниципальной власти к населению и, вследствие этого, императивного выделения поселенческого уровня муниципальных образований вступила в противоречие с обеспечением их экономической состоятельности⁷⁷. Эти проблемы объективно присущи и муниципалитетам Волгоградской области, органы местного самоуправления которых испытывают существенные трудности в процессе финансирования возложенных на них полномочий. При этом общероссийская тенденция «укрупнения» муниципальных образований для региона не характерна, и в нем сохранено значительное число сельских поселений (по данным Росстата по состоянию на 1 января 2023 года их в субъекте 399). Для небольших сельских и городских поселений вопросы экономической состоятельности наиболее болезненны. По данной причине возможности муниципальных образований самостоятельно обеспечить территориальное развитие, сформировать в своих границах комфортную среду проживания и обновить общественное пространство представляется весьма иллюзорной.

Согласно ежегодно утверждаемому региональным комитетом финансов перечню муниципальных образований в зависимости от доли дотаций в объеме собственных доходов местного бюджета во всех муниципальных районах области и в четырех из шести городских округов (за исключением крупнейших Волгограда и Волжского) эта доля

⁷⁶ Коростелева М.В. Современные вызовы развитию местного самоуправления: региональный аспект // Концептуальные подходы к совершенствованию российской правовой системы: материалы международной научно-практической конференции (2016; Волгоград). — Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления — филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2017. С. 130.

⁷⁷ Там же. С. 131.

в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % доходов местного бюджета⁷⁸.

Логично, что нехватка средств местных бюджетов требует эффективного распоряжения имеющимися ресурсами и повышения качества муниципального управления. В силу этого именно меры по оптимизации бюджетных расходов (что зачастую выливается в их существенное сокращение и введение режима весьма жесткой экономии) нередко выступают в качестве единственных объективно доступных для муниципальных образований антикризисных мер. Именно к этим мерам вынуждено было прибегнуть большинство муниципальных образований субъекта.

В таких условиях объективно необходимым является взаимодействие органов публичной власти и бизнеса по вопросам комплексного развития территорий. Но и здесь не стоит забывать о том, что реальные возможности воздействия на бизнес-структуры имеют все же органы государственной власти (в их числе возможность предоставления таких преференций, как налоговые льготы, меры государственной, в том числе финансовой поддержки). Кроме того, именно федеральный и региональный уровни публичной власти могут влиять на социально-экономическое «состояние» территории, выделяя средства на решение задач социального развития, что, в свою очередь, повышает ее инвестиционную привлекательность для бизнеса.

В Волгоградской области (которая входит в число геостратегических территорий России) крупнейшее муниципальное образование — городской округ Волгоград включен в перечень перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации. Стратегией пространственного развития на период до 2025 года также определен перечень экономических сфер региона, подлежащих стимулированию в качестве перспективных. Значительную часть среди

⁷⁸ Приказ комитета финансов Волгоградской области от 11.08.2023 г. № 285 «Об утверждении перечней муниципальных образований Волгоградской области, распределенных в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, по отношению к доходам местного бюджета, за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с соглашениями, заключенными муниципальным районом и поселениями на 2024 год» // Официальный интернет-портал правовых актов Волгоградской области <https://pravo.volgograd.ru/ReestrDocum/Find/100265>

них занимают сферы, связанные с производством (лекарственных средств, машин и оборудования, текстиля и пр.). Применительно к региону в целом в Стратегии в качестве обладающих высоким потенциалом обозначены такие отрасли, как добыча полезных ископаемых, растениеводство, животноводство, транспортировка и хранение, туризм. Для их стимулирования запланированы использование налоговых преференций, формирование инвестиционных площадок с особым режимом ведения деятельности и другие экономические меры. Кроме того, в Стратегии особо обозначены перспективные агропромышленные центры — те муниципальные образования области, которые специализируются на сельскохозяйственном производстве. Их конкурентоспособность планируется повышать через продвижение уникальных локальных брендов, развитие потребительской и иных форм кооперации, фермерства, повышения доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, поддержки развития инфраструктуры хранения сельскохозяйственной продукции.

Преимущественно благодаря федеральной и региональной поддержке в муниципальных образованиях региона развивается и дорожно-транспортная инфраструктура. В городском округе Волгоград модернизирован аэропорт и введена в эксплуатацию железнодорожная ветка, соединяющая его с центром города и железнодорожным вокзалом, что повлекло за собой рост пассажиропотока. Благодаря взаимодействию компании РЖД с региональной властью, реализуются инвестпроекты, связанные со строительством и модернизацией железнодорожных объектов в муниципалитетах региона.

Городской округ Михайловка в Волгоградской области с 2019 года является территорией социально-экономического развития (ТОСЭР). Данный город также входит в утвержденный Правительством России перечень моногородов, которым на федеральном уровне при проведении антикризисной политики российского государства было уделено особое внимание. Планируется, что механизм ТОСЭР позволит повысить инвестиционную привлекательность территории, поскольку этот статус дает возможность устанавливать налоговые преференции для инвесторов.

Очевидно, что без государственной поддержки муниципальные образования не смогут эффективно развивать общественно значимые инфраструктурные проекты (в сфере коммунального

и дорожного хозяйства, жилищного строительства, благоустройства территории), в том числе обеспечить эффективное участие в этом бизнес-структур. Тем не менее, и сами они должны делать все возможное для стимулирования участия бизнес-структур в развитии территории их присутствия, создавать благоприятные условия для реализации федеральных и региональных программ развития. Именно органы местного самоуправления могут дать объективную оценку ситуации в той или иной сфере местной жизни, и выявить реальные нужды и запросы населения. А для бизнес-сообщества приоритетным выступает как экономическая, так и социальная устойчивость той территории, ресурсы которой он использует. В частности, в Волгоградской области ряд весьма значимых для муниципального образования проектов развития его территории реализует ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий», созданное для освоения Гремячинского месторождения калийных солей в Котельниковском районе Волгоградской области и строительства нового производственного комплекса по добыче калийной руды, силвинитовой обогатительной фабрики по выпуску хлористого калия, транспортной и инженерной инфраструктуры. Это месторождение калийной руды является одним из самых крупных месторождений (утвержденных балансовых запасов месторождения хватит более чем на 40 лет с высоким содержанием калия в 39,22%), и, кроме того, не так далеко от него (500 км) находится собственный перегрузочный терминал компании «ЕвроХим» (Туапсе, Черное море). На V Форуме социальных инноваций регионов, который прошел в сентябре 2023 года при поддержке Совета Федерации, в рамках сессии «Инвестиционные проекты бизнеса в целях развития социальной сферы села» компания представила свой опыт реализации комплексного развития социальной инфраструктуры на местах присутствия. В Котельниковском районе области компания построила два микрорайона, детский сад. В рамках бренда «Котельниково — земля героев» при финансовом участии предприятия осуществляется строительство парка «Аксайская Дубрава» в городе Котельниково — центре муниципального района. Заявка на его создание стала лауреатом «Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах в 2023 году». Главная идея проекта — создание уникального эко-парка, отражающего красоту и аутентичность степного ландшафта как самого города Котельниково, так и окружающей

его территории, а также культуры и образа жизни горожан. Работы по благоустройству начались в апреле 2023 года, полностью завершить проект планируется в 2027 году.

Для вовлечения внебюджетных средств в решение вопросов местного значения используются также механизмы муниципально-частного партнерства (далее — МЧП) и концессионных соглашений. На Инвестиционном портале Волгограда размещен сводный перечень приоритетных проектов МЧП, реализация которых осуществляется или планируется к осуществлению на территории городского округа. В их числе проекты, направленные на модернизацию коммунальной и транспортной инфраструктуры города, редевелопмент бывших промышленных территорий⁷⁹. Большая часть из них инициирована частными партнерами, или же основана на совместной частно-публичной инициативе. Так, в городском округе Волгоград соглашение о МЧП в сфере образования было заключено местными органами с частным партнером — ЧОУ СОШ «Поколение», которое стало первым и весьма успешным примером МЧП в данной области. На территории закрытого из-за аварийного состояния здания школы олимпийского резерва, построенной в 1967 году, возведен новый спортивный комплекс «Арена чемпионов».

При этом необходимо отметить, что в городском округе далеко не все попытки привлечь частные инвестиции к развитию инфраструктуры города (прежде всего, коммунальной) оказались успешными. Во многом по этой причине сами горожане весьма негативно относятся к механизму концессионных соглашений в сфере ЖКХ и электротранспорта, хотя местные власти и инвесторы оправдывают неудачи сложностью текущей экономической ситуации, нестабильностью на финансовых рынках и рынках сырьевых ресурсов, серьезным износом коммунальной инфраструктуры и внушительным масштабом накопившихся за десятилетия в сфере коммунального хозяйства проблем.

Вместе с тем, и самих жителей муниципальных образований все активнее привлекают к обсуждению особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания». Решение этих вопросов объективно требует,

⁷⁹ Инвестиционный портал Волгограда // <http://volgogradinvest.ru/page20470307.html> (дата обращения 14.09.2023).

наряду с принятием во внимание местных особенностей и возможностей, применения инструментов, реально обеспечивающих осуществление права жителей муниципального образования непосредственно участвовать в управлении публичными делами.

2. Участие жителей муниципальных образований Волгоградской области в реализации проектов и программ территориального развития муниципальных образований региона

Уже отмечено, что нормативное закрепленное определение термина «комплексное развитие территорий» исходит из понимания его как комплекса мероприятий, предусмотренных архитектурно-планировочными документами. В силу этого одним из основных направлений участия жителей муниципальных образований в их реализации выступают инструменты их влияния на принятие указанных документов. В первую очередь, речь идет о генеральных планах поселений и округов, которыми и определяются мероприятия, проводимые в целях формирования комфортной среды проживания и обновления общественных пространств. Ключевыми инструментами здесь выступают публичные слушания и общественные обсуждения.

Практика организации общественных обсуждений градостроительных проектов достаточно широко распространена. При этом для большинства современных государств вовлеченность общественности в решение данных вопросов — неотъемлемая часть градостроительного процесса, а мнение жителей по вопросам благоустройства и оптимизации городской среды выявляют регулярно⁸⁰. В России, по данным муниципальных образований и Минстроя РФ, число «вовлеченных» граждан постоянно и неуклонно растет. Вместе с тем эксперты отмечают и рост числа протестных выступлений (зачастую, весьма резонансных), касающихся планов реализации градостроительных проектов⁸¹. Так, например, весьма неоднозначную оценку

⁸⁰ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Участие граждан в процессе принятия градостроительных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Парадигмы управления, экономики и права. 2021. № 2(4). С. 182–190.

⁸¹ Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30–34.

жителей Волгограда вызвало заключенное администрацией города соглашение о планах по созданию первого в стране историко-культурного туристического комплекса на системе островов Сарпинский-Голодный. На странице городской администрации в социальной сети «ВКонтакте» (<https://vk.com/volgadmin>) информация об этом направлении концепции комплексной программы развития Волгограда на период 2024–2034 годов вызвала исключительно негативные комментарии. Горожане высказывают опасения, что в ходе реализации планов городских властей будет нанесен серьезный урон экологическому состоянию самой крупной в Европе речной островной системе, и объективно отмечают, что в городе немало нерешенных вопросов, требующих, по мнению жителей, первоочередного внимания. Кроме того, на платформе <https://www.change.org/> размещена петиция против создания на системе островов Сарпинский-Голодный историко-культурного туристического комплекса⁸².

Следует отметить, что такие негативные оценки жителей появляются именно в ходе осуществления благоустройства территории (которая является одним из видов градостроительной деятельности в соответствии с Градостроительным кодексом России). При этом граждан не устраивает, как правило, экологическая «составляющая» реализуемых проектов, поэтому обеспечение их участия в процессе как утверждения соответствующей документации, так и в ходе реализации принятых решений необходимо. При этом максимальный охват мнения жителей муниципального образования (да и других заинтересованных субъектов) в данной ситуации представляется особо важным и значимым. Зачастую проект благоустройства какой-то локальной части территории муниципального образования так или иначе затрагивает всех его жителей, а не только тех, кто живет рядом. Экспертами отмечаются противоречия интересов большинства и меньшинства при реализации проектов благоустройства центральной части населенных пунктов (прежде всего, городов)⁸³.

В последнее время значительное внимание уделяется цифровым технологиям, которые как раз и позволяют обеспечить участие в инициировании и обсуждении проектов и программ территориаль-

⁸² Не допустить уничтожения чиновниками острова Сарпинский // <https://www.change.org/p/не-допустить-уничтожения-чиновниками-острова-сарпинский?redirect=false> (дата обращения 19.09.2023).

⁸³ Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 30–34.

ного развития максимально возможного числа участников. Но остается вопрос — готовы ли к этому все заинтересованные стороны — и жители, и органы местного самоуправления? Что касается органов местного самоуправления, то здесь одной из проблем выступает их готовность принять общественное мнение. Нормативно в России для общественных обсуждений, как и для публичных слушаний, сохраняется рекомендательный характер: например, глава местной администрации принимает решение о согласии с проектом генерального плана или об его отклонении с учетом заключения о результатах общественных обсуждений. Фактически оценка результатов публичных слушаний и общественных обсуждений относится к компетенции руководителя местной администрации, причем Градостроительный кодекс Российской Федерации оставляет открытым вопрос о содержании заключения об их результатах, являющегося обязательным приложением к проекту генерального плана.

Местные органы власти зачастую относятся к их организации весьма формально и при нередком их проведении (в силу нормативной обязательности) действительно объективного обсуждения общественно значимых вопросов в их процессе не происходит. Кроме того, весьма затруднительно «отслеживать» на сайтах органов местного самоуправления информацию об их планируемом проведении, в силу чего сплошь и рядом возникают ситуации, когда граждане узнают об общественном обсуждении значимого для них вопроса уже постфактум.

Органы местного самоуправления имеют возможность проводить в онлайн-формате опросы жителей муниципалитета, касающиеся, в том числе, вопросов территориального развития, но далеко не всегда в регионе они этой возможностью пользуются. Так, на сайте администрации городского округа Волгоград размещена информация о проведении всего одного опроса, касающегося положения дел с коррупцией⁸⁴. Ни одной попытки выявить в таком формате мнение горожан по вопросам благоустройства и развития территории городская администрация не предпринимает. Обсуждение уже упомянутого проекта создания на системе островов Сарпинский-Голодный историко-культурного туристического комплекса проводит Обще-

⁸⁴ Официальный сайт администрации Волгограда. Опросы // <https://volgadmin.ru/d/Polls/index> (дата обращения 19.09.2023).

ственная палата Волгограда — отмечается, что отправить свои «идеи и внести свои предложения по формированию уникального комплекса на системе островов Сарпинский-Голодный волгоградцы могут при помощи специально формы в разделе «Общественная палата» на официальном сайте администрации Волгограда, отправить их по электронной почте или передать при помощи чат-бота в мессенджере Telegram»⁸⁵.

Также следует отметить, что у органов местного самоуправления зачастую нет наработанного опыта представления проектов благоустройства населению. Представляется, что должны быть разработаны механизмы наглядной демонстрации документации и материалов, выносимых на такое онлайн-обсуждение. Причем «простота» документации не должна быть самоцелью, подача информации должна строиться таким образом, чтобы заинтересованные субъекты могли получить (посредством перехода по ссылке, например) и какие-то конкретные специализированные данные. Здесь возникает проблема готовности участников обсуждения к объективному восприятию информации. Гражданин не обязан быть специалистом в сфере территориального планирования, экологии или инженерно-транспортному «обустройства» города или района, но какие-то разъясняющие мероприятия, посвященные отдельным аспектам этих вопросов, обязательно должны проводиться. Конечно, в идеале это надо начинать со школьной скамьи, но и в формате «видеолекции» жителям можно и нужно разъяснять правила функционального зонирования территории и режимы использования различных зон, рассказывать о планировочных ограничениях, об экономической составляющей обеспечения и поддержания жизнеспособности города. Можно привлекать к этому преподавателей и студентов соответствующего профиля образовательных учреждений региона.

В настоящее время оценивают, прежде всего, «цифровую», а не «компетенционную» готовность. Так, для оценки уровня цифровизации городского хозяйства (индекс «IQ городов») и внедрения технологий «умного города» используют показатель «доля жителей городов в возрасте от 14 лет, имеющих возможность участвовать с использованием цифровых технологий в принятии решений по вопросам го-

⁸⁵ Официальный сайт администрации Волгограда. Общественная палата // <https://volgadmin.ru/d/Public/News/i266> (дата обращения 19.09.2023).

родского развития». Он оценивает потенциальную возможность участвовать, а не само участие. Показатель фокусируется не на реальном «вовлечении» жителей города в процесс принятия управленческих решений, а на возможности использования ими цифровых технологий.

Как уже отмечено, решение вопросов территориального развития муниципального образования требует весьма существенных средств. В связи с этим определение направлений бюджетных расходов, приоритетности выделения ресурсов бюджета на те или иные вопросы местного значения также требует общественного участия. Практики вовлечения граждан в процесс принятия решений в бюджетной сфере получают в настоящее время весьма широкое распространение. Наряду с традиционными (и предусмотренными с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) императивными публичными слушаниями по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении все активнее используются механизмы инициативного бюджетирования и инициативных проектов, которые выступают частью общемирового тренда возрастания масштабов участия населения в определении путей развития собственных поселений. В России в целом, и в Волгоградской области достаточно активно идет процесс формирования практик их реализации, при этом основными площадками для их внедрения выступают преимущественно небольшие муниципальные образования — сельские и городские поселения (во многом это обусловлено доминированием их числа в общем количестве муниципальных образований и локальностью их территории). Но и крупные городские округа не остаются в стороне. В Волгограде решением местного представительного органа от 16 августа 2023 года № 92/1276 утверждены порядки реализации инициативных проектов (определения территорий их реализации, выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения, конкурсного отбора) в границах городского округа⁸⁶.

По данным областного комитета финансов⁸⁷ в муниципальных образованиях региона по итогам голосования, проведенного в 2022 году, финансовую поддержку получили 534 народные инициативы (254 проекта на август 2023 года уже реализованы, работы по остальным 280 проектам должны завершиться до 1 декабря 2023 года).

⁸⁶ // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2023. № 92 (19 августа).

⁸⁷ // <https://volgafin.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/485600/> (дата обращения 20.09.2023).

Для его проведения в области используют блокчейн-сервис дистанционного голосования. В сервисе голосования предусмотрено три роли: организатор; заявитель (для номинации «Проекты местных инициатив муниципальных образований Волгоградской области» в этом качестве выступают представители муниципальных районов, городских округов и городских (сельских) поселений, для номинации «Детское инициативное бюджетирование» — муниципальные общеобразовательные организации Волгоградской области); пользователь (именно он голосует за проект).

Важным фактором активного использования рассматриваемых практик выступает то, что их применение сопровождается весьма весомой государственной и региональной финансовой поддержкой (в частности, в рамках государственных и региональных программ и подпрограмм)⁸⁸. В Волгоградской области поддержка гражданской инициативы ведется в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» (утверждена постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 года № 696). Предоставляется такая поддержка органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления (именно ТОС демонстрирует особый интерес к рассматриваемым механизмам, поскольку они выступают значимым инструментом финансирования его деятельности в условиях отсутствия прямого доступа данного института к бюджетным средствам⁸⁹).

Также следует отметить, что в России с 2021 года создан прямой механизм по вовлечению жителей муниципальных образований в процессы благоустройства городской среды (для этих целей ежегодно весной проводится Всероссийское онлайн-голосование по выбору территорий для благоустройства). В регионе постановлением областной Администрации от 31.08.2017 года 472-п⁹⁰ утверждена государственная программа «Формирование современной городской среды Волгоградской области». Муниципальные образования области участвуют и в проводимом в России конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды. Два города региона — Котельниково

⁸⁸ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития // Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С.194.

⁸⁹ Коростелева М. В. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С.46—49.

⁹⁰ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 04.09.2017

(городское поселение) и Фролово (городской округ) стали победителями Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в категории «Малые города». По информации комитета ЖКХ Волгоградской области⁹¹ в 2023 году от региона свои проекты на всероссийский конкурс, наряду с победителями, представили еще шесть городов (все они имеют статус городских поселений). Так, благодаря участию в данном мероприятии, в городе Фролово реализуют проект развития Железнодорожного парка.

Муниципальные образования области стараются использовать возможности национальных проектов, государственных программ, разнообразных конкурсов для решения задач территориального развития. Победителями всероссийского смотра в рамках нацпроекта «Жилье и городская среда» за время его проведения стали 11 городских поселений и городских округов региона. В Докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, подготовленном в РАНХиГС и специально посвященном вопросам участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов⁹², отмечено, что национальные проекты получают свое реальное воплощение именно на уровне местного самоуправления, способствуя в процессе их реализации повышению качества и привлекательности территории муниципального образования. В силу этого муниципальные образования, несомненно, заинтересованы в участии в их реализации, в получении дополнительного государственного финансирования местных вопросов.

Говоря о практиках инициативного бюджетирования, особо хотелось бы отметить необходимость общественного контроля за реализацией инициативных проектов. Федеральное законодательство установило, что его вправе осуществлять как инициаторы проекта, так и уполномоченные на это граждане, проживающие на территории соответствующего муниципалитета. Кроме того, правом его осуществления могут нормативно наделяться и иные субъекты (в их числе органы ГОС, общественные объединения и т.п.). Эксперты обосновано полагают, что его целесообразно осуществлять как в ходе реализации

⁹¹ // <https://www.volgograd.ru/news/480315/> (дата обращения 23.09.2023).

⁹² Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов // М: Изд-во «Проспект», 2020. С. 159–160.

проекта и приемке его в эксплуатацию, так и в процессе таковой⁹³. Как представляется, в регионе именно этому аспекту участия граждан уделяется недостаточно внимания.

Вовлеченность населения в решение вопросов местного значения выступает одним из ключевых условий успешной реализации проектов и программ территориального развития. Как уже отмечалось в ранее представленном Центром местного самоуправления РАНХиГС Докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации⁹⁴, несмотря на то, что местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, должно обеспечивать участие граждан в управлении общими делами, выступая в качестве формы их самоорганизации, реальная готовность жителей муниципальных образований к активному участию в решении вопросов местного значения остается невысокой. Местное самоуправление пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта — сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. И этот фактор продолжает оставаться значимой институциональной проблемой развития местного самоуправления. Расширение перечня форм участия населения в осуществлении местного самоуправления сопровождается кардинальным усилением участия субъектов Федерации в определении правил формирования органов местного самоуправления, расположенных на их территории муниципалитетов, что влечет за собой практически повсеместную отмену выборов глав муниципальных образований (так, они не проводятся ни в одном городском округе и муниципальном районе Волгоградской области). А формирование и внедрение новых практик реализации форм участия населения в решении местных вопросов — рекомендательным характером принятых решений на публичных слушаниях и общественных обсуждениях весьма значимых для жителей вопросов.

Содержанием конституционно провозглашенного принципа самостоятельности местного самоуправления выступает и возможность демократического участия граждан в решении вопросов местного значения, влияния на принятие решений органами публичной

⁹³ Шугрина Е.С. Общественный контроль на муниципальном уровне // Российская муниципальная практика. 2023. Март. С. 20–27.

⁹⁴ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития // Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С. 210.

власти, а также контроля их исполнения. В силу этого особое внимание необходимо уделять не просто закреплению формальных возможностей граждан участвовать в процессе подготовки и принятия документов территориального развития, но и поощрять практику добровольного участия в их разработке и реализации, предоставляя возможности реального контроля за их реализацией.

ВОРОНОВ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ,
*доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой гуманитарных
и естественнонаучных дисциплин
Ивановского филиала РАНХиГС*

ЦАЛКО ЕКАТЕРИНА ОЛЕГОВНА,
*кандидат социологических наук,
доцент кафедры теории управления
Ивановского филиала РАНХиГС*

ИСТОРИКО-ПРИРОДНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ МАЛОГО ГОРОДА КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ПЛЕС ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Актуальность исследования проблем комплексного развития малых городов России обусловлена стратегическими национальными целями, поставленными Президентом В.В. Путиным.

Комплексное развитие территорий — это обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, сохранение архитектурного исторического облика, формирование комфортной среды обитания, создание мест обслуживания и приложения труда. Вопросы управления и саморазвития первичных ячеек социального организма — малых форм расселения — приобретают все большее значение в процессе поддержания целостности территории региона, его устойчивости.

Выступая на пленарной сессии VIII форума «Развитие малых городов и исторических поселений» во Владивостоке, М.В. Мишустин назвал задачу улучшения жизни в малых городах и исторических поселениях «стратегическим приоритетом для государства, без чего невозможно достичь национальных целей развития, которые поставлены перед нами Президентом»⁹⁵.

Реализация национальных целей в условиях специальной военной операции требует от органов публичной власти качественной трансформации управления развитием территорий, учета традиционных ценностей при принятии решений, сохранения населения, здоровья и благополучия людей — всего того, что ставит человека в позицию социального сплочения перед внешними и внутренними угрозами.

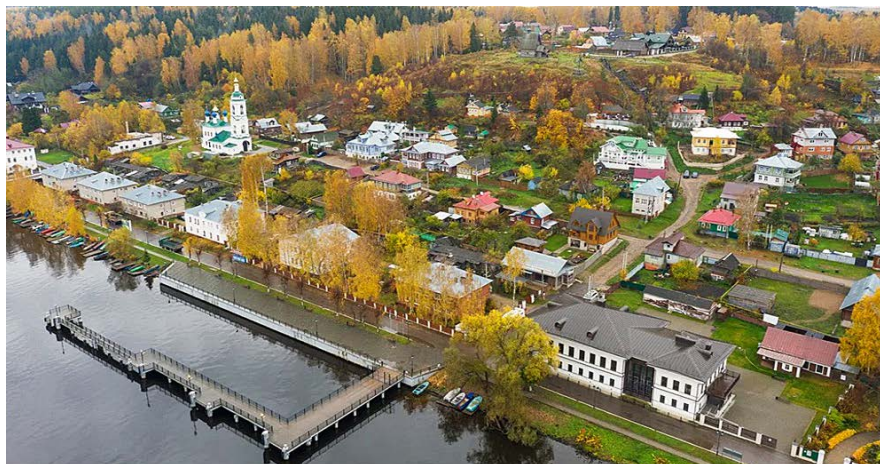
В этом контексте малые города представляют особую ценность, они являются носителями самобытной «градостроительной культуры» как комплекса выработанных обществом социальных, материальных и духовных ценностей, возникших в процессе формирования городов и примыкающих к ним русских сел и деревень. Здесь изначально проявляются два могучих источника развития: творческий потенциал личности и сила неформальной организации, интегрирующие сопричастность людей, «...ключевые вещи, «изюминки», которые помогут малым городам ...стать действительно по-настоящему большими центрами — большими с точки зрения туризма, развития искусства, экономики, культуры, науки»⁹⁶.

К числу таких уникальных малых городов России относится город Плес Ивановской области. Плес — административный центр Плеского городского поселения в составе Приволжского муниципального района Ивановской области. Население агломерации — 2828 человек, в т. ч. 1847 городского населения (г. Плес) и 982 — сельского⁹⁷.

⁹⁵ Выступление Председателя Правительства РФ на пленарной сессии VIII форума «Развитие малых городов и исторических поселений». <http://government.ru/news/49114/> (Дата обращения 25 июля 2023).

⁹⁶ Перечень поручений по итогам встречи Президента РФ с участниками Форума малых городов и исторических поселений, состоявшейся 17 января 2018 г. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/56933> (Дата обращения 25 июля 2023 г.).

⁹⁷ Численность населения по муниципальным образованиям Ивановской области на 1 января 2023 года. Официальные данные взяты с <https://37.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NAS23.pdf>



На основании приказа Департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области в агломерацию городского поселения Плес входит 23 села и деревни⁹⁸.

В Плесе насчитывается 300 архитектурных памятников, в том числе 8 церквей и часовен, 6 музеев. Удивительный рельеф г. Плеса прекрасно сочетается с русской архитектурой 18–19 века. В городе действует 6 музеев, в том числе единственный в мире музей имени великого русского художника-пейзажиста И.И. Левитана, который входит в Плесский государственный историко-архитектурный художественный музей-заповедник, а также музей Пейзажа. Фондовые коллекции музея-заповедника — 18,5 тысяч единиц хранения. Территория музея-заповедника составляет 78 га, заповедная территория — 256 га, зона охраняемого ландшафта более 20 000 га. В составе музея-заповедника 108 памятников архитектуры, истории и культуры. В охранных зонах расположены 8 усадебных комплексов, выявлено 124 памятника археологии, в том числе уникальный комплекс сред-

⁹⁸ Об определении перечня сельских населенных пунктов, входящих в состав городских поселений, на территории Ивановской области и перечня сельских агломераций на территории Ивановской области: приказ департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области от 21.01.2020 г. № 13

(с изм. на 01.09.2021 г.) Электронный ресурс: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <http://docs2.cntd.ru/document/561691795> Дата обращения: 20 июля 2023.

невекового Плеса XII–XVII веков. В 2010 году Плес включен в перечень исторических поселений федерального значения⁹⁹.

Этот уникальный город рассматривается как одна из локальных точек роста региона, сочетающая многовековую историю, сложный природный ландшафт, отличающийся исключительной красотой и выразительностью, своеобразными ансамблями застройки, сохранивших многовековой облик русского поселения, почти не затронутый последующими искажениями.

С введением Минстроем России индекса качества городской среды, по которому с 2018 года оценивается эффективность работы органов публичной власти, принятием Правительством РФ стратегической инициативы «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», «Стратегии пространственного развития на период до 2025 г.» значительно активизировалась муниципальная повестка управления территорией и сформировалась самостоятельная сфера приложения участия городских властей в реализацию национальных целей.

Городской Совет поселения принял и реализует десять муниципальных программ, которые увязаны с региональными проектами национальных проектов¹⁰⁰.

В целях координации процесса ревитализации территории исторического поселения городским Советом был создан «Комитет управления портфелем программ и проектов», который сфокусировал внимание на двух ключевых позициях: во-первых, сохранить традиционную систему расселения, позволяющую развивать прилегающую территорию при условной «консервации» самого города Плеса и бережной реставрации историко-архитектурного облика города («консервативная стратегия»); во-вторых, обеспечить баланс интересов власти, бизнеса и местного сообщества в развитии культурно-исторического туризма («креативная стратегия»).

⁹⁹ Об утверждении перечня исторических поселений: приказ Министерства культуры РФ и Министерства регионального развития РФ от 29 июля 2010 г. № 418/339//Российская газета. 2010. — № 219.

¹⁰⁰ Постановление № 110-п от 15.09.21 «Об утверждении перечня Муниципальных программ, финансируемых из бюджета Плесского городского поселения в 2022 году и плановый период 2023 и 2024 годов.» Электронный ресурс. Режим доступа: <https://gorodples.ru/announces>

Городская власть сделала выводы из уроков 90-х годов, когда была фактически утрачена культура планирования с учетом уникальности историко-природного потенциала территории. Наибольшей сохранностью исторической системы расселения характеризуется зона волжского пояса и южная часть поселения с населенными пунктами Ногино, Козлово, Орешки, Филисово, Кренево, Ивашково, равноудаленными от Плеса и районного центра. Ряд населенных пунктов, располагавшихся между этими зонами, утрачены. 80% постоянного населения проживает в г. Плесе и селе Северцево. Сельские населенные пункты малочисленны. Более 100 человек постоянного населения проживает только в селе Утес и деревне Филисово.

По решению городского Совета в отношении территории муниципального образования скорректирован Генеральный план 2006 года и утверждена Схема современной системы расселения в границах Плесского городского поселения (см. рисунок 1).

Формирование комплексной стратегии развития города позволило системно рассматривать вопросы развития малого бизнеса, туристических маршрутов, сохранения исторических и социокультурных

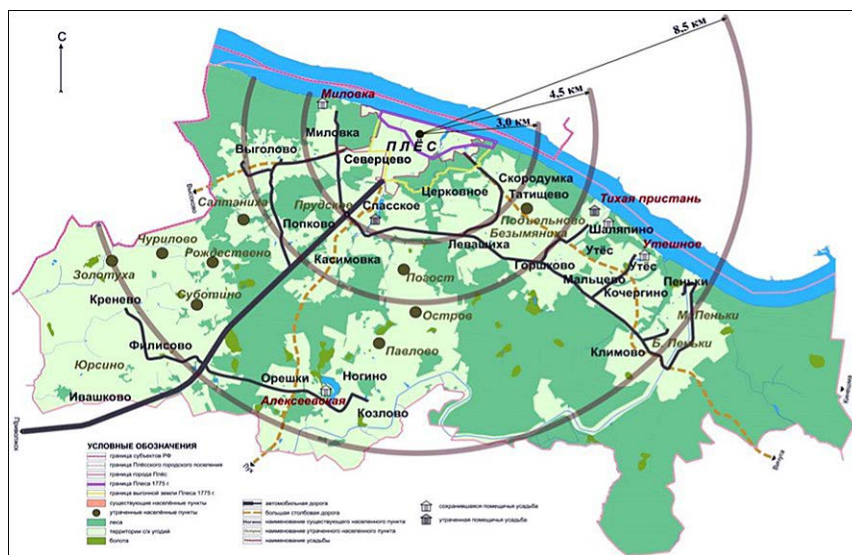


Рис. 1. Схема современной системы расселения в границах Плесского городского поселения

ценностей территории. Принцип дисперсного расположения и исторически сложившейся компактности территорий малых форм расселения выбран за основу при формировании стратегии территориального развития Плесского городского поселения.

В этих документах Плес позиционируется в качестве комплексного памятника градостроительства, благодаря изобилию архитектурных, археологических, мемориальных памятников в сочетании с уникальным ландшафтом. Особое внимание муниципальные власти уделили проекту схемы развития Плесского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника. Схемой развития к ценным градостроительным элементам отнесена практически полностью сохранившаяся планировочная и объемно-пространственная структура древнего города, теснейшим образом связанная с пластикой рельефа. Расположенный на сложном пересечении рельефа правого берега реки Волги, город являет собой пример гармоничного единства архитектуры и природы. Это находит отражение в композиционно обоснованной подчиненности рядовой малоэтажной застройки высотным архитектурным акцентам, расположенным на возвышенных местах рельефа.

Кроме того, городские власти сгруппировали первичную информацию о сохранившейся исторической нематериальной действительности в проектно-планировочной документации, где четко и однозначно локализовали и очертили то пространство поселения, в котором сохранены материальные следы его исторического развития. Это позволило местной власти относительно эффективно выполнять свою регулирующую функцию по отношению к инвесторам.

Историко-природный потенциал Плеса стал основой городской идентичности местного населения. Городская идентичность, как часть социальной идентичности человека, формируется непосредственно при взаимодействии человека с городской средой и представляет собой результат символической политики конструирования дискурсивных городских пространств.

В исследовании процесса конструирования городской идентичности малых городов важно четко определять границы дискурса, а также акторов, участвующих в данном процессе. И более того, необходимо понимать, что эффективное конструирование идентичности лежит на пересечении нескольких дискурсивных пространств: экономического, политического, культурно-исторического и мифологиче-

ского¹⁰¹. Плес является ярким примером того, как местное население включается в общественные и дискурсивные практики производства городской идентичности.

Вовлечение местного сообщества в развитие поселения органы местной власти строят на основе инициативного бюджетирования. Обеспечивая баланс интересов органов публичной власти, жителей, существующих и потенциальных инвесторов, потребностей развития территории и ограничений, определенных особым статусом населенного пункта, власть муниципалитета при принятии решений по участию в региональном конкурсе проектов поддержки местных инициатив (ППМИ) опирается на данные социологических исследований, собраний жителей ГОСов, уличкомов, прилегающих сел и деревень. Результаты демонстрируют достаточно высокую степень включения жителей поселения и осознания ими уникальности историко-культурного потенциала территории, возможности его валоризации у всех групп участников. Уделяя особое внимание диалогу с населением, городской Совет и Администрация фокусирует внимание на осмыслении ценностей сообщества, побуждают местных жителей к сопричастию процессу идентификации своих потребностей, систематизируют управление развитием креативной сферы жизнедеятельности при выработке предпочтительных направлений совместной деятельности. Организуя процесс вовлечения в выбор приоритетов развития, мобилизации ресурсов инвесторов и местного сообщества для реализации принятых проектов и программ, муниципальная власть стремится соединить конкретные проблемы с их социальным, политическим и ценностным контекстом, характерным для Пlesa как исторического поселения. При этом местная власть исходит из позиции, что сбережение культурно-исторического наследия становится катализатором вовлечения в хозяйственный оборот сопряженных отраслей — индустрии гостеприимства, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

Идея использования стратегии «консервативной модернизации» применительно к территории городского поселения была сформулирована в 2010 году в работе предпринимателя-инвестора А.В. Шевцо-

¹⁰¹См.: *Семенова Д.М.* Формирование городской идентичности в малых городах России // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), Modern Research of Social Problems, №6(50), 2015. Электронный ресурс. Режим доступа: www.sisr.pkras.ru

ва «Республика Плес. Концепция комплексного развития Плесского курортного района». Автор с 2010 по 2012 годы был председателем Плесского городского Совета. Представленная им стратегия комплексного развития территории поселения, предусматривала сохранение элементов исторической системы расселения в координации с формированием периферийных рекреационных зон Плесской агломерации, позволяющих снизить антропогенную нагрузку с исторической части города. В рамках стратегии реализуется частно-муниципальный проект «Соборная слобода», в который вошли значимые историко-архитектурные строения, требующие капитального ремонта. При поддержке местной власти А. Шевцов приобрел и отреставрировал более 40 зданий за последние 20 лет предприниматель потратил около 1 млрд рублей собственных средств на восстановление значимых для поселения исторических зданий, запустив в них гостиницы, рестораны и музеи. В 2019 году директор Музейного комплекса «Потаенная Россия» Алексей Шевцов стал лауреатом XIV Национальной премии «Культурное наследие» в номинации «Владелец»¹⁰².

Сохранение культурного наследия имеет значение для устойчивого развития городского поселения, экономика которого основана на туризме.

В 2018 году Плес стал одним из победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, сделав акцент на насыщенности предлагаемой к благоустройству территории историческими объектами. Реализация проекта позволила в 2021 году увеличить численность туристов до 0,4–0,5 млн чел., что сопоставимо с советским периодом, а также поступление дополнительных налоговых доходов в бюджетную систему. Кадастровая стоимость недвижимого имущества выросла до 9 раз. Кратное увеличение количества туристов оказывает прямое воздействие на рентабельность обслуживающих объектов города¹⁰³, таким образом, ожидаемый синергетический эффект

¹⁰²См.: *Шевцов А.В.* Проект «Потаенная Россия». https://ktogorod.ru/421_shevtcov-ples «Республика Плес. Концепция комплексного развития Плесского курортного района». Электронный ресурс. Режим доступа: <https://docplayer.ru/27033191-A-v-shevtcov-respublika-plyos-koncerciya-kompleksnogo-razvitiya-plyosskogo-kurortnogo-rayona-plyos.html> (дата обращения 27.07.2023).

¹⁰³См.: Постановление от «27» сентября 2017 г. № 107-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие туризма в Плесском городском поселении». Электронный ресурс: <https://gorodples.ru/announces>

уже на первом этапе реализации проекта оправдывал расходование бюджетных средств.

Многообразие исторических, культурных и природных ресурсов поселения позволяет развивать туризм в самых разных его формах: культурно-познавательный, круизный (водный и автобусный), спортивный и активный, оздоровительный, деловой (конференц-туризм). По оценке специалистов одного из порталов бронирования в 2022 году Плес вошел в топ-10 городов для активного отдыха вместе с Пятигорском, Горно-Алтайском, Алушкой и др. Как подчеркивают специалисты, в этих городах не только подходящий горный рельеф, но и впечатляющие места отдыха. По данным исследования на такие активные туры гости готовы потратить от 2 до 8 тысяч рублей в сутки. Впечатляет креативный подход местной власти к организации событийного туризма — в преддверии Саммита Россия – Африка клуб альпинистов волжского города установил на самой высокой горе Африки Килиманджаро флаг Плеса¹⁰⁴.

Вошло в традицию проведение в поселении фестивалей имени Ф. Шаляпина (художественный руководитель фестиваля Аскар Абдразаков). По инициативе председателя Плесского городского Совета Т. Керимова в честь 150-летия Ф. Шаляпина 17 июля 2023 года на Соборной горе города прошел гала-концерт с участием звезд российской культуры: оперы, балета, кино, ведущих музыкальных коллективов. В этом грандиозном для малого города событии на открытой сцене выступили Светлана Захарова, Юрий Башмет, Вадим Репин, Александр Петров, Пелагея. Концерт прошел в сопровождении Всероссийского юношеского симфонического оркестра и Хора Сретенского монастыря. Не только гости Плеса, но и жители всей России могли смотреть это мероприятие по телеканалу Россия 1.

Анализ опыта муниципального управления на примере городского поселения Плес приводит к следующим выводам:

— современные вызовы устойчивого развития актуализируют процессы трансформации системы местного самоуправления, однако, по нашему мнению, нельзя огульно ликвидировать второй уровень местного самоуправления, как это предусмотрено проектом ФЗ № 40361-8. С ликвидацией органов местной власти усилится отток

¹⁰⁴ГТРК «Ивтелерадио». Электронный ресурс. Режим доступа: https://ivteleradio.ru/news/2022/05/29/pler_popal_v_top_10_gorodov_dlya_aktivnogo_turizma

населения из малых городов и отдаленных сел и деревень, снизится уровень качества жизни людей;

— ценностное отношение местной власти к историко-культурному наследию предопределило формирование исторической среды как целостной пространственной структуры. Особое внимание муниципальная власть уделяет выявлению тех ее особенностей, которые отражают своеобразие облика населенного пункта, влияют на городскую структуру и композиционный дизайн: геоморфологию местности и ландшафт;

— комплексное развитие исторической среды предполагает не только решение задач по развитию сервисной инфраструктуры, навигации, транспортной доступности и инженерной обеспеченности, но и соблюдение масштаба и архитектурных традиций, в т. ч. хозяйственных строений деревенских окраинных территорий (сарай, амбар, гумно, овин, рига);

— решение проблем комплексного развития городского поселения Плес показывает, что существующее законодательство не воспрещает оптимизировать территориальную организацию муниципалитета, привлекать предпринимателей, вовлекать население в реализацию социально-значимых проектов, выстраивать партнерские отношения с государственной властью;

— историко-природный потенциал Пlesa лег в основу конструирования городской идентичности жителей. При этом особенностью такого процесса является одновременно активное участие жителей города в формировании «уникальности» своего места проживания и значительная роль внешних акторов (инвесторов, региональных властей). В этом плане Плес является ярким примером сочетания естественности процесса формирования городской идентичности и включенности новых символов или новых социальных практик (фестивалей, праздников, туристических продуктов).

Прошло тридцать лет со времени принятия № 131-ФЗ. Практика муниципального самоуправления городского поселения Плес убедительно свидетельствует о положительном опыте комплексного развития территории в рамках действующего законодательства. Очевидно, опыт накоплен и в других муниципалитетах второго уровня. Следует интенсифицировать его изучение и законодательно закреплять с учетом индивидуальных особенностей муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Выступление Председателя Правительства РФ на пленарной сессии VIII форума «Развитие малых городов и исторических поселений». <http://government.ru/news/49114/> (Дата обращения 25 июля 2023).
2. ГТРК «Ивтелерадио». Электронный ресурс. Режим доступа: https://ivtelradio.ru/news/2022/05/29/ples_popal_v_top_10_gorodov_dlya_aktivnogo_turizma
3. Об определении перечня сельских населенных пунктов, входящих в состав городских поселений, на территории Ивановской области и перечня сельских агломераций на территории Ивановской области: приказ департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области от 21.01.2020 г. № 13 (с изм. на 01.09.2021 г.) Электронный ресурс: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <http://docs2.cntd.ru/document/561691795> (дата обращения: 20 июля 2023).
4. Об утверждении перечня исторических поселений: приказ Министерства культуры РФ и Министерства регионального развития РФ от 29 июля 2010 г. № 418/339 // Российская газета. 2010. — № 219.
5. Перечень поручений по итогам встречи Президента РФ с участниками Форума малых городов и исторических поселений, состоявшейся 17 января 2018 г. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/56933> (Дата обращения 25 июля 2023 г.).
6. Постановление №110-п от 15.09.21 «Об утверждении перечня муниципальных программ, финансируемых из бюджета Плесского городского поселения в 2022 году и плановый период 2023 и 2024 годов.» Электронный ресурс. Режим доступа: <https://gorodples.ru/announces> (дата обращения 27.07.2023).
7. Постановление от «27» сентября 2017 г. № 107-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие туризма в Плесском городском поселении». Электронный ресурс: <https://gorodples.ru/announces> (дата обращения 27.07.2023).
8. Семенова Д.М. Формирование городской идентичности в малых городах России // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), Modern Research of Social Problems, №6(50), 2015. Электронный ресурс. Режим доступа: www.sisp.nkras.ru
9. Численность населения по муниципальным образованиям Ивановской области на 1 января 2023 года. Официальные данные взяты с <https://37.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NAS23.pdf> (дата обращения 27.07.2023).
10. Шевцов А.В. Проект «Потаенная Россия». https://ktogorod.ru/421_shevtcov-ples «Республика Плес. Концепция комплексного развития Плесского курортного района». Электронный ресурс. Режим доступа: <https://docplayer.ru/27033191-A-v-shevtcov-respublika-plyos-koncepciya-kompleksnogo-razvitiya-plyosskogo-kurortnogo-razuona-plyos.html> (дата обращения 25.07.2023).

СЕРГЕЕВА МАРИЯ ЕВГЕНЬЕВНА,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики Ивановского филиала РАНХиГС

ЛИЧНЫЙ СЕКТОР В ЭКОНОМИКЕ МАЛОГО ГОРОДА (ПО МАТЕРИАЛАМ МАЛЫХ ГОРОДОВ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Проблематика сохранения и развития малых городов не нова. Сложности, с которыми сталкиваются данные типы поселений, всегда побуждали научное сообщество исследовать эти проблемы, однако в настоящее время мы можем констатировать новый всплеск интереса к данным вопросам. Причем, отличительной чертой современных исследований является их позитивная направленность, в т.ч. числе связанная с дополнительными возможностями развития малых городов, появляющимися в настоящее время, как вследствие общих тенденций социально-экономического развития страны и регионов, НТП, так и вследствие акцентированного внимания к проблемам малых городов со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Тем не менее, существует еще множество вопросов, требующих научного и практического осмысления, в области совершенствования региональной и муниципальной экономической политики, направленной на развитие малых городов.

В данной статье мы коснемся важного аспекта повышения устойчивости социально-экономического развития малого города, который представляет личный сектор экономики, используя для данного анализа статистические материалы, а также прогрессивные муниципальные практики, характеризующие малые города Ивановской области.

Важным аспектом структуры, функционирования и развития малого города в современной России является необобществленный сектор экономики, который подается как личный сектор экономики.

Данный сектор оказывает существенное влияние на воспроизводственный процесс в малом городе и уже в силу этого требует отдельного рассмотрения.

Однако, прежде чем определять значение и масштабы этого сектора в экономике малого города, необходима сущностная оценка

того, что следует понимать под термином «личный сектор экономики», и что может быть включено в его структуру.

Под термином «личный сектор экономики» мы понимаем, в широком смысле слова, все возможные результаты производительного труда, осуществляемого в рамках домохозяйства (в том числе труд, связанный с созданием продукта для собственного потребления и на продажу)¹⁰⁵.

Однако необходимо отметить, что в литературе под личным сектором экономики часто понимается только личное подсобное хозяйство как структурная единица АПК¹⁰⁶.

На наш взгляд, данный подход к определению личного сектора экономики искажает (занижает) величину создаваемой в домохозяйствах добавленной стоимости и тем самым не может адекватно отражать роль личного сектора в воспроизводственном процессе на уровне малого города. Хотя, с другой стороны, рассмотрение личного сектора экономики в расширенной трактовке наталкивается на ряд сложностей статистического характера (невозможно определить количественные пропорции некоторых разновидностей производительного труда, осуществляемого в домохозяйстве, например, в случае труда самообслуживания).

Тем не менее, отсутствие учета такого фактора развития малого города, как социально-экономический потенциал домашних хозяйств и их возможный вклад в систему производства и воспроизводства на локальном уровне, недопустимо в силу его высокой значимости (именно в малых городах и селах ЛПХ являются доминантой воспроизводственного процесса внутри самого домохозяйства).

Таким образом, личный сектор экономики может быть представлен как личное подсобное хозяйство сельского типа, домашняя промышленность, строительство, транспортные услуги и пр. услуги, торговля (может быть в виде торговли, где население представлено не как покупатель, а как продавец, мелкой перепродажи, собирательства на продажу).

¹⁰⁵ *Сергеева М.Е.* Личный сектор в экономике малого города: теоретико-прикладные проблемы [Текст]: монография / М.Е. Сергеева, С.Н. Карасёва. — Иваново: Ивановский институт ГПС МЧС России, 2014. — 92 с.

¹⁰⁶ *Азаматова К.З.* Место и перспективы развития личного сектора населения в системе многоукладной экономики (На примере Кабардино-Балкарской республики): Дис. канд. экон. наук: 08.00.05: Нальчик, 2000. — С. 4.

Таким образом, исследование личного сектора экономики дает возможность вскрыть целый пласт вопросов, определяющих дополнительные возможности развития экономики малого города.

В частности, личный сектор экономики можно рассматривать как:

- сферу альтернативной занятости (и дополнительных доходов) населения малого города;
- источник удовлетворения потребностей, которые не в состоянии обеспечить общественный сектор;
- дополнительный рыночный ресурс;
- прочее (например, вопросы, связанные с трудовым воспитанием, с утилизацией отходов домашнего хозяйства и т. д.)¹⁰⁷.

Актуальность исследования личного сектора экономики в малом городе, его масштабов, структуры, а также мотивации домохозяйств на трудовую деятельность подобного плана, на наш взгляд, значима уже потому, что малый город — это фактическая среда жизни местных сообществ, поэтому анализ малого города посредством исследования характерных особенностей составляющих его домохозяйств подводит к необходимости рассмотрения малого города как некоего социума.

Согласно данной точке зрения малый город можно трактовать как разновидность социума — довольно большую и устойчивую территориальную общность, характеризующуюся единством условий жизнедеятельности, интересов, целей, культурных и социально-психологических традиций населения, социума, основанного на взаимодействии и обмене продуктами деятельности всех входящих в него субъектов.¹⁰⁸ Последний аспект особо значим при рассмотрении роли личного сектора экономики в системе локального воспроизводства на уровне малого города.

Данное утверждение делает необходимым рассмотрение таких характеристик локальной воспроизводственной системы, как:

- количественная динамика населения (по сути, трудового ресурса местной экономики и потребителя) и особенности демографического воспроизводства в условиях малого города;

¹⁰⁷ *Сергеева М.Е.* Личный сектор в экономике малого города: теоретико-прикладные проблемы [Текст]: монография / М.Е. Сергеева, С.Н. Карасёва. — Иваново: Ивановский институт ГПС МЧС России, 2014. — 92 с.

¹⁰⁸ *Гаврилов А.И.* Региональная экономика и управление: учебное пособие для вузов. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2002. — 239 с. — С. 63.

— исследование социально-психологических установок населения, что накладывает отпечаток на масштабы и структуру производственной и потребительской активности;

— рассмотрение особенностей реализации экономических функций домохозяйствами малого города (в том числе реализацию трудовой функции, анализ развития потребностей населения и особенностей реализации потребительской функции домохозяйств);

— исследование степени включенности домохозяйств малого города в систему общественного производства и воспроизводства.

Далее необходимой, на наш взгляд, является попытка охарактеризовать основные аспекты и тенденции функционирования личного сектора в экономике малого города, чтобы затем обозначить возможности и перспективы его развития в современных условиях.

Подход к малому городу как социуму (общности людей, живущих на определенной территории) выдвигает на первый план воспроизводство социальной жизни (населения и трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, культуры, окружающей среды и т.д.) и развитие системы расселения.

Как было сказано выше, анализ социально-психологических установок населения малого города показывает, что для него в целом характерен традиционный уклад жизни, устойчивые, довольно консервативные психологические установки. Жители малых городов живут в другом ритме и в другой системе ценностей — меньше обращают внимание на рекламу, меньше «гонятся» за брендами. Мало того, большинство жителей малых городов, наряду с сельскими жителями, существенно выделяются своим неприятием современной рыночной действительности.

Вместе с тем коммуникативные связи в малых сообществах сильнее, поскольку люди знают друг друга. Другими словами, в данных населенных пунктах сохраняются тесные сети личных связей, не разрушенных урбанизацией, что может пониматься как социальный капитал домохозяйств малого города (социальный капитал — количество и качество социальных связей индивида, которые могут быть использованы для получения экономических, социальных и психологических выгод)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Сивуха С. Гендерное измерение социального капитала // <http://-www.gender.by>

Этот факт подчеркивает и губернатор Ивановской области С. Воскресенский: «Малый город вырабатывает навыки адаптации к жизни, которые невозможно приобрести в мегаполисе. Прежде всего, такие города значительно менее подвержены социальной атомизации — в них граждане могут и умеют помогать друг другу, не дожидаясь помощи начальства, выступают совместно в защиту своих интересов и даже образуют городские общины, способные организовать свою жизнь»¹¹⁰.

Еще одним положительным аспектом является более тесная связь жителей таких городов с сельской местностью, высокая доля лиц, имеющих подсобное хозяйство, что позволяет легче решать проблему физического выживания в условиях кризиса, а традиционность и консерватизм делают малые города самоценными как хранителей исторических корней России, исконной культуры, самобытности и традиций населяющих ее народов.

В социальном плане малые города — это довольно компактные сообщества, пронизанные плотной системой социальных и межличностных связей. В территориальном плане, будучи урбанистически поселениями, они в то же время (как уже говорилось) сохраняют теснейшие связи с сельской местностью. Как правило, они являются экономическими и культурными центрами окружающих их сельских районов, а их сообщества сохраняют тесный контакт с сельскими сообществами.

Данная «пограничность» между сельским и городским укладом в функционировании малого города также говорит об особой значимости производственной деятельности в рамках личного сектора экономики.

Рассматривая особенности реализации трудовой деятельности домохозяйствами малого города, следует заметить, что основная отличительная черта этого — более ограниченные по сравнению с крупными городами возможности занятости населения. Специфической чертой трудовых ресурсов малого города является их более низкая квалификация по сравнению со средними и большими городами вследствие «усеченности» образовательного комплекса малых городов, а также отъезда более талантливых специалистов в крупные города.

¹¹⁰ Воскресенский С. Малые города России: размышляя о будущем // <https://rg.ru/2023/01/18/reg-cfo/delo-za-malymi.html?ysclid=ln4bv8146q757198602>

Отличительной чертой реализации трудовой функции домохозяйствами малого города также является трудовая и коммерческая миграция. Трудовая миграция из малых городов (сел и деревень) в настоящее время характеризуется масштабностью и устойчивостью.

В этой связи следует отметить, что именно отсутствие перспектив желаемого трудоустройства (вследствие усеченности рынка труда в условиях малого города) часто ставилось на первое место в ряду причин системного оттока трудоспособного населения, в т.ч. молодежи из малого города и деревни.

В целом же можно сказать, что для малого города всегда была характерна безработица, вследствие чего актуальными становились вопросы поиска замещения трудовых доходов членов домохозяйства в формальном секторе экономики альтернативными источниками. Этой альтернативой часто становится личный сектор экономики в разнообразных формах (деятельность в качестве самозанятого, в качестве индивидуального предпринимателя, трудовая деятельность по найму у физических лиц; индивидуальная трудовая деятельность в домохозяйстве и др.).

Функциональной особенностью трудовой деятельности в личном секторе экономики, таким образом, становится значительное повышение защитных, компенсаторных и адаптационных механизмов, используемых во время нестабильности или спада жизненного обеспечения, при негативном воздействии внешней социально-экономической среды.

Таким образом, особенности процесса реализации трудовой функции домохозяйствами малого города, на наш взгляд, можно охарактеризовать наличием двух эффектов: эффекта замещения досуга трудовой деятельностью, а также эффекта замещения недостающих денежных доходов, получаемых в формальном секторе экономики трудовой деятельностью в домохозяйстве и неформальном секторе экономики.

Учитывая специфику (в том числе и серьезный ряд проблем) экономики малого города, личному сектору экономики следует уделять особое значение с точки зрения компенсаторных функций, выполняемых им в современных условиях. Причем, отдельного внимания требует оценка его возможностей для целей социально-экономического развития муниципальных образований.

Рассмотрев специфику малого города и его личного сектора экономики, в т. ч. круг современных проблем, попробуем определить

возможности и перспективы повышения социально-экономической устойчивости малого города, в т.ч. числе опираясь на практики, реализуемые в настоящее время в Ивановской области.

Оценивая демографические процессы, протекающие в малых городах, следует сказать, что в настоящий момент (за редким исключением) они характеризуются выраженным отрицательным характером. Ивановская область, где подавляющее число городов как раз малые (14 из 17 городов с численностью до 50 000 человек), также не является исключением. Например, в настоящий момент общая численность населения Ивановской области составляет 914 725 человек, что меньше прошлогодней величины на 62,2 тыс. человек¹¹¹. Динамика изменения численности населения представлена на рисунке 1¹¹².

Уже этот факт выдвигает на первый план вопросы повышения привлекательности данных населенных пунктов, а это, в свою очередь, подразумевает необходимость развития городского пространства малых городов, формирование их коммуникационной, в т. ч. транспортной доступности, развитие новых форм занятости, в т. ч. с применением дистанционных технологий, содействие развитию предпринимательской инициативы на местах, в т. ч. в сфере сельского хозяйства, туризма, поддержка самозанятости.

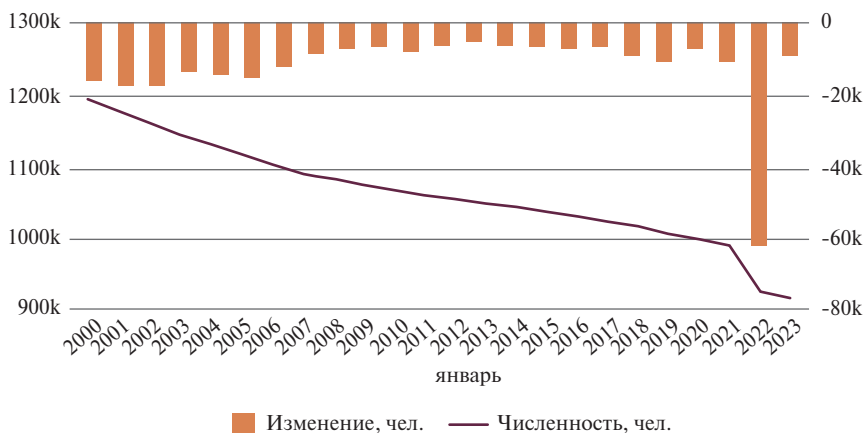


Рис. 1. Динамика изменения численности населения Ивановской области по годам

¹¹¹ Статистический ежегодник «Ивановская область» // <https://37.rosstat.gov.ru/folder/31706>

¹¹² <https://gogov.ru/population-ru/ivnv>

Все вышеописанные мероприятия в той или иной степени способствуют развитию личного сектора экономики малого города.

В Ивановской области серьезное внимание уделяется развитию транспортной инфраструктуры. Стратегической целью в данном направлении является организация эффективного функционирования транспортной системы Ивановской области, позволяющей реализовать значительный транзитный потенциал региона, повысить безопасность транспорта, обеспечить всех жителей и частный сектор качественным транспортным обслуживанием, повысить доступность транспортных услуг для жителей и организаций Ивановской области.¹¹³ Причем, особое внимание в данном вопросе уделяется развитию именно региональной дорожной сети (дороги между малыми городами). В результате, *по состоянию на конец 2022 года по данным Минтранса в Ивановской области состояние таких дорог лучшее в стране*¹¹⁴.

Еще одно направление — развитие железнодорожного сообщения между столицей региона и малыми городами. Первым шагом в этой работе стал запуск скоростного рельсового автобуса РА-3 «Орлан» по маршруту Иваново — Кинешма 30 июля 2020 года. В 2021 году открыта новая маршрутная сеть пригородного транспорта, которая связала между собой города региона. Кроме того, в 2022 году проект пригородной пассажирской сети на поездах Орлан в Ивановской области был признан лучшим в России и получил национальную премию «Формула движения»¹¹⁵.

Отдельного внимания в плане совершенствования коммуникационной доступности заслуживает реализуемая с 2022 года в Ивановской области федеральная программа «Устранение цифрового неравенства». Суть проекта — установка базовых станций стандарта 4G в малых населенных пунктах для обеспечения услуг сотовой связи и высоко-

¹¹³О внесении изменений в постановление Правительства Ивановской области от 13.11.2013 № 447-п «Об утверждении государственной программы Ивановской области «Развитие транспортной системы Ивановской области».

¹¹⁴Развитие малых городов стало центральной темой встречи Владимира Путина со Станиславом Воскресенским // https://ivteleradio.ru/news/2023/05/10/razvitie_malyh_gorodov_stalo_centralnoy_temoy_vstrechi_vladimira_putina_so_stanislavom_voskresenskim?ysclid=ln4fixj9jg726445353

¹¹⁵Воскресенский С. Развитие малых городов стало центральной темой встречи Владимира Путина со Станиславом Воскресенским // https://ivteleradio.ru/news/2023/05/10/razvitie_malyh_gorodov_stalo_centralnoy_temoy_vstrechi_vladimira_putina_so_stanislavom_voskresenskim?ysclid=ln4fixj9jg726445353

скоростного мобильного доступа в интернет. В 2023 году в рамках этой программы в 21 поселении региона установят базовые станции стандарта 4G. Базовые станции обеспечат высокоскоростную мобильную передачу данных, местные жители смогут пользоваться современными услугами связи и высокоскоростным доступом в интернет с сигналом стандарта LTE (4G), а также существенно увеличится охват населенных пунктов цифровой инфраструктурой¹¹⁶.

В рамках стимулирования занятости населения особого внимания заслуживают мероприятия по поддержке самозанятости. В Ивановской области в результате такой работы число самозанятых за год выросло вдвое (с 7,5 тыс. человек в 2022 году до 15 тыс. человек в 2023 году)¹¹⁷. Здесь следует отметить, что особую роль в данной поддержке играет деятельность регионального центра «Мой бизнес».

Муниципальная система должна рассматриваться как единый производственно-социальный комплекс, обеспечивающий взаимодействие производственной и социальной составляющих, их динамичное развитие.

Для целей устойчивого социально-экономического развития необходимо создание в муниципальных образованиях относительно локальной, но достаточно целостной и устойчивой системы «производство – социальное потребление»¹¹⁸.

Необходимым также представляется оптимизация воспроизводственного процесса, его целенаправленность, инновационность и синхронность. Для этого следует учитывать все факторы, влияющие на функционирование производственно-социального комплекса: демографический состав населения и миграционные процессы; наличие и использование природных ресурсов, территории; виды изготавливаемой конкурентоспособной продукции; величину валового продукта; уровень производительности труда; виды и размеры собственности; емкость рынка и объем торговли; социальные гарантии и нормы; доходы населения, предприятий и бюджетов; состояние информационного обеспечения на различных уровнях хозяйствования; уровень потребления товаров и услуг; социальные стандарты и др.

¹¹⁶<https://rodnikovskij-rabochij.ru/?p=54242&ysclid=ln4fgyhlyc396349266>

¹¹⁷<https://www.ivanovonews.ru/news/1289179/?ysclid=ln5xauhl3o911061070>

¹¹⁸ Цветкова Г. Вопросы эффективности местного самоуправления // Экономист. 2006. № 9. С. 57.

Важными в этой связи являются обеспечение сбалансированности рабочих мест и трудовых ресурсов, платежеспособного спроса населения и предложения товаров и услуг, состава населения и гарантируемых государством социальных благ, другие балансы.

На наш взгляд, особое значение в управленческой повестке региона и муниципалитета должно занимать понимание решающей роли факторов, связанных с пробуждением у людей инициативы и формирование активной жизненной позиции в экономической, социальной, политической и других сферах.

Следует понимать, что подобные меры со стороны исполнительной власти потребуют большой и продолжительной работы вследствие инертности менталитета определенной части местного населения, однако это представляется единственно возможным решением.

Успешным примером мероприятий по активизации инициативы у местных сообществ в Ивановской области является программа «Местные инициативы».

Реализация программы началась в 2019 году с бюджета в 10 млн рублей, которые поделили между собой 20 победителей отбора. В 2020 году на «Местные инициативы» было выделено уже 50 млн рублей, в 2022 году — 100 млн рублей. В 2023 году финансирование снова удвоено до 200 млн рублей. Постепенно увеличивается и максимальная сумма гранта.¹¹⁹ Таким образом, за первые четыре года реализации данного проекта объем финансирования увеличился в 20 раз, а активные жители (преимущественно малых городов) воплотили в жизнь 350 проектов. Самыми активными районами оказались Комсомольский, Ивановский, Фурмановский, Южский, а также города Иваново, Кинешма, Шуя, Кохма, Тейково, Вичуга. Следует также отметить, что большинство проектов касается повышения комфортности городской среды, в т.ч. благоустройства придомовых территорий и памятников, установки детских площадок, тренажерных комплексов. О значении этого аспекта муниципальной политики было сказано выше.

Для решения широкого перечня задач, стоящих в настоящий момент перед малым городом, необходимо его систематическое исследование. В Ивановской области в г. Шуя для этих целей создан центр

¹¹⁹За четыре года бюджет «Местных инициатив» вырос в 20 раз // <https://ivgazeta.ru/read/35814>

исследования проблематики малых городов. Специализацией данного центра станут вопросы системного территориального и социально-экономического развития малых городов в тесной взаимосвязи с их историей и традициями.

Подводя итог, следует отметить, что государство и местная власть должны быть заинтересованы в увеличении количества успешных людей, «нашедших себя» на рынке труда (в качестве наемных работников, самозанятых или предпринимателей). Суммарный ресурс времени членов домохозяйств при этом переориентируется преимущественно на оплачиваемую экономическую деятельность и на потребление, т. е. постепенно утверждается модель, характерная для развитых стран: преуспевающие люди, проживающие в комфортных условиях, стремящиеся сэкономить время на домашних делах, интенсивно потребляют блага, использование которых и позволяет эту экономиию осуществить.

Таким образом, существенным вкладом в повышение уровня социально-экономического развития муниципального образования является активное вовлечение домохозяйств в систему общественного разделения труда, причем, это вовсе не противоречит развитию личного сектора экономики. В данном случае предполагается, что личный сектор, как это и должно быть, должен функционировать в качестве дополнительного механизма обеспечения потребностей населения в пределах, позволяющих обеспечить нормальный режим труда и отдыха, а также преемственность традиций и трудовых навыков у населения.

Активизация деятельности местных сообществ вообще и домохозяйств в частности — путь к формированию открытого гражданского общества «снизу», от интересов отдельных людей, групп населения, местных сообществ в дополнение к усилению властной вертикали «сверху».

ИВАНЕНКО ВИКТОРИЯ АНАТОЛЬЕВНА,
кандидат экономических наук,
директор Выборгского филиала РАНХиГС

ГОРБАТЮК НАТАЛИЯ НИКОЛАЕВНА,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры таможенного
дела и внешнеэкономической деятельности
Выборгского филиала РАНХиГС

ЧЕРНЫХ ВЕРОНИКА ВИТАЛЬЕВНА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления Выборгского филиала РАНХиГС

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА» В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [1] был разработан национальный проект «Жилье и городская среда» [2].

Ключевые цели национального проекта — обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, увеличение объема жилищного строительства, обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда, повышение комфортности городской среды, создание механизма прямого участия граждан в создании комфортной городской среды [2].

Национальный проект «Жилье и городская среда» по целям, задачам и содержанию в значительной мере соответствует кругу вопросов местного значения и полномочиям местного самоуправления, предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. [3] и Федеральным законом № 414-ФЗ от 21.12.2021 г. [4]. Хотя прямое участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов не регламентировано.

Связь муниципального уровня власти с национальными проектами фактически осуществляется через муниципальные программы.

Во-первых, муниципальные программы, являясь обязательными документами стратегического планирования муниципального уровня, скоординированы с аналогичными документами стратегического планирования вышестоящих уровней публичной власти. Во-вторых, муниципальные программы выступают основными «модулями» для подключения муниципальных образований к системе проектной деятельности (рисунок 1). В роли базового элемента, через который происходит это подключение, выступает мероприятие — минимальная таксономическая единица управленческой деятельности в обеих системах. Мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, направленных на достижение соответствующих целей федеральных проектов, определенным образом маркируются (кодифицируются) в составе муниципальных программ [5, с. 53–54].

Следовательно, муниципальные образования Ленинградской области могут принимать участие в реализации региональных проектов, приоритетных проектов Ленинградской области, а также отдельных мероприятий государственных программ Ленинградской области,

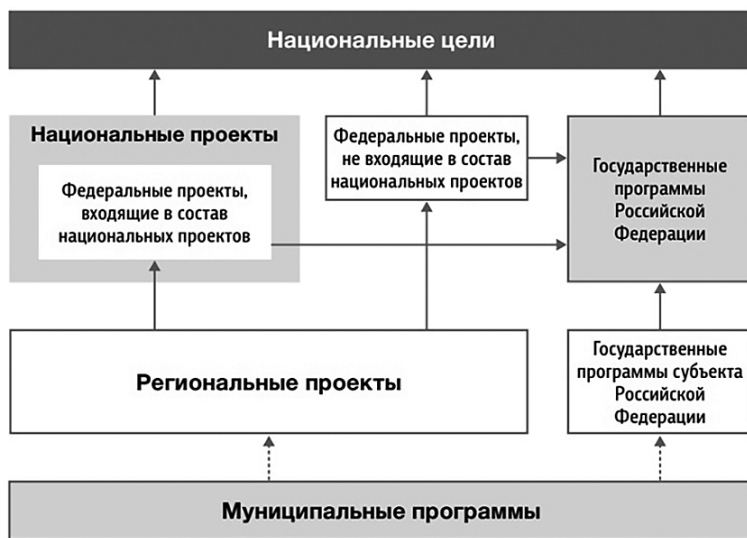


Рис. 1. Соотношение проектной деятельности и стратегического планирования на различных уровнях публичной власти в Российской Федерации [5, с. 53]

направленных на достижение целей федеральных проектов в части, касающейся сферы проектной деятельности муниципального образования [6].

О реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в Ленинградской области

Бюджетирование национального проекта «Жилье и городская среда» для реализации в Ленинградской области представлено в таблице 1.

Таблица 1. Бюджетирование национального проекта «Жилье и городская среда» в Ленинградской области

Год	План, млн руб.			Исполнено	
	Всего	Федеральный бюджет	Областной бюджет	млн руб.	%
2019	3831,3	1517,1	2314,2	3309,8	86,4
2020	5257,9	1915,2	3342,7	5138,5	97,7
2021	7055,3	2399,5	4655,8	6824,3	96,7
2022	8960,8	2546,2	6414,6	8471,9	94,5
2023	6610,9	1841,2	4769,7	4408,0*	66,7

*Исполнено за 9 мес. 2023 г.

Источник: составлено Горбатюк Н.Н. по [7].

В структуру национального проекта «Жилье и городская среда» вошли федеральные проекты «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Ипотека», «Чистая вода».

Органы государственной власти Ленинградской области разработали и реализуют ряд региональных проектов, приоритетных проектов и государственных программ, направленных на достижение целей федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта «Жилье и городская среда».

С 2014 года на территории Ленинградской области реализуется государственная программа «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области» [8]. После утверждения в 2018 году паспорта национального проекта «Жилье и городская среда» вышеупомянутая государствен-

ная программа Ленинградской области была скорректирована и гармонично увязана с целями национального проекта.

Структурно государственная программа Ленинградской области «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области» состоит из проектной и процессной частей (таблица 2).

Таблица 2. Структура государственной программы «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области»

Проектная часть	Процессная часть
<p>1) Федеральный проект «Жилье»;</p> <p>2) Мероприятия, направленные на достижение цели федерального проекта «Жилье»;</p> <p>3) Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»;</p> <p>4) Мероприятия, направленные на достижение цели федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;</p> <p>5) Федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (региональный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда (Ленинградская область)»);</p> <p>6) Мероприятия, направленные на достижение цели федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»;</p> <p>7) Федеральный проект «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг»;</p> <p>8) Мероприятия, направленные на достижение цели федерального проекта «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг».</p>	<p>1) Комплекс процессных мероприятий «Содействие в обеспечении жильем граждан Ленинградской области»;</p> <p>2) Комплекс процессных мероприятий «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан и выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан»;</p> <p>3) Комплекс процессных мероприятий «Капитальный ремонт многоквартирных домов».</p>

Источник: составлено авторами по [8].

Анализ деятельности органов местного самоуправления в сфере формирования комфортной городской среды проживания в муниципалитетах Ленинградской области

Муниципальные образования Ленинградской области подключились к реализации государственной программы Ленинградской области «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области». Проектная часть государственной программы содержит мероприятия, направленные на достижение целей федерального проекта «Формирование комфортной городской среды».

Анализ деятельности органов местного самоуправления в сфере формирования комфортной городской среды проведем на примере муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области.

В течение последних 6 лет были реализованы проекты по повышению качества и комфорта дворовых и общегородских территорий в Выборгском, Высоцком, Каменногорском, Светогорском, Селезневском, Рошинском и Гончаровском поселениях.

Всего с 2017 по 2022 год в Выборгском районе Ленинградской области благоустроено 58 дворовых и 33 общественных территории (таблица 3).

Таблица 3. Благоустроенные территории в муниципальном образовании «Выборгский район» Ленинградской области (2017–2022 гг.)

Год	Количество задействованных поселений*	Количество дворовых территорий	Количество общественных территорий
2017	3	23	12
2018	7	11	5
2019	7	9	6
2020	1	7	1
2021	4	5	4
2022	5	3	5
Итого	—	58	33

*В состав территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области входят территории 12 муниципальных образований городских и сельских поселений.

Источник: составлено Черных В.В. по данным комитета по благоустройству администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области [9].

Разработка и реализация проектов территориального развития отразилась на состоянии материальной среды проживания в городах муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области и качестве городской среды.

Для того чтобы объективно оценивать качество условий проживания и отслеживать динамику изменений в каждом отдельном городе, применяется индекс качества городской среды [10]. Индекс качества городской среды представляет собой цифровое значение в баллах. Это значение получается в результате оценки шести типов городских пространств с помощью 36 количественных индикаторов, которые характеризуют качество городской среды в различных ее аспектах. Максимальное значение индекса качества составляет 360 баллов [11].

Результаты формирования индекса качества городской среды используются в реализации национального проекта «Жилье и городская среда», в том числе для определения размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды [10; 12].

Индекс качества городской среды городов, расположенных на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области, представлен в баллах в таблице 4.

С 2018 г. по 2022 г. индекс качества городской среды городов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области в сумме повысился на 107 баллов. Одной из причин такого

Таблица 4. Индекс качества городской среды городов Выборгского района Ленинградской области (2018–2022 гг.)

Город	Год				
	2018	2019	2020	2021	2022
Выборг	179	183	185	186	194
Каменногорск	135	141	154	155	170
Приморск	140	156	160	162	168
Светогорск	172	173	174	180	178
Высоцк	157	169	175	180	180

Источник: составлено Черных В.В. по данным официального сайта индекса качества городской среды [10].

прогресса является эффективная реализация органами местного самоуправления муниципальных программ, сформированных во взаимосвязи с государственной программой Ленинградской области «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области».

Среди лидирующих городов Выборгского района по приросту индекса качества среды проживания — Каменногорск (+35 баллов), Приморск (+28 баллов) и Высоцк (+23 баллов). Выборг и Светогорск за пять лет набрали 15 и 6 баллов соответственно.

Как видно из таблицы 2, наибольшее число баллов индекса качества городской среды в исследуемом муниципальном районе набирает город Выборг, который относится к четвертой размерно-климатической группе «Средние города (50–100 тыс. чел.), находящиеся в условно комфортном климате». Город Выборг обладает благоприятным уровнем качества городской среды и имеет значение индекса, равное 194 баллам.

В таблице 5 представлена подробная характеристика индекса качества городской среды проживания в городе Выборге на основе данных за 2018–2022 гг. Таблица состоит из шести групп индикаторов, каждая из которых описывает определенный тип городского пространства. Максимально достижимое количество баллов в каждой

Таблица 5. Анализ индекса качества городской среды города Выборга Ленинградской области (2018–2022 гг.)

Тип пространства	Значение, баллов				
	2018	2019	2020	2021	2022
Жилье и прилегающие пространства	30	34	29	29	26
Улично-дорожная сеть	36	33	35	34	34
Озелененные пространства	22	26	27	27	30
Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства	30	28	28	28	29
Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства	31	31	31	33	40
Общегородское пространство	30	31	35	35	35
ИТОГО (индекс качества)	179	183	185	186	194

Источник: составлено Черных В.В. по данным официального сайта индекса качества городской среды [10].

группе составляет 60. Набранные баллы показывают, какие городские пространства в Выборге имеют высокое качество среды, а какие нуждаются в преобразованиях.

Так, группа индикаторов «Жилье и прилегающие пространства» продемонстрировала в 2019 году рост на 4 балла, но затем последовало падение вплоть до 26 баллов в 2022 году. У группы индикаторов «Общегородское пространство» отмечается противоположная тенденция: в 2022 году суммарно значения повысились на 5 баллов.

Группа индикаторов «Озелененные пространства» возросла за исследуемый период на 8 баллов. Предположительно описываемая тенденция объясняется благоустроенными территориями в рамках выполнения мероприятий муниципальной программы муниципального образования «Город Выборг» Выборгского района Ленинградской области «Благоустройство МО «Город Выборг» [9].

Группы индикаторов «Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства» и «Улично-дорожная сеть» в целом остаются неизменными в течение последних лет. При этом группа индикаторов «Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства» за 2021–2022 гг. показывает существенный рост.

Общая динамика индекса качества городской среды, безусловно, является положительной, но за счет минимального повышения некоторых индикаторов индекса работу местной администрации нельзя назвать эффективной абсолютно на всех направлениях.

Несмотря в целом на увеличение интегрального значения индекса качества городской среды Выборга за последние пять лет на 15 баллов (рисунок 2), каждый индикатор по отдельности не демон-

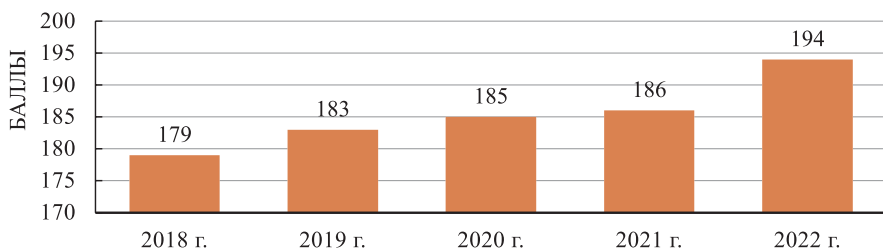


Рис. 2. Динамика индекса качества городской среды города Выборга Ленинградской области в 2018–2022 гг.

Источник: построено Черных В.В. по данным таблицы 5.

стрирует значительного роста (рисунок 3). Принимая во внимание тот факт, что среднее значение индекса городов Ленинградской области в 2022 году составляет 208 баллов, показатели комфортности городской среды Выборга отстают от большинства городов региона.

Таким образом, начиная с 2020 года самые низкие оценки получали застроенные территории Выборга — жилые дома и придомовое

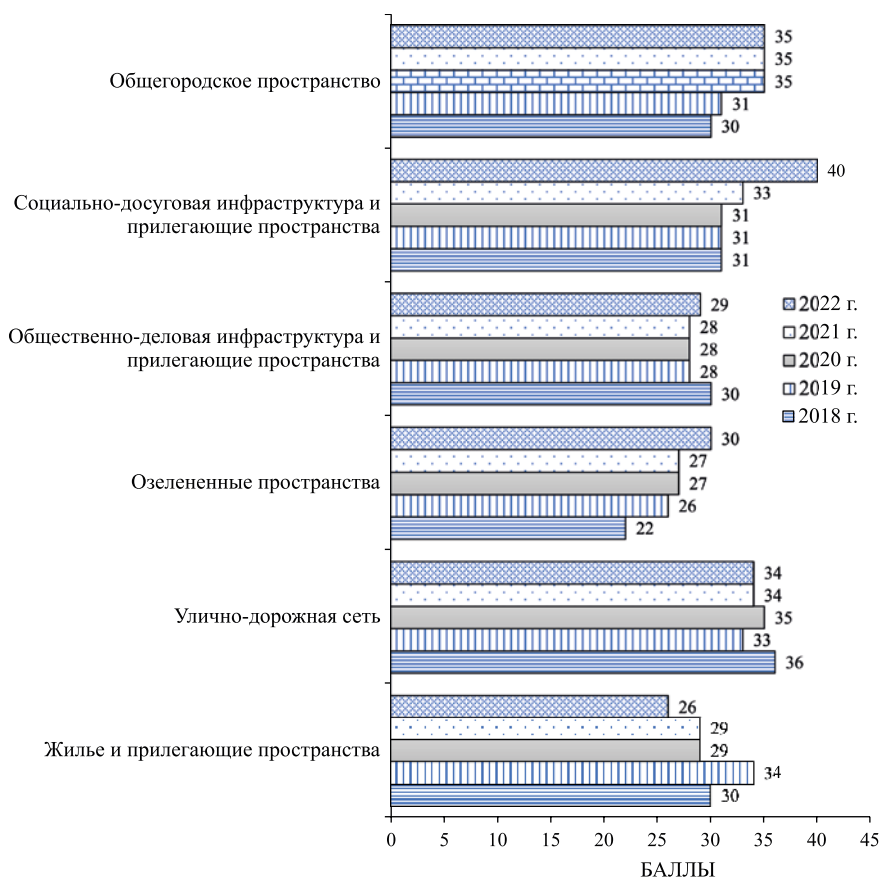


Рис. 3. Динамика индекса качества городской среды города Выборга Ленинградской области в 2018–2022 гг. (в разрезе индикаторов)

Источник: построено Черных В.В. по данным таблицы 5.

пространство. Именно поэтому первоочередные действия местных властей по улучшению условий проживания в городе должны быть направлены на ремонт фасадов и подъездов жилых домов, своевременную уборку территории дворов, вывоз и переработку твердых коммунальных отходов. Освоение свободных территорий Выборга и создание новой застройки необходимо осуществлять, опираясь на Стандарт комплексного развития территорий, который содержит ценные рекомендации по формированию облика города и сохранению его исторической застройки при экономически выгодном использовании в современной жизни [13]. Во вторую очередь органам местного самоуправления следует найти причины снижения в 2022 году значений индикаторов группы «Улично-дорожная сеть» и устранить их.

В таблице 6 составлен перечень индикаторов качества городской среды города Выборга Ленинградской области со значением ниже 5 баллов, выявлены причины недостижения ими оптимальных значений, а также указаны возможные пути повышения вышеупомянутых индикаторов.

Таблица 6. Рекомендации по повышению отдельных индикаторов индекса качества городской среды города Выборга Ленинградской области

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
<i>Тип пространства «Жилье и прилегающие пространства»</i>			
№1. Доля площади многоквартирных жилых домов, признанных аварийными, в общей площади многоквартирных домов	1	1. Отсутствие муниципального маневренного фонда для временного переселения жильцов из аварийных и ветхих домов.	1. Предоставление субсидий из федерального и регионального бюджета для создания маневренного фонда временного проживания. 2. Предоставление преференций застройщикам в обмен на предоставление жилья гражданам, временно проживающим на площадях маневренного фонда.

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
№ 3. Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку и утилизацию, в общем объеме образованных и вывезенных твердых коммунальных отходов	2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Низкая просвещенность горожан в сфере разумного потребления. 2. Неэффективная система уборки дворов и вывоза твердых коммунальных отходов. 3. Отсутствие качественной инфраструктуры по обращению с отходами. 4. Отсутствие инфраструктуры по переработке отходов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Устранение несанкционированных свалок. Строительство мусороперерабатывающих предприятий. 2. Создание общественных мест по ремонту товаров. 3. Оптимизация сети пунктов сбора мусора; Информирование по вопросам обращения с отходами, в том числе с помощью онлайн-сервисов.
№ 5. Разнообразие услуг в жилой зоне	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Строительство на отдаленных территориях, не обеспеченных инфраструктурой для комфортной и качественной городской жизни. 2. Низкая рентабельность коммерческих объектов из-за расположения в местах с низкой проходимостью и доступностью. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внедрение объемно-пространственного регламента [13].
№ 6. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Растущее количество многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых не осуществлен государственный кадастровый учет. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка и реализация проектов межевания территорий жилой застройки. 2. Постановка на кадастровый учет многоквартирных домов.

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
<i>Тип пространства «Улично-дорожная сеть»</i>			
№ 7. Доля погибших в дорожно-транспортных происшествиях	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ненадлежащее состояние пешеходных переходов. 2. Неровное дорожное покрытие. 3. Непригодность улиц для передвижения маломобильных групп населения. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нанесение светоотражающей разметки пешеходных переходов. 2. Увеличение частоты наземных пешеходных переходов. 3. Размещение островков безопасности на пешеходных переходах. 4. Ограничение движения автотранспорта в исторической части города.
№ 12. Уровень доступности городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения (МГН)	2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие или плохая организация пешеходных переходов. 2. Неровное дорожное покрытие. 3. Отсутствие элементов благоустройства, рассчитанных на МГН, узкие тротуары. 4. Несоблюдение норм организации элементов инфраструктуры для МГН. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Паспортизация пешеходных переходов. 2. Установка звуковых светофоров. 3. Обеспечение доступа к общественным зданиям, объектам социального, культурного и торгового обслуживания, включая наличие пандусов, тактильной плитки и других элементов благоустройства, рассчитанных на МГН.
<i>Тип пространства «Озелененные пространства»</i>			
№ 15. Состояние зеленых насаждений	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Большое количество деревьев, находящихся в аварийном состоянии. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Своевременное выявление и удаление аварийных деревьев. 2. Рациональный выбор озеленения с учетом особенностей климата и эксплуатации объектов инфраструктуры отдыха.

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
№ 16. Привлекательность озелененных территорий	2	1. Неухоженность и небезопасность зеленых зон. 2. Неудовлетворительное качество элементов благоустройства. 3. Размещение фотографий на фоне озелененных территорий в запрещенных социальных сетях (Instagram, Facebook), которые не учитываются при расчете индикатора.	1. Установка интерактивных досок для туристов и гостей города. 2. Своевременное добавление на карты Яндекс и Google новых общественных (туристических) объектов. 3. Установка уличных зарядных станций для телефонов и других электронных устройств. 4. Увеличение точек доступа бесплатного Wi-Fi в парках и скверах. 5. Создание фотозон на озелененных территориях.
№ 17. Разнообразие услуг на озелененных территориях	1	1. Сложность пешеходного передвижения в исторической части города. 2. Затемненность некоторых объектов благоустройства из-за особенностей климата. 3. Низкая пешеходная связанность озелененных территорий с жилой и многофункциональной застройкой.	1. Упорядочение размещения элементов благоустройства, включая вывески и наружную рекламу. 2. Организация площадок для выгула собак.
<i>Тип пространства «Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства»</i>			
№ 20. Разнообразие услуг в общественно-деловых районах	3	1. Монофункциональность некоторых районов города.	1. Ревитализация промышленных зон.

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
		2. Низкая рентабельность коммерческих объектов из-за расположения в местах с низкой проходимостью и доступностью. 3. Неоптимальная организация парковок. 4. Визуальное загрязнение.	
№ 21. Доля площади города, убираемая механизированным способом, в общей площади города	2	1. Отсутствие достаточного количества техники для уборки в зимний период.	1. Обновление парка уборочной техники. 2. Оптимизация маршрутов уборочной техники.
№ 22. Концентрация объектов культурного наследия (ОКН)	4	1. Аварийное состояние зданий, наличие заброшенных зданий. 2. Визуальное загрязнение, закрытые заборы и ограждения.	1. Выявление новых объектов культурного наследия. 2. Присвоение статуса и внесение выявленных ОКН в Росреестр.
<i>Тип пространства «Общегородское пространство»</i>			
№ 34. Количество центров притяжения для населения	3	1. Большое количество автомобилей, припаркованных на тротуарах. 2. Отсутствие точек притяжения в центре города в темное время суток. 3. Низкий уровень микроклиматического комфорта.	1. Устройство дополнительных пешеходных переходов через улицы и заезды на внутриквартальные территории. 2. Внедрение дизайн-кода для вывесок и рекламных конструкций. 3. Создание скверов в жилой застройке. 4. Ревитализация промышленных зон. 5. Создание защищенных от ветра и осадков мест для досуга на открытом воздухе, расположенных на солнечной стороне улицы.

Номер и наименование индикатора	Значение индикатора в 2022 г., баллов	Причины снижения индикатора	Пути повышения индикатора
№ 35. Доля работающего населения, работающего в непроизводственном секторе экономики, в общей численности работающего населения	4	1. Снижение доли работающего населения, занятого в непроизводственном секторе экономики.	1. Ревитализация промышленных зон. 2. Размещение объектов социально-досуговой инфраструктуры в выявленных объектах культурного наследия. 3. Совершенствование логистики движения общественного транспорта.
№ 36. Доля граждан в возрасте старше 14 лет, вовлеченных в принятие решений по вопросам городского развития, в общей численности городского населения в возрасте старше 14 лет	4	1. Низкое количество граждан, принимающих участие в общественных обсуждениях и публичных слушаниях проектов в области благоустройства территории и комплексного городского развития. 2. Большое количество трудовых мигрантов, постоянно проживающих на территории города, не являющихся собственниками жилых помещений, и не желающих проявлять активное участие в обсуждении вопросов городского развития. 3. Пассивный способ участия граждан в развитии городской среды.	1. Вовлечение жителей города в принятие решений по вопросам развития городской среды. 2. Запуск новых цифровых сервисов вовлечения жителей в решение вопросов городского развития.

Источник: составлено авторами по [14].

Заключение

Таким образом, для эффективной реализации национального проекта Российской Федерации «Жилье и городская среда» необходимо обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти.

В Ленинградской области участие муниципального уровня власти в реализации национального проекта «Жилье и городская среда» осуществляется через региональные проекты, приоритетные проекты Ленинградской области и выполнение отдельных мероприятий государственных программ Ленинградской области, разработанных и реализуемых для достижения целей, показателей и результатов вышеупомянутого национального проекта.

Для реализации целей национального проекта «Жилье и городская среда» был разработан индекс качества городской среды как инструмент оценки условий проживания населения в каждом отдельном российском городе.

Исследование особенностей формирования индекса качества городской среды позволяет более предметно понять порядок расчета образующих его индикаторов, а также их взаимосвязь и взаимовлияние друг на друга. Анализ индексов качества городской среды городов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области указал на причины недостижения городами оптимальных значений по каждой группе индикаторов и помог разработать управленческие решения по созданию условий для их роста. По результатам проведенного исследования можно заключить, что плановые и прогнозные значения индекса качества городской среды каждого конкретного города должны быть взаимоувязаны с целевыми показателями национального проекта и отражаться в муниципальных программах и других документах стратегического планирования муниципального образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 // Российская газета — Федеральный выпуск: №159 (8213).
2. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным про-

- ектам, протокол от 24.12.2018 г. № 16) // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319211/ (дата обращения: 21.03.2023).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 19.07.2023).
 4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 19.09.2023).
 5. Стратегическое планирование на местном уровне / Попов Р.А., канд. геогр. наук, Пузанов А.С., канд. геогр. наук — Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023. — 144 с.
 6. Памятка «Проектное управление для органов местного самоуправления» // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области: официальный сайт. — URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/projects/pre/> (дата обращения: 15.09.2023).
 7. Открытый бюджет Ленинградской области: [сайт]. — URL: <https://budget.lenobl.ru/budget/gov/ukaz/> (дата обращения: 01.10.2023).
 8. Государственная программа «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области» // Комитет по строительству Ленинградской области: официальный сайт. — URL: <https://building.lenobl.ru/ru/deiatelnost/gosudarstvennye-programmy/informaciya/> (дата обращения: 01.08.2023).
 9. Официальный портал муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области: [сайт]. — URL: <https://vbglenobl.ru/> (дата обращения: 21.09.2023).
 10. Индекс качества городской среды Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: официальный сайт. — URL: <https://xn---dtbcccdtsurabxk.xn--p1ai/#/> (дата обращения: 24.07.2023).
 11. Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р (ред. от 20.09.2023) // Консультант-Плюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320891/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 30.09.2023).
 12. Черных В.В., Иваненко В.А. Анализ и направления совершенствования методики формирования индекса качества городской среды // Экономический вектор, №2 (25), 2021. С. 128–137. DOI: 10.36807/2411–7269–2021–2–25–128–137.
 13. Стандарт комплексного развития территорий. — Текст: электронный // Единый институт развития в жилищной сфере «ДОМ.РФ»: официальный сайт. — URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 24.09.2023).
 14. Руководство по определению первоочередных направлений развития городской среды с помощью индекса качества городской среды. — Текст: электронный // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: официальный сайт. — URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/133/rukovodstvo_index_compressed.pdf (дата обращения: 10.09.2023).

ИВАНЕНКО ВИКТОРИЯ АНАТОЛЬЕВНА,

*кандидат экономических наук,
директор Выборгского филиала РАНХиГС*

ГОРБАТЮК НАТАЛИЯ НИКОЛАЕВНА,

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры таможенного дела и внешнеэкономической
деятельности Выборгского филиала РАНХиГС*

ПОЖИДАЕВА ИННА ВЛАДИМИРОВНА,

*старший преподаватель кафедры государственного
и муниципального управления Выборгского филиала РАНХиГС*

РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ТУРИЗМ И ИНДУСТРИЯ ГОСТЕПРИИМСТВА» В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В различных регионах Российской Федерации существенно обновляется и создается туристическая инфраструктура, благодаря инструментам национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства». Национальный проект призван вывести туризм на новый уровень, создавая дополнительные рабочие места, ускоряя развитие дорожного и гостиничного строительства, при этом сохраняя народные промыслы и национальную культуру регионов страны.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития на период до 2030 года» национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» стал фундаментом для достижения национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов». Данный проект включает три федеральных проекта: «Развитие туристической инфраструктуры», «Повышение доступности туристических продуктов» и «Совершенствование управления в сфере туризма». Комплексное развитие отрасли туризма в России, рост количества поездок граждан по своей стране, увеличение количества рабочих мест в отрасли, увеличение вклада туротрасли в ВВП страны — ожидаемые результаты проекта.

В рамках реализации национального проекта создана корпорация «Туризм.РФ» с целью формирования туристических кластеров страны, развития мастер-планов туристических территорий и инвестиро-

вания в создание туристической инфраструктуры по принципам государственно-частного партнерства.

Корпорация «Туризм.РФ» и регионы активно заключают соглашения по развитию туристических зон. Так, до конца 2023 года для дальнейшего развития туристической инфраструктуры Ленинградской области выделено 185 миллионов рублей. Часть средств пойдет на создание кемпингов и автокемпингов, обустройство пляжей и национальных туристических потоков, развитие доступной туристической среды для людей с ограниченными возможностями — всего около 117 млн рублей. На создание некапитальных средств размещения в 2023 году регион использует 36,6 миллионов рублей, а 12,4 млн выделяют на событийные мероприятия. Оставшаяся сумма будет потрачена на реализацию программы школьного туризма с пятого по девятые классы. Так, в рамках федерального проекта «Повышение доступности туристических продуктов» Ленинградская область получит на бесплатные детские путешествия 19 млн рублей. Таким образом, в регионе 3800 школьников в течение 2023 года смогут отправиться в бесплатные путешествия по родному краю с применением механизма социального сертификата.

Бюджетирование национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» для реализации в Ленинградской области представлено в таблице 1 [8].

Таблица 1. Бюджетирование национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» в Ленинградской области

Год	План, тыс. руб.			Исполнено	
	Всего	Федеральный бюджет	Областной бюджет	тыс. руб.	%
2022	29 422,7	19 712,5	9710,2	29 422,7	100
2023	277 353,1	185 812,6	91540,5	143 325,7*	51

* Исполнено за 9 мес. 2023 г.

Рассмотрим реализуемые Ленинградской областью приоритетные проекты, направленные на достижение целей национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

Среди факторов, определивших направление развития туризма в Ленинградской области, являются благоприятные природно-кли-

матические условия, историческое и культурное наследие, высокий уровень развития экономики, инвестиционная привлекательность, удобное географическое расположение, развитая транспортная инфраструктура, включенность в систему федеральных и международных транспортных коридоров, достаточное количество мероприятий областного, всероссийского, международного значения, развитая деловая инфраструктура, индустрия развлечений и гостеприимства, наличие образовательных учреждений, готовящих профессиональные кадры в туристической отрасли.

Региональное законодательство Ленинградской области, регулирующее управление туризмом в муниципальных образованиях области, стоит из ряда нормативных актов:

— Закон Ленинградской области от 20.05.2019 № 39-оз «О развитии туризма в Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов о развитии туризма в Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов»;

— Закон Ленинградской области от 08.08.2016 № 76-оз «О стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года»;

— Постановление Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2019 года № 442 «О государственной программе Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области».

Ленинградская область стала второй в туристическом рейтинге регионов за 2022 год. По данным Росстата с января по сентябрь 2022 года Ленинградскую область посетили 13,6 млн туристов. По популярности и привлекательности для путешественников 47-й регион обогнал Московскую область, уступив лишь Краснодарскому краю [6].

Учитывая транспортную доступность и рекреационную привлекательность, флагманами туристической индустрии Ленинградской области были выбраны город Выборг, шхеры Выборгского залива, песчаные пляжи Финского залива, Ладожские шхеры, Ладожские пляжи, озера Карельского перешейка, горнолыжные курорты, круизные маршруты, юг Ленинградской области, Старая Ладога и Тихвин.

За последние пять лет туристический поток в регионе вырос в два раза, основной рост пришелся на последние два года, и в 2022 году регион посетило более шести миллионов туристов. Прирост в 2023 году ожидается почти в четверть объема туристического потока 2022 г.

Таким образом, в Ленинградской области наблюдается устойчивая положительная динамика по объемам туристского потока и объемам оказанных услуг в сфере туризма (таблица 2). Объем платных услуг, оказываемых населению в сфере внутреннего и въездного туризма с 2020 по 2022 годы, увеличился на 81,5 процентов [7].

Таблица 2. Динамика туристского потока в Ленинградской области

Показатель	Год				
	2018	2019	2020	2021	2022
Туристы, тыс. чел.	1658	1724	1533	1661	1865
Экскурсанты, тыс. чел.	3570	4010	3227	3245	4153
Турпоток, тыс. чел	5230	5734	4760	4906	6018

Ленинградская область обладает большим туристическим потенциалом для развития практически всех видов туризма. Целевая аудитория туризма в области весьма разнообразна и постепенно расширяется с появлением новых туристических проектов. Важнейшим конкурентным преимуществом области является наличие уникальных ресурсов для паломнического и военно-патриотического видов туризма, что привлекает как семейных путешественников, так и путешественников пожилого возраста. Богатое историко-культурное наследие региона (более 5200 объектов, в том числе объектов ЮНЕСКО), 750 памятников боевой славы, 12 монастырей и шесть средневековых крепостей представляют особую ценность и доступны туристам. Область также перспективна для детского туризма, это аудитория школьников и студентов. По данным за 2022 год, на территории функционируют 97 средств размещения для отдыха, оздоровления и организации досуга детей и юношества (в том числе детские оздоровительные лагеря). Еще одним перспективным направлением является сельский туризм, позволяющий сельскому поселению стать источником дополнительного дохода. В Ленинградской области работает

более 120 объектов сельского туризма. Путешественников-миллениалов (молодые люди, активные пользователи социальных сетей, ищущие необычные, индивидуальные путешествия) особый интерес представляет событийный туризм. В календаре событий Ленинградской области представлено более 500 ярких культурных, спортивных, военно-патриотических и других мероприятий. Большой популярностью у аудитории активных туристов пользуются веломаршруты, конные маршруты, веревочные парки и горнолыжные курорты (семь).

В 2022 году в Ленинградской области насчитывалось 935 коллективных средств размещения на 66485 койко-мест, в том числе 437 загородных отелей, туристских баз, баз отдыха, 199 гостиниц, 19 санаториев и пансионатов, 97 детских лагерей, 99 гостевых домов, 56 хостелов, 14 кемпингов и 14 глэмпингов. Коэффициент загрузки коллективных средств размещения достаточно высок в связи с комфортностью условий и возможностью круглогодичной работы (60 процентов в среднем за год, по некоторым объектам — до 80 процентов). В летний период объем загрузки этих коллективных средств размещения приближается к 100 процентам.

Согласно постановлению Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2019 года № 442 «О государственной программе Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области»» (изм. Постановление Правительства Ленинградской области от 30.12.2022 № 1013) на 2020–2025 годы успешно реализуются следующие представленные инициативы национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»: «Развитие туристской инфраструктуры» и «Повышение доступности туристских услуг», а также три приоритетных проекта: «Вело 47», «Курорт 47» и «Автотуризм и малые объекты размещения».

Проект «Тропа 47» в Ленинградской области — один из самых масштабных по созданию и благоустройству экологических маршрутов в России. Так, в 2022 году показатель в рамках проекта достиг 40 маршрутов, из которых 37 расположены на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

В государственном природном заказнике «Кургальский» обустроены два маршрута. «Долина реки Выбья и Лужская губа», протяженностью 4,3 километров, демонстрирует разнообразие ландшафтов Финского залива и будет любопытен любителям природы, а комбинированный исторический и эколого-просветительский маршрут

«Большое Куземкино — Нарвский залив», 10,7 км, вызывает исторический интерес, так как он расположен в местах Усть-Лужской укрепленной позиции, где в 1932 году осуществлялось масштабное строительство долговременных оборонительных точек. В государственном природном заказнике «Выборгский» обустроен маршрут «Мыс Киперорт» протяженностью 19 км, прогуливаясь по которому можно выйти и на западное, и на восточное побережье полуострова Киперорт, где можно познакомиться с остатками фортификационных сооружений времен Второй мировой войны.

Маршрутом для посетителей по местам отдыха, которые в летнее время пользуются большой популярностью у жителей и гостей, Ленинградской области является также «Медвежий лес», 18,6 км, расположен на территории заказника «Анисимовские озера». Особенности ландшафта заказника является сельговый ландшафт, характерный сглаженными вершинами и отвесными склонами. Маршрут «Лазурные воды» заказника «Север Мшинского болота», протяженностью 4 км — настилы, лестницы, смотровые площадки, беседки сделают прогулку по маршруту приятной и безопасной, а эколого-просветительские щиты и пюпитры расскажут о природных особенностях заказника.

В 2022 году проект «Вело 47» в сфере обеспечения развития велосипедной инфраструктуры призван выстраивать механизм региональной и муниципальной работы по развитию велосипедной инфраструктуры, велосипедного движения и велосипедной культуры в Ленинградской области, создание не только велосипедных маршрутов, но и «умной» велосипедной инфраструктуры: велодорожек со специальным не травматичным покрытием и управляемой системы подсветки, а также велоурн, которые находятся на уровне рук велосипедиста и велопоручней для комфортной остановки перед пешеходными переходами или остановками. Проект профинансирован областным бюджетом — 102,9 млн рублей. Протяженность обустраиваемой в рамках проекта в 2022 году велосипедной инфраструктуры — 10,3 км на территории г. Выборга, Гатчины, Всеволожска и Волхова. В 2023 году новая велодорожка появится в Тосно.

Региональная программа «Развитие индустрии гостеприимства и рекреационного туризма в Ленинградской области», стартовавшая в 2023 году, выделяет приоритетным проектом «Автотуризм и малые объекты размещения». Целью проекта является создание на терри-

тории Ленинградской области сети функционирующих туристских локаций с развитой придорожной инфраструктурой. Социально значимый эффект от реализации проекта состоит в популяризации автомобильного туризма на территории Ленинградской области. Планируется создание к 2024 году условий для развития автомобильного туризма и малых объектов размещения на территории Ленинградской области, а также сети функционирующих туристских локаций с развитой инфраструктурой, в том числе для кемпингов и глэмпингов. Проект также позволит улучшить условия для путешествий на машинах и развивать гостиничное строительство. В ближайшее время откроются автокемпинги в Волховском и Тихвинском районах Ленинградской области.

В 2022 году на территории Ленинградской области установлено 11 знаков туристской навигации в Волосовском, Волховском, Лодейнопольском, Приозерском и Тосненском районах. Открыта сеть из 13 информационно-туристических центров (ИТЦ), объединенных идеей продвижения региона: 4 государственных (ГБУ ЛО «Информационно-туристический центр» и 3 его филиала), а также 9 частных [7].

На примере муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области проанализируем деятельность органов местного самоуправления в сфере туризма. Так, разработана муниципальная программа «Стимулирование экономической активности муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области» от 21.01.2022 № 60, целями которой являются увеличение туристского потока в Выборгский район и развитие въездного и внутреннего туризма, в результате чего к концу 2025 года планируется увеличение годового объема платных услуг, оказываемых населению в сфере внутреннего и въездного туризма на 24 % с 2018 года, а прирост числа занятых в коллективных средствах размещения и турфирмах — с 2,7 % до 2,9 %.

Согласно отчету о социально-экономическом развитии муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области за 2022 год город Выборг и Выборгский район посетили 1,4 млн туристов и экскурсантов (108 % к 2021 году), из них 1,8 тыс. иностранных граждан (113 % к 2021 году).

На территории Выборгского района расположено 166 коллективных средств размещения (далее — КСР) на 19733 места. В высокий туристический сезон загрузка КСР составляет свыше 90 %.

На 30.11.2022 года 58 коллективных средств размещения Выборгского района официально прошли процедуру классификации.

В целях содействия развитию новых продуктов в сфере туризма в период навигации 2022 года в городе Выборге реализован проект «Морские прогулки». В Выборгском районе развиваются новые туристические локации: конно-сказочный хутор «Яви-нави»; тематический парк «Наша Арктика»; усадьба «Каккола»; усадьба «Киискиля».

Возрастает популярность экологического туризма в Выборгском районе: доступны 10 экомаршрутов, 8 из которых расположены в пределах 15 государственных природных заказников и особо охраняемых природных территорий, развитие экомаршрутов продолжается в рамках приоритетного регионального проекта Ленинградской области «Тропа 47».

В сентябре 2022 года совместно с комитетом Ленинградской области по культуре и туризму было организовано обучение по программе профессиональной подготовки для представителей сферы туризма Выборгского района. Всего в Ленинградской области в 2022 году обучено 210 человек по темам: «Совершенствование сферы гостеприимства в объектах размещения Ленинградской области для увеличения туристского потока»; «Совершенствование сферы гостеприимства в объектах питания Ленинградской области для увеличения туристского потока»; «Школа сельского туризма»; «Гастрономический туризм как основа современного развития туристской отрасли».

Таким образом, устойчивый интерес путешественников к Ленинградской области растет, и туристическая отрасль региона продолжит активно развиваться. Планируется увеличение доходности туризма на основе развития инфраструктуры за счет повышения конкурентоспособности и привлекательности туристской сферы, расширения рынка туристских и сопутствующих услуг. Среди приоритетных мероприятий — дальнейшее развитие единой цифровой среды в сфере туризма — внедрение и модернизация интерактивных, мультимедийных и информационных компонентов, виртуальных гидов по маршрутам Ленинградской области, сети информационных терминалов. Предусмотрено также создание на территории региона объектов придорожной инфраструктуры «Зеленые стоянки» и новых туристических тематических парков. В период навигации продолжится разви-

тие водного (круизного) туризма, в том числе водных туристических маршрутов для малых гребных судов в рамках реализации проекта «Развитие потенциала молодежного водного туризма в Ленинградской области». В планах продвижение гастрономического вида туризма, создание гастрономических туров и разработка гастрономических продуктов. Популярность экологического туризма продолжит свое развитие в рамках приоритетного регионального проекта Ленинградской области «Тропа 47» на территории 16 государственных природных заказников Ленинградской области.

Необходимо отметить и основные проблемы, сдерживающие развитие туризма Ленинградской области. Среди них можно выделить недостаточное количество мест для размещения туристов (порядка 2,5 тыс.); недостаточное количество предприятий общественного питания, придорожного сервиса, объектов досуга и развлечения на туристских маршрутах; нехватка квалифицированных кадров в объектах размещения и питания, экскурсоводов; неразвитая инфраструктура водного туризма; отсутствие взаимодействия органов власти с населением и информирования по вопросам развития туризма.

Минимизировать негативное влияние перечисленных выше факторов возможно на основе комплексного подхода реализации долгосрочных мероприятий, направленных на развитие туристической инфраструктуры, и средне- и краткосрочных мероприятий, ориентированных на формирование и продвижение разнообразных туристических продуктов, отражающих потенциальные туристические возможности Ленинградской области. Также для Ленинградской области важно использовать экономические возможности, которые могли бы быть конвертированы в налоговые поступления в областной бюджет и рост благосостояния жителей Ленинградской области. Возможно проведение опроса среди населения муниципальных образований Ленинградской области, что позволит сделать выводы о перспективности развития туристской отрасли в муниципальных образованиях. Кроме того, развитие туризма может стать источником дополнительных поступлений в местные бюджеты и позволит улучшить инвестиционный климат муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 // Официальный сайт Президента России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 01.03.2023).
2. О государственной программе Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области» (в редакции постановления Правительства Ленинградской области от 27 марта 2023 года № 197) — URL: <https://travel.lenobl.ru/ru/deiatelnost/gosudarstvennye-programmy/> (дата обращения: 15.07.2023).
3. Паспорт национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (утв. Постановлением от 10.11.2021г.) — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400657/ (дата обращения: 03.06.2023).
4. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 10.06.2023).
5. Пронина Л.И. Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14–2. С. 556 /URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-mestnogosamoupravleniya-v-usloviyah-realizatsii-natsionalnyh-proektov> (дата обращения: 10.06.2023).
6. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики [сайт]. — URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/turizm> (дата обращения: 20.05.2023).
7. Официальный сайт комитета по культуре и туризму Ленинградской области [сайт]. — URL: <https://travel.lenobl.ru/ru/deiatelnost/gosudarstvennye-programmy/> (дата обращения: 21.09.2023).
8. Официальный сайт комитета финансов Ленинградской области Открытый бюджет Ленинградской области [сайт]. — URL: <https://budget.lenobl.ru/budget/gov/ukaz/> (дата обращения: 30.08.2023).
9. Официальный портал муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области [сайт]. — URL: <https://old.vbglenobl.ru/> (дата обращения: 21.05.2023).

РЫБКИНА ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА,
доцент, кандидат политических наук,
Нижегородский институт управления РАНХиГС
ДМИТРИЕВА АРИНА АЛЕКСЕЕВНА,
магистрант ИГСУ РАНХиГС

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ РЕАЛИЗАЦИИ ФОРМ ПАРТИСИПАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ: ТРАДИЦИИ И ОПЫТ НИЖЕГОРОДСКОГО РЕГИОНА

Институты партисипативной демократии достаточно успешно развиваются на территории Российской Федерации уже более полутора десятка лет, что позволяет сделать определенные выводы как о развитии форм прямой демократии в рамках реализации идеи непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, так и об их месте и роли в реализации проектов и программ территориального развития.

Реализация идеи социального равенства и активной вовлеченности граждан в принятие коллективных решений относительно обеспечения повышения качества уровня жизни в настоящее время является одним из ключевых ресурсов эффективного комплексного развития территорий, ибо предполагает активное взаимодействие населения как с органами публичной власти местного уровня, так и с неправительственными организациями, тем самым оказывая непосредственное воздействие как на общий ход управления государством, так и на управление отдельно взятой локальной территорией.

Необходимо отметить, что все формы партисипативной демократии (собрания граждан, опросы общественного мнения, референдумы, электронная демократия и инициативное бюджетирование) непосредственным образом связаны с понятием «местного самоуправления», Ст. 29 Федерального Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит: «...для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов мест-

ного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан»¹²⁰.

Кроме того, как отмечают многие исследователи, стремление к прозрачности и открытости к инициативам населения является одной из наиболее важных и значимых положительных тенденций, сопутствующих работе органов власти муниципального уровня на современном этапе развития системы публичной власти в Российской Федерации¹²¹.

Практика показывает, что среди всех вышеуказанных форм партисипативной демократии инициативное бюджетирование как форма прямого участия населения в решении вопросов местного значения наиболее востребовано на территории в современной России и имеет достаточно благоприятные перспективы для дальнейшего развития, о чем свидетельствует динамика роста количества реализованных практик инициативного бюджетирования (рис. 1)¹²² и общий рост объемов средств (общая стоимость проектов инициативного бюджетирования включает в себя объем расходов на реализацию проектов, направленных из бюджетов субъектов РФ, муниципалитетов, федерального бюджета; объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов со стороны населения, юридических лиц, а также инициативные платежи граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования (рис. 2).

Кроме того, инициативное бюджетирование представляется наиболее интересной и эффективной формой как вовлечения граждан в процесс управления территорией (ибо включает в себя различные

¹²⁰ Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ; редакция от 06.02.2023. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lf41f673it354150897 (дата обращения 10.09.2023).

¹²¹ Михеев Д.С. Трансформация в местном самоуправлении и общественный контроль // Д.С. Михеев // Вестник Марийского университета. Серия «исторические науки. Юридические науки». — 2020. — № 2 (22). — С.176–182.

¹²² Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. — Текст: электронный // Министерство финансов Российской Федерации. — 2022. — URL: <http://ppmi24.ru/uploads/Docs/1667884550-MVqudf.pdf?ysclid=lf2ukmp1pi983322639> (дата обращения: 10.09.2023).

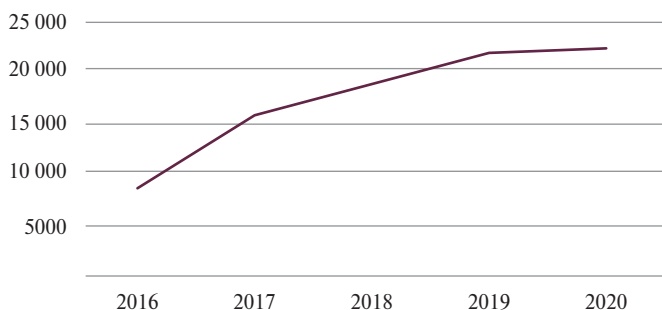


Рис. 1. Динамика количества практик инициативного бюджетирования

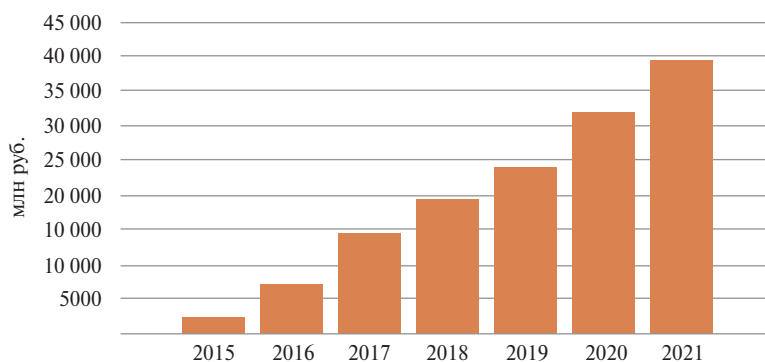


Рис. 2. Динамика общей стоимости проектов инициативного бюджетирования

механизмы так называемой «Демократии участия», такие как прямое волеизъявление и «электронная демократия»), так и формой, позволяющей развивать гражданскую активность населения, тем самым оказывая непосредственное влияние на снижение доли политического абсентизма, недопустимого в современных социально-экономических и политических условиях.

Общий анализ активности муниципалитетов в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования позволяет сделать вывод о том, что, разрабатывая собственные уникальные проекты и исходя из целей, проблем и особенностей развития своих муниципалитетов, российские регионы достаточно активно, но, тем не менее, не вполне

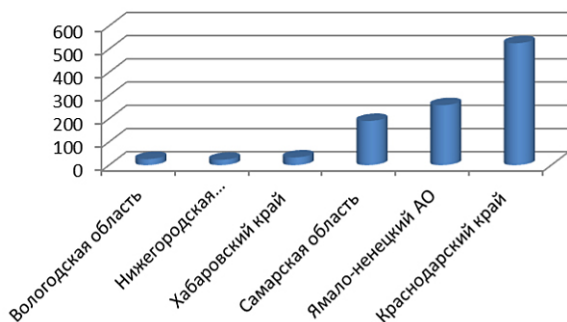


Рис. 3. Реализация проектов инициативного бюджетирования

равномерно вовлечены в практику реализации проектов инициативного бюджетирования (рис. 3).

Несмотря на достаточно короткий срок внедрения практик инициативного бюджетирования в систему реализации прав граждан на прямое участие в решении вопросов местного значения, необходимо отметить достаточно полное развитие нормативно-правовой базы, регулирующей механизмы реализации партисипативной демократии как на федеральном, так и региональном уровнях системы публичного управления. В федеральных нормативных правовых актах проекты инициативного бюджетирования определены как одна наиболее эффективных мер поддержки «развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» посредством «внедрения и обучения механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования»¹²³, но несмотря на их очевидную значимость, тем не менее, следует отметить ряд пробелов в правовом поле, а именно — отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, недостаточность правового регулирования реализа-

¹²³Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утверждено Правительством Российской Федерации от 29.09.2018 №8028-п-П13. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/?ysclid=1f41wi0d30256241175 (дата обращения 10.09.2023).

ции практик инициативного бюджетирования, в том числе в части информированности граждан о программах и проектах, существующих и реализуемых на территории их муниципального образования, что в свою очередь связано с недостаточно развитой информационной поддержкой и влечет за собой проблему отсутствия обратной связи с жителями по вопросам распределения выделенных бюджетных средств. Не менее важной проблемой является «отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий»¹²⁴.

Что касается уровня регионов, «...субъекты РФ утверждают собственные законы об инициативном бюджетировании и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок привлечения средств граждан в виде инициативных платежей, а также порядок предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию инициативных проектов»¹²⁵.

Представляется важным отметить, что подавляющее большинство регионов России имеет нормативный правовой акт, регламентирующий механизмы реализации практик инициативного бюджетирования. При этом данные документы разнообразны по своей форме. Например, Алтайский край имеет государственную программу «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в которой подпрограммы содержат такие задачи, как развитие и поддержка инициативного бюджетирования. В Кемеровской области утвержден Закон от 14.11.2018 № 90-ОЗ «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области», где расписаны цели, задачи и принципы инициативного бюджетирования, а также полная процедура от рассмотрения инициативного проекта до его финансирования. Владимирская область имеет нормативный правовой акт

¹²⁴Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 №117-р. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/?ysclid=lf4210naje106095051 (дата обращения 10.09.2023).

¹²⁵Смирнов, Д.А. Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ / Д.А. Смирнов. — Текст: электронный // Правовая политика и правовая жизнь. — 2021. — №1. — С. 148–155. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovopravovoe-regulirovanie-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-subektah-rf> (дата обращения 28.08.2023).

иной формы, а именно — Закон Владимирской области от 09.02.2021 № 12-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере регулирования отношений по реализации инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета во Владимирской области». Данный документ включает порядок рассмотрения и конкурсного отбора инициативных проектов, а также уточняет основания для отказа в финансовой поддержке. В Нижегородском регионе основу деятельности по реализации проектов инициативного бюджетирования составляет Закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 года № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области»¹²⁶.

Согласно Закону «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области» инициативное бюджетирование реализуется в стандартных для субъектов России формах: участие жителей муниципалитетов области в решении вопросов местного значения путем внесения в местную администрацию инициативного проекта; участие населения в определении приоритетов расходования средств областного бюджета и приоритетов развития региона и территорий муниципальных образований Нижегородской области в рамках государственных федеральных, региональных и муниципальных программ. Законом также определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления Нижегородской области в сфере инициативного бюджетирования. Представительные и исполнительные органы власти региона осуществляют законодательное регулирование отношений в сфере инициативного бюджетирования, мониторинг исполнения законодательства Нижегородской области в данной сфере, устанавливают порядок рассмотрения инициативных проектов, выдвигаемых для выделения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, а также порядок участия населения в определении приоритетов расходования средств областного бюджета. Осуществление нормативного регулирования отношений в области инициативного бюджетирования, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, относится к полномочиям органов местного самоуправления.

¹²⁶Нижегородская область. Законы. Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 30.12.2020 № 173-З: — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] — URL: <https://docs.cntd.ru/document/571705097?ysclid=lfgko4she1844855532> (дата обращения 15.09.2023).

Кроме того, реализация форм инициативного бюджетирования в Нижегородской области осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где в случае если инициативный проект не требует получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, то, кроме Федерального закона № 131, действуют нормативные правовые акты муниципальных образований. Если финансовая поддержка осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, то наряду с Федеральным законом действует Закон «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области» и нормативные правовые акты Правительства Нижегородской области. Необходимо отметить, что важным нормативным правовым актом по развитию инициативного бюджетирования на территории Нижегородского региона является Постановление Правительства Нижегородской области от 22.12.2017 № 945 «О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив». Его особенностью является то, что он регулирует создание «конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора развития территорий муниципальных образований Нижегородской области, основанных на реализации местных инициатив»¹²⁷, а также назначает Министерство внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области уполномоченным органом по организации реализации проекта (Министерству финансов же необходимо ежегодно предусматривать расходы на реализацию проектов местных инициатив), тем самым укрепляя вертикаль публичной власти и положительно влияя на общий уровень эффективности организации взаимодействия регионального и местного уровней управления.

Следует отметить, что партисипативная демократия во всех ее формах оказывает непосредственное влияние не только на развитие гражданского общества, но и в целом на социально-экономическое развитие региона. Так, опросы общественного мнения, как и собрания граждан позволяют органам государственной или муниципаль-

¹²⁷ Нижегородская область. Правительство Нижегородской области. О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив: Постановление Правительства Нижегородской области от 22.12.2017 № 945. — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] — URL: <https://docs.cntd.ru/document/465579536?marker=7D10K7> (дата обращения: 14.09.2023).

ной власти региона увидеть и услышать проблемы, волнующие его жителей, или определить их приоритетные потребности, которые необходимо удовлетворить для соответствия должному уровню качества жизни населения. Электронная демократия является также механизмом упрощения осуществления гражданами своих конституционных прав, как, например, выбор кандидата в представительный орган власти через официальный Интернет-портал (реализация своего избирательного права). Инициативное бюджетирование предоставляет возможность населению самостоятельно распорядиться бюджетными средствами под контролем компетентных и уполномоченных на это лиц или органов власти. Таким образом, все механизмы так или иначе являются драйверами социально-экономического развития региона, и Нижегородская область не является исключением.

Инициативное бюджетирование стало одним из наиболее трендовых направлений реализации форм прямой демократии в Нижегородской области, с каждым годом вовлекая для участия все большее количество населения. Зарождение данного механизма в регионе началось в 2013 году в рамках реализации пилотного проекта по поддержке проектов местных инициатив, начиная с 2021 года, практика реализации проектов инициативного бюджетирования была трансформирована в региональный проект «Вам решать!». И если в 2013 году проект в рамках поддержки местных инициатив включал всего 5 муниципалитетов, которые на тот момент являлись муниципальными районами, а сейчас носят название Ветлужский, Тонкинский, Тоншаевский, Шарангский муниципальные округа и городской округ г. Шахунья, то уже к 2017 году (рис. 4) проект включал в себя все 52 муниципальных образования Нижегородской области.

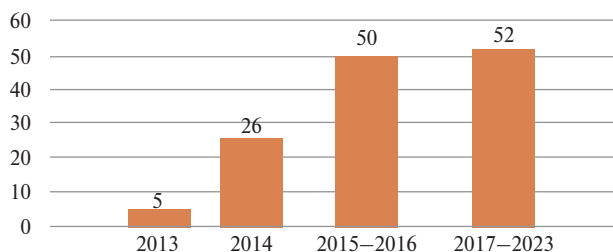


Рис. 4. Численность муниципалитетов Нижегородской области, принявших участие в реализации проектов местных инициатив.

Огромную роль в реализации проектов инициативного бюджетирования играет объем выделенных бюджетных средств, ибо именно от данного показателя зависит количество реализованных проектов и их масштабность. Чем больше выделено средств — тем эффективнее действует механизм воздействия на население, и тем сильнее обратная положительная связь. За десятилетний период реализации проектов инициативного бюджетирования в Нижегородской области объем выделенных средств вырос с 20 миллионов рублей в 2013 году до 1 миллиарда 200 миллионов рублей в 2023 году (рис. 5).

Имеет положительную динамику и общее количество поступивших на конкурсный отбор проектов, но снижается количество победивших, что демонстрирует рисунок 6. Данная тенденция может быть связана с условием общего размера субсидий для каждого сельского или городского поселения, административно-территориального образования, а именно — 3 миллиона рублей. Другими словами, если в сельском поселении, например, 5 проектов, суммарная стоимость которых составляет 3 миллиона рублей, то могут выиграть все 5, а в другом поселении может быть только два инициативных проекта, каждый из которых по 1,5 миллиона рублей, где при лидерстве по голосам жителей может быть реализовано только 2. Таким образом, можно говорить как о качественном росте содержания, так и о росте масштабности проектов.

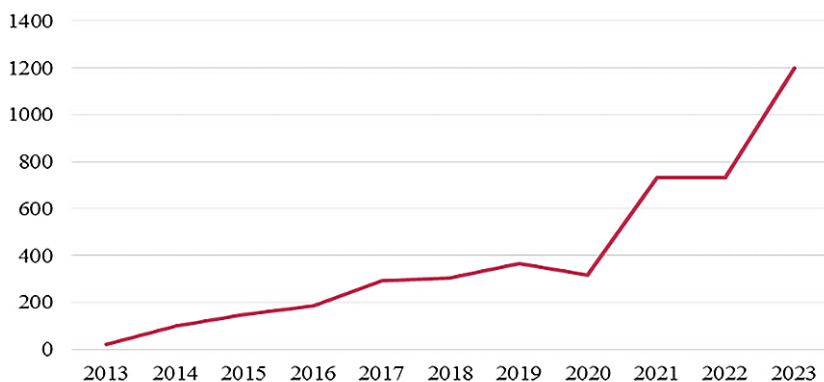


Рис. 5. Динамика выделенных средств на реализацию проектов инициативного бюджетирования в Нижегородском регионе

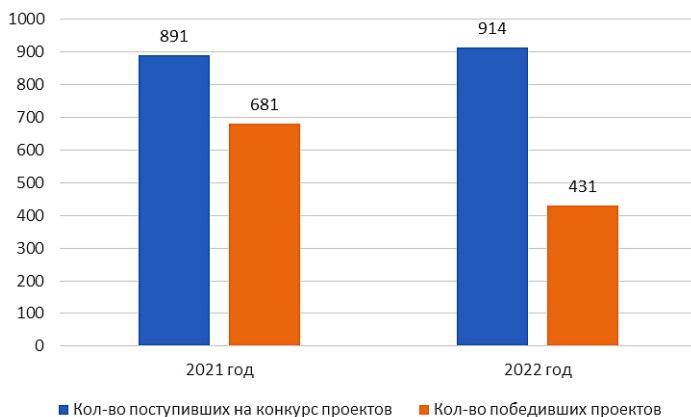


Рис. 6. Динамика количества поступивших и победивших инициатив в проекте «Вам решать!»

Как показывает практика, механизмы воздействия партисипативной демократии, включая инициативное бюджетирование, оказывают прямое влияние на уровень абсентеизма граждан, развитие институтов гражданского общества и института доверия населения к органам публичной власти. По этой причине важно отметить ежегодный рост уровня вовлеченности населения в проект «Вам решать!». Количество проголосовавших в 2021 и 2022 годах росло, но не достаточно уверенными темпами, составляя чуть более 10 % от численности населения Нижегородской области (рис. 7), тем не менее, сделав в 2023 году значительный скачок по количеству вовлеченных в реализацию проекта граждан (769 534 жителя или 24 % от численности населения на 1 января 2023 года)¹²⁸.

Таким образом, динамика развития проектов инициативного бюджетирования в Нижегородской области иллюстрирует тот факт, что опыт реализации данной формы прямой демократии на территории Нижегородского региона значительно расширяется как за счет количества вовлеченных жителей, разработанных и победивших ини-

¹²⁸Оценка численности постоянного населения — 2023. — Текст: электронный // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. — 2023. — URL: <https://52.rosstat.gov.ru/folder/33271> (дата обращения 10.09.2023).

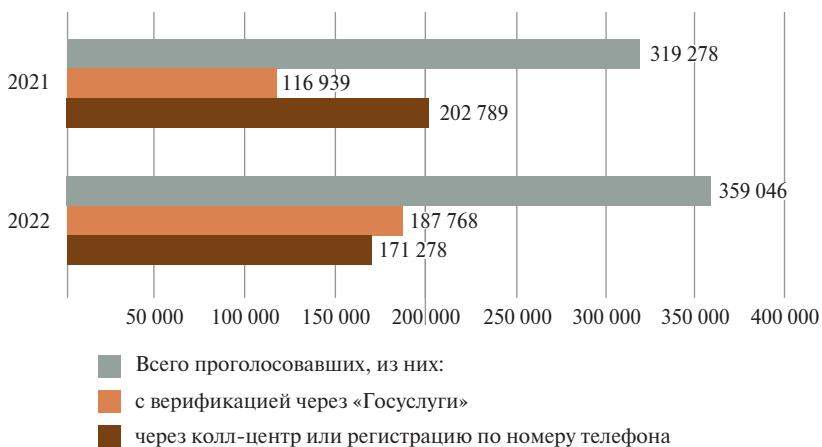


Рис. 7. Вовлеченность граждан в проект «Вам решать!» за 2021 и 2022 годы

циативных проектов, так и за счет увеличения бюджета проекта более чем на 1 миллиард рублей.

С точки зрения взаимодействия органов публичной власти и населения по вопросам комплексного развития территорий следует отметить достаточно всесторонний охват категорий, предлагаемых для рассмотрения к участию в проектах инициативного бюджетирования, а именно — дороги, дворы, спортивные зоны, детские зоны, общественные места, инфраструктура, молодежная политика или местная инициатива. Наиболее востребованными для жителей региона в 2022 году стали направления, включающие объекты дорожного хозяйства, относящиеся к категории «Наши дороги», объекты физической культуры и массового спорта в рамках направления «Спорт для всех!», объекты водоснабжения — «Наша инфраструктура», благоустройство общественных пространств и детские площадки — «Общественные пространства» и «Все лучшее детям!». В 2023 году преимуществом обладают инициативные проекты по таким направлениям, как «Молодежная политика», «Спорт для всех!», «Все лучшее детям!», «Общественные пространства» (рис. 8).

Тем не менее, несмотря на видимые плюсы роста вовлеченности граждан в решение вопросов местного значения, проблемной точкой по-прежнему остается слабая информированность граждан как о сущ-

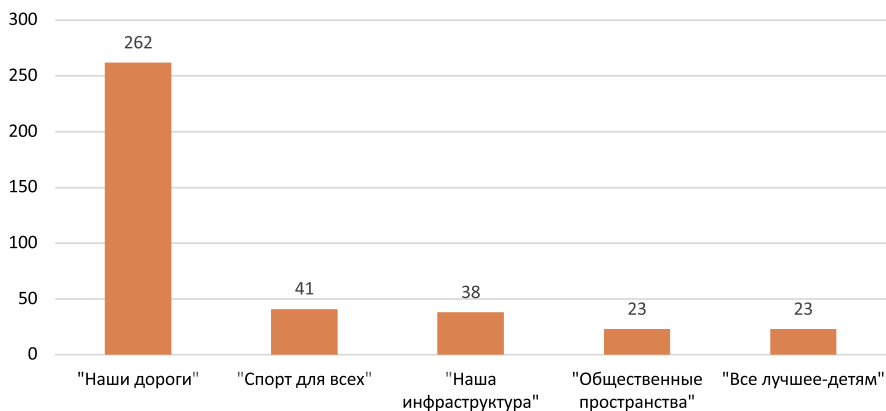


Рис. 8. Основные категории проекта «Вам решать!»

ности и сути самого механизма инициативного бюджетирования, как одной из форм «прямого участия» населения в решении вопросов социально-экономического развития территории (рис. 9), так и о возможностях участия в проектах инициативного бюджетирования (несмотря на тот факт, что возможность направить бюджетные средства на требуемые для развития направления является явным преимуществом и подтверждением значимости данной формы участия в управлении территорией) (рис. 10).

Какой(-ие) из нижеприведенных механизмов партисипативной демократии представляется Вам наиболее эффективным(-ыми)?



Рис.9. Выбор наиболее эффективного механизма воздействия партисипативной демократии

С 6 марта по 7 апреля 2023 года проводится голосование за инициативные проекты на портале «Вам решать!». Осведомлены ли Вы о его реализации и, если да, то как Вы об этом узнали?



Рис. 10. Исследование информационной освещенности проектов инициативного бюджетирования в Нижегородской области

Явной проблемой также видится то, что незначительное количество участников проекта «Вам решать!» имеют полное представление о процедуре подачи заявки на реализацию инициативного проекта или включение его в конкурсный отбор, а 39,2% совершенно не представляют, как происходит данная процедура (рис. 11). Похожая ситуация обстоит и со знанием участников об уже реализованных проектах: 44,2% совершенно не осведомлены об имеющихся в их муниципальном образовании инициативных проектах, победивших в результате голосования, 41,9% — осведомлены (рис. 12).

Таким образом, рассматривая значимость реализации форм прямой демократии в целом и инициативного бюджетирования в частности, для повышения уровня вовлеченности населения в решение вопросов местного значения необходимым видится учитывать текущий

Знаете ли Вы о процедуре подачи заявки на реализацию инициативного проекта или включение его в конкурсный отбор?

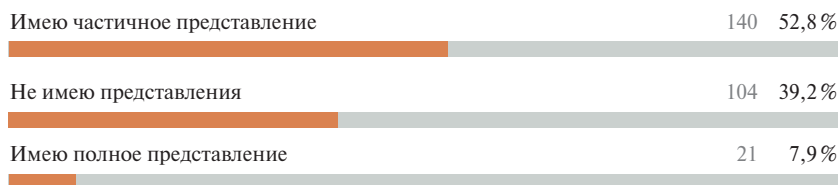


Рис. 11. Оценка осведомленности участников о процедуре подачи заявки на реализацию инициативного проекта или включение его в конкурсный отбор

Знаете ли Вы о реализованных проектах инициативного бюджетирования в своём муниципальном образовании?



Рис. 12. Оценка осведомленности участников о реализованных проектах инициативного бюджетирования в своём муниципальном образовании

опыт Нижегородского региона в свете выявленных плюсов и минусов. Кроме того, в связи с тем, что повышение гражданской активности и вовлеченности в процесс государственного управления посредством развития механизмов инициативного бюджетирования в «Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года» определено как стратегическая цель в сфере развития гражданского общества, безусловно можно утверждать, что Нижегородская область нацелена на активную поддержку проектов инициативного бюджетирования для совершенствования механизмов развития гражданского общества как драйвера активного развития территории, тем не менее, не ставя напрямую цель радикального повышения процента голосующих за выдвинутые в рамках инициативного бюджетирования проекты, но расставляя акценты на разви-

тии общественных пространств с учетом естественной активности населения в данном вопросе, что в конечном итоге позволяет благотворно влиять на уровень доверия граждан к инициативам публичных органов управления в рамках повышения общего качества жизни, в частности, и уровня социально-экономического развития региона в целом (подтверждением данного тезиса является победа на региональных выборах 2023г. действующего Губернатора Нижегородской области Г.С. Никитина с общей поддержкой в 83,3% голосов избирателей).

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ; редакция от 28.12.2022. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lf41f73it354150897 (дата обращения 20.09.2023).
2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ; редакция от 06.02.2023. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lf41f673it354150897 (дата обращения 20.09.2023).
3. Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утверждено Правительством Российской Федерации от 29.09.2018 № 8028-п-П13. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/?ysclid=lf41wi0d30256241175 (дата обращения 20.09.2023).
4. Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р. — Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс» [сайт] — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/?ysclid=lf4210naje106095051 (дата обращения 20.09.2023).
5. Нижегородская область. Законы. Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 30.12.2020 №173-3; — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] — URL: <https://docs.cntd.ru/document/571705097?ysclid=lfgko4she1844855532> (дата обращения 20.09.2023).
6. Нижегородская область. Правительство Нижегородской области. О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив: Постановление Правительства Нижегородской области от 22.12.2017 № 945. — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] — URL: <https://docs.cntd.ru/document/465579536?marker=7DI0K7> (дата обращения: 20.09.2023).
7. Нижегородская область. Правительство Нижегородской области. Об утверждении Положения о Министерстве внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области: Постановление Правительства Нижегородской области от 20.09.2012 №652. — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] —

URL: <https://docs.cntd.ru/document/944960499?ysclid=lfmvep6dv0662835255> (дата обращения 20.09.2023).

8. Нижегородская область. Правительство Нижегородской области. Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года: Постановление Правительства от 21.12.2018 №889. — Текст: электронный // СПС «Кодекс» [сайт] — URL: <https://docs.cntd.ru/document/465587311?ysclid=lgme1f8wf0689142937> (дата обращения 20.09.2023).
9. *Маркварт Э.* САФ: модель управления качеством для организации публичной сферы / Э. Маркварт, Д.В. Маслов, Т.Б. Лаврова // Государственная служба. — 2020. — №5(127). — С.26–31.
10. *Михеев Д.С.* Трансформация в местном самоуправлении и общественный контроль /Д.С. Михеев //Вестник Марийского университета. Серия «исторические науки. Юридические науки». — 2020. — №2 (22). — С.176.-182.
11. *Смирнов Д.А.* Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ / Д. А. Смирнов. — Текст: электронный // Правовая политика и правовая жизнь. — 2021. — №1. — С. 148–155. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovo-pravovoe-regulirovanie-initsiativnogo-byudzhetirowan>

ИЛЬИН АЛЕКСЕЙ ЮРЬЕВИЧ,

*доктор исторических наук, профессор,
директор Тамбовского филиала РАНХиГС,*

ГОЛОВИНА АНЖЕЛИКА АНДРЕЕВНА,

*кандидат психологических наук, доцент,
заместитель директора Тамбовского филиала РАНХиГС*

ТРИФОНОВ ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ,

*кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры государственного управления
и гуманитарных дисциплин Тамбовского филиала РАНХиГС*

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Современные вызовы и угрозы, стоящие перед российским обществом и государством, актуализируют вопросы, касающиеся обеспечения эффективности государственного и муниципального управления. Особую значимость при этом приобрела выработка миссии местного самоуправления и определение его места в единой системе публичной власти, формируемой в соответствии с конституционными преобразованиями.

В Тамбовской области уделяется пристальное внимание развитию местного самоуправления, обеспечению его способности отвечать на вызовы времени и эффективно решать вопросы местного значения. В 2022–2023 годах в регионе осуществлялись мероприятия по реализации положений Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», направленных на обеспечение эффективного участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, в решении задач местного самоуправления.

В процессе формирования единой системы публичной власти в Тамбовской области были приняты управленческие решения, направленные:

- 1) На усиление взаимодействия исполнительных органов Тамбовской области и органов местного самоуправления Тамбовской области по вопросам социально-экономического развития конкретных территорий.

С этой целью за каждым муниципальным образованием региона был закреплен орган исполнительной власти Тамбовской области. Данная деятельность позволила не только осуществлять мониторинг проблемных вопросов и принимаемых мер в конкретных муниципальных образованиях, но и отражать общую ситуацию в регионе. Ежемесячный/ежеквартальный анализ и обобщение информации позволяет вырабатывать рекомендации для повышения эффективности функционирования органов местного самоуправления, оперативного решения текущих вопросов по различной тематике с активным участием закрепленных исполнительных органов Тамбовской области.

- 2) На реформирование системы муниципальных образований в регионе.

Так, на начало 2023 года в состав Тамбовской области входило 271 муниципальное образование (из них: 7 городских округов, 23 муниципальных района, 241 городское и сельское поселение, входящее в состав муниципальных районов). С учетом мнения профильных министерств, а также глав муниципальных районов области было принято решение о создании на территории региона 23 муниципальных округов путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципальных районов. Данное преобразование осуществляется в действующих границах муниципальных районов, с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих посе-

лений и муниципального района. В каждом муниципальном округе будет введен единый механизм управления и создана четкая вертикаль власти, что позволит сократить число чиновников и бюджетные расходы, а высвободившиеся средства направить на решение социально важных проблем каждой территории. При объединении в муниципальный округ с единым бюджетом появится возможность софинансирования и участия в национальных проектах и программах, что позволит решить гораздо большее количество социально-экономических проблем, которые не могли быть решены ранее.

Принимаемые управленческие решения, а также ранееработанная практика муниципального управления позволяют органам местного самоуправления Тамбовской области выступать в качестве важного драйвера (ресурса) комплексного развития территорий. В связи с этим можно выделить и дать краткую характеристику ключевым направлениям их деятельности.

1. Взаимодействие органов публичной власти, населения и бизнеса по вопросам комплексного развития территорий

В рамках данного направления выделим, прежде всего, практику государственно-частного и муниципально-частного партнерства, осуществляемую в муниципальных образованиях Тамбовской области. Так, согласно государственной автоматизированной информационной системе «Управление» в 2023 году на территории региона на разных стадиях реализации находятся 260 проектов государственно-частного партнерства с общим объемом инвестиций более 11,8 млрд. руб. Большинство проектов реализуется в коммунально-энергетической сфере. Форма реализации проектов — концессионные соглашения и соглашения о ГЧП.

Во-вторых, принимаются меры по формированию благоприятного инвестиционного климата муниципалитетов и привлечению инвесторов в муниципальную экономику. Так, с 2016 года внедрен стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальных образованиях Тамбовской области (далее — Муниципальный стандарт). Это позволило в каждом муниципалитете создать универсальный фундамент для дальнейшего развития с учетом особенностей, специфики, сильных и слабых сторон; наладить системную работу по поддержж-

ке инвесторов и развитию предпринимательства на муниципальном уровне, а также регламентировать порядок взаимодействия органов местного самоуправления, органов государственной власти Тамбовской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и инвесторов в вопросах привлечения инвестиций.

В настоящее время во всех муниципальных образованиях области обеспечивается единый подход к взаимодействию с инвесторами. Муниципальными образованиями при содействии исполнительных органов Тамбовской области результаты внедрения Муниципального стандарта поддерживаются в актуальном состоянии, по мере необходимости осуществляется их изменение и доработка в зависимости от складывающейся конъюнктуры, осуществляется мониторинг успешных практик муниципальных образований других субъектов и их внедрение в Тамбовской области.

Ежегодно на территории Тамбовской области проводится комплексная оценка муниципальных образований по содействию развитию конкуренции и обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата. Для формирования рейтинга разработана методика оценки эффективности проводимых муниципальными образованиями Тамбовской области мероприятий по обеспечению благоприятных условий для ведения бизнеса и осуществления инвестиционной деятельности. Рейтинг муниципальных образований Тамбовской области составляется на основании проделанной работы за отчетный период и годовых отчетов.

В 2023 году осуществляется подготовка к внедрению во всех городских и муниципальных округах «Муниципального стандарта 2.0», разрабатываемого на федеральном уровне.

В-третьих, осуществляется софинансирование проектов территориального развития за счет средств федерального, регионального, местного бюджетов.

Софинансирование проводится в рамках участия в различных федеральных (региональных) проектах и программах, таких как: «Формирование современной городской среды в Тамбовской области», «Комплексное развитие территорий», «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Тамбовской области», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и др. В частности, в 2021 году во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной среды в малых городах и историче-

ских поселениях (для реализации в 2022–2023 годах) победителем стал проект города Уварово «Формула процветания Уварово». Сумма премии составила 70 млн рублей, а также Минстроем России выделены дополнительные средства из резервного фонда Правительства РФ в размере 13,5 млн рублей. Кроме того, на реализацию и завершение проекта в 2022 году дополнительно направлены средства бюджета Тамбовской области в размере 28,3 млн. рублей. На 01.01.2023 сумма освоенных средств, направленных на реализацию проекта, составила 111,8 млн рублей, из них средства иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета — 83,5 млн рублей.

В 2022 году малые города Тамбовской области Мичуринск, Моршанск и Котовск стали победителями ежегодного Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной среды в малых городах и исторических поселениях. Итоги конкурса подведены на форуме «Среда для жизни», проведенном в г. Тамбове 18–19 августа 2022 года. Сумма премии составила: г. Мичуринск — 95 млн рублей, города Котовск, Моршанск — по 85 млн рублей. Ведутся работы по проектированию.

В 2022 году государственная программа Тамбовской области «Формирование современной городской среды в Тамбовской области» получила новое направление реализации — благоустройство дворовых территорий в рамках проекта «Дворы Тамбовщины». На проведение работ по благоустройству дворовых территорий в городских округах из бюджета области выделено 500 млн рублей.

На территории 7 городов области (Тамбова, Мичуринска, Моршанска, Рассказово, Котовска, Уварово, Кирсанова) комплексно благоустроено 26 дворовых территорий.

В рамках Государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Тамбовской области» в 2022 году выполнены следующие мероприятия:

— предоставлена субсидия на строительство газовой котельной на территории филиала МБОУ «Новопокровская СОШ» Мордовского района;

— предоставлены субсидии юридическим лицам из бюджета Тамбовской области в целях компенсации выпадающих доходов, возникающих вследствие установления льготных тарифов на тепловую энергию (мощность) и горячее водоснабжение, а также субсидия ПАО «Россети Центр» на возмещение расходов, связанных с созда-

нием объектов по передаче и распределению электрической энергии, предназначенных для электроснабжения агропромышленного комплекса ООО «Тамбовская индейка» в Первомайском районе и ОАО «Токаревская птицефабрика» в Токаревском районе.

Общий объем финансирования мероприятий государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Тамбовской области» в 2022 году составил 630,2 млн рублей, из которых:

- средства бюджета Тамбовской области — 232,9 млн рублей,
- средства местного бюджета — 0,0075 млн рублей,
- внебюджетные средства — 397,2 млн рублей.

В сфере электроэнергетики реализуются долгосрочные инвестиционные программы территориальных сетевых организаций области и гарантирующих поставщиков.

В 2022 году общий объем инвестиций в электросетевую комплекс Тамбовской области составил 782,6 млн рублей. Источник финансирования инвестиций — собственные средства предприятий электроэнергетики, учтенные при тарифном регулировании. Инвестиционная программа выполнена на 108 %.

По результатам реализации инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в 2022 году введено в эксплуатацию 16,5 МВА новых трансформаторных мощностей, 142,4 км. линий электропередач.

В рамках реализации в 2022 году федерального (регионального) проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» установленные для региона показатели в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами достигнуты. В 2022 году реализована в полном объеме федеральная субсидия в размере 11 840 544,01 рублей, на которую закуплен 781 желтый пластиковый контейнер для раздельного накопления отходов.

В 2022 году определено 12 площадок комплексного развития территорий общей площадью 302,25 га с общим градостроительным потенциалом порядка 1038,75 тыс. кв. м. Реализация планов по комплексному развитию территорий (далее — КРТ) осуществляется по следующим направлениям:

- за 2021–2022 годы заключено 4 договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателя;
- в 2022 году принято первое решение о КРТ жилой застройки территории по ул. Астраханская, №№ 197, 199, 201, 203, 205, 209, 211а

в городе Тамбове. В рамках КРТ планируется расселить 2 многоквартирных дома, признанных аварийными, и 2 многоквартирных дома, находящихся в ветхом состоянии. Кроме того, планируется принятие 2-х решений о комплексном развитии незастроенной территории (территория в районе ул. Волжская с градостроительным потенциалом 100 тыс. кв. м и микрорайон Телецентр-2 на севере города с потенциалом 280 тыс. кв. м).

2. Организация участия населения в решении вопросов местного значения

Участие населения в решении вопросов местного значения рассматривается в качестве важного условия успешной реализации проектов и программ территориального развития.

Особое внимание при этом уделяется развитию территориального общественного самоуправления (далее — ТОС). По состоянию на 1 января 2023 года в Тамбовской области насчитывается 465 ТОС, зарегистрированных в органах местного самоуправления. Общее количество жителей, проживающих в границах ТОС — 280 566 человек.

Главой Тамбовской области М.Б. Егоровым согласована разработка Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Тамбовской области. Ответственным разработчиком определена Ассоциация «Совет муниципальных образований Тамбовской области», утвержден состав рабочей группы, в которую вошли представители органов государственной власти и местного самоуправления Тамбовской области, органов ТОС и некоммерческого сектора. При разработке Стратегии учтена специфика развития территориального общественного самоуправления в Тамбовской области.

В январе 2022 года было организовано областное мероприятие «Новогодний калейдоскоп» с целью поощрения активистов общественного самоуправления, которые участвовали в развитии территорий в муниципалитетах области, помогали органам власти на местах в решении вопросов местного значения. В рамках праздника состоялась встреча активистов с представителями органов государственной власти области и местного самоуправления в формате «Диалог без галстука».

В мае 2022 года впервые в Тамбовской области прошла встреча руководителя региона М.Б. Егорова с активистами территориально-

го общественного самоуправления, посвященная Дню ТОС. В рамках встречи презентованы успешные практики Тамбовской области, определены основные направления дальнейшего развития территориального общественного самоуправления в регионе.

Три Тамбовских ТОСа стали победителями Всероссийского конкурса «Лучшая практика ТОС» 2022 года: префектура «Южная» г. Уварово — 2-е место в номинации «Социальная поддержка населения», ТОС «Молодежный» г. Тамбов — 2-е место в номинации «Формирование здорового образа жизни, физическая культура и спорт», ТОС «Победа» Первомайского района — 3-е место в номинации «Социальная поддержка населения».

За прошедший год было проведено 71 мероприятие с участием представителей ТОС, в частности, реализовано 66 социально-значимых проектов, а также организованы обучающие мероприятия.

Многие инициативы по развитию территорий муниципальных образований реализуются в диалоге с органами власти и населением. Так, в целях развития и совершенствования форм участия горожан в осуществлении местного самоуправления в г. Тамбове вместо ранее функционирующих префектур были организованы советы микрорайонов.

На общем собрании Общенациональной ассоциации ТОС (г. Москва) Ассоциацией «Совет муниципальных образований Тамбовской области» был представлен опыт работы региона по развитию ТОС, привлечению молодежи и опыт реализации социально значимых проектов.

Регулярно проводятся региональные и межрегиональные научно-практические конференции, посвященные деятельности ТОС и распространению лучших практик среди населения. Ежегодными стали встречи со студентами ВУЗов Тамбовской области в рамках недели «Молодежь и местное самоуправление» по ознакомлению и привлечению молодежи к общественному самоуправлению.

Отметим, что разработана дорожная карта (пошаговая инструкция для органов местного самоуправления и активистов) по развитию ТОС в Тамбовской области.

В целях развития местных сообществ и обмена опытом используется трансляция опыта развития ТОС в Тамбовской области на федеральном уровне: размещаются материалы в региональных СМИ, на сайте общенациональной ассоциации ТОС в социальных сетях.

В 2022 году продолжена реализация мероприятий в рамках поддержки инициативных проектов, целью которых является привлечение граждан к определению направлений деятельности по благоустройству территорий муниципальных образований и их непосредственному участию в такой деятельности, а также тесного взаимодействия общества с органами государственной власти и местного самоуправления (проект «Народная инициатива»). Заключено 251 соглашение с администрациями городских округов, сельских и городских поселений Тамбовской области о выделении субсидий из бюджета Тамбовской области на поддержку инициатив граждан. На территории муниципальных образований Тамбовской области в 2022 году реализовано 484 проекта на общий объем субсидий 321,8 млн рублей.

Отметим, что в июне 2022 года впервые на территории Тамбовской области состоялся конкурсный отбор инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Тамбовской области (далее — конкурсный отбор). Победителями конкурсного отбора стали 28 инициативных проектов. Общий объем бюджетных ассигнований на данные цели составил 29 млн рублей. Инициативные проекты реализованы полностью.

В День местного самоуправления подводятся итоги регионального конкурса «Лучший муниципальный служащий Тамбовской области». В 2023 году в рамках конкурса учреждены специальные номинации для ТОС: «Лучший руководитель органа ТОС» и «Лучшая практика реализации инициативных проектов».

Жители области, объединенные в различные формы общественного самоуправления, активно занимаются благоустройством и озеленением своих придомовых территорий, участвуют в акциях муниципалитетов, конкурсах, фестивалях различной направленности. Работа активистов ТОС показывает желание и потенциал гражданского участия в развитии своей малой Родины.

3. Организация проектной деятельности органов местного самоуправления для решения задач комплексного развития территорий

В современных условиях основным трендом государственно-го и муниципального управления является переход от процессной к проектной модели деятельности, в силу чего ключевым направлением деятельности органов публичной власти выступает внедрение проектного управления.

Следует, прежде всего, отметить участие органов местного самоуправления в реализации национальных и региональных проектов.

С 2019 года ведется «Атлас участия в национальных проектах РФ муниципальных образований Тамбовской области» (далее — Атлас). В Атласе содержатся декомпозированные целевые показатели, закрепленные за каждым муниципальным образованием Тамбовской области, которые необходимо достичь по итогам года и планового периода. Для этого между исполнительными органами Тамбовской области и органами местного самоуправления заключаются соглашения по достижению целевых показателей национальных проектов.

Правительством Тамбовской области разрабатываются ежемесячные (понедельные) графики контрактования, кассового освоения и реестры контрольных точек, которые еженедельно рассматриваются на заседаниях организационного штаба. С началом реализации на территории муниципального образования национального проекта муниципальным проектным офисом разрабатываются аналогичные областным графики контрактования, кассового освоения и реестры контрольных точек, которые также рассматриваются на заседаниях организационных штабов при главах муниципальных образований Тамбовской области.

В целях стимулирования муниципальных образований Тамбовской области с 2019 года проводится ежегодный конкурс среди муниципальных образований Тамбовской области по достижению ими целевых показателей при реализации на своей территории национальных проектов (далее — Конкурс).

В 2019–2020 годах Конкурс между муниципальными образованиями Тамбовской области проводился по одной номинации. С 2020 года оценка конкурсной документации осуществляется по 15 критериям в рамках двух номинаций — «Городские округа» и «Муниципальные

районы». Победители конкурса — лучшие муниципальные образования Тамбовской области за достижение значений показателей деятельности при реализации национальных проектов по итогам года награждаются Дипломами Правительства Тамбовской области I, II и III степени.

Так, Дипломами администрации Тамбовской области за достижение значений показателей деятельности при реализации национальных проектов были отмечены:

— по итогам 2019 года: город Тамбов (1 место), город Мичуринск (2 место), город Моршанск (3 место);

— по итогам 2020 года: Мичуринский район (1 место), Токаревский район (2 место), Уваровский район (3 место);

— по итогам 2021 года:

а) в номинации «Городские округа»: город Кирсанов (1 место), город Мичуринск и город Тамбов (2 место), город Уварово (3 место),

б) в номинации «Муниципальные районы»: Мичуринский район (1 место), Жердевский район (2 место), Петровский район (3 место);

— по итогам 2022 года:

а) в номинации «Городские округа»: город Уварово (1 место), город Мичуринск (2 место), город Тамбов (3 место),

б) в номинации «Муниципальные районы»: Сосновский район (1 место), Кирсановский район (2 место), Токаревский район (3 место).

С 2023 года в целях дополнительного материального стимулирования городские округа и муниципальные районы, занявшие по итогам проведения Конкурса I, II и III место, поощряются грантами в форме межбюджетных трансфертов в следующих размерах: 2 500 000 рублей — I место; 1 500 000 — II место; 1 000 000 — III место. Распределение иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям утверждается распоряжением Главы Тамбовской области.

Рейтинг муниципальных образований по итогам конкурса также отображается на «тепловой карте» эффективности участия муниципальных образований Тамбовской области в реализации национальных проектов (далее — Карта).

На Карте также отображается информация о достижении муниципальными образованиями основных показателей в разрезе выпол-

нения ключевых финансовых показателей, качества администрирования, участия в региональных проектах, ведения информационной политики и т.д.

В целях освещения хода реализации национальных проектов в регионе Правительством Тамбовской области создан и функционирует специализированный сайт, который доступен по ссылке в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: нацпроекты68.рф. На сайте в разделе «Муниципалитеты» доступна Карта, Атлас, сведения о результатах мониторинга достижения муниципальными образованиями Тамбовской области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов, методические рекомендации и другие сведения.

В порядке взаимодействия муниципальных проектных офисов и регионального проектного офиса осуществляется оказание правовой методической помощи муниципальным образованиям по организации проектной деятельности. В частности, Правительством Тамбовской области 30.06.2023 года были утверждены методические рекомендации по организации проектной деятельности в муниципальных образованиях Тамбовской области, в которых отражена нормативно-правовая основа организации проектной деятельности, а также разъяснен порядок ведения графика кассового освоения лимитов бюджетных обязательств объектов и мероприятий региональных проектов, входящих в национальные проекты, графика контрактования освоения лимитов бюджетных обязательств объектов и мероприятий региональных проектов, входящих в национальные проекты, реестра контрольных точек, оформления паспорта проекта.

Отметим, что с 2023 года по инициативе Ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» организовано проведение ежегодного конкурса на определение лучшего муниципального проектного офиса Тамбовской области. Первыми победителями нового конкурса стали город Рассказово и город Кирсанов.

Таким образом, местное самоуправление является драйвером социально-экономического развития конкретных территорий и Тамбовской области в целом.

ВАСИЛЬЕВА ЕЛЕНА ИГОРЕВНА,
*кандидат социологических наук,
доцент кафедры регионального и муниципального
управления Уральского института управления —
филиала РАНХиГС*

ОРФОНИДИЙ АНАСТАСИЯ ВАСИЛЬЕВНА,
*Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова*

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ОПЫТ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Вовлечение населения в решение вопросов местного значения является одной из ключевых задач обеспечения комплексного развития территории, поскольку позволяет выявить и учесть мнение и потребности местного сообщества, повысить легитимность и эффективность принимаемых решений. Несмотря на то, что формы вовлечения населения в решение вопросов местного значения закреплены в главе 5 № 131-ФЗ, в настоящее время в практике муниципальных образований используются разнообразные механизмы совместного решения актуальных проблем органами местного самоуправления и жителей. Особая актуальность вовлечения населения в решение вопросов местного значения в разнообразных формах обусловлена низкой степенью активности граждан в рамках традиционной формы — местные выборы. Так, осенью 2023 года в муниципальных выборах на территории Свердловской области приняло участие порядка 25 % избирателей, а в большинстве крупных муниципальных образований региона явка была еще ниже, например, на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы восьмого созыва по единому ИО с учетом ДЭГ явка составила только 20,71 %¹²⁹.

В рамках краткого аналитического обзора рассмотрим опыт муниципальных образований Свердловской области по вовлечению населения в решение вопросов местного значения в условиях цифрови-

¹²⁹ Общие сведения о явке избирателей в Свердловской области в 2023 году // Официальный сайт Избирательной комиссии Свердловской области [Электронный ресурс] URL: <http://sverdlovsk.izbirkom.ru/news/20882/?ysclid=ln1e4tzbqb295479110> (дата обращения: 20.09.2023).

зации. Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий способствует развитию электронных форм коммуникации органов местного самоуправления и населения, влияя на реализацию форм участия населения в решении вопросов местного значения.

В рамках федерального проекта «Умный город» в Свердловской области была разработана региональная программа «Умные города Свердловской области», которая включала в себя мероприятия по внедрению цифровых платформенных решений и смартсервисов в ряд сфер городского устройства муниципальных образований региона, в том числе и в области вовлечения населения в решение вопросов местного значения. В настоящий момент в региональной программе принимает участие четыре пилотных города Свердловской области: Екатеринбург, Каменск-Уральский, Новоуральск, Полевской. К концу 2020 года все четыре города Свердловской области планировали создать цифровую платформу для вовлечения граждан в решение вопросов городского развития, однако такие порталы либо были созданы позднее, либо не созданы до сих пор.

Кроме того, отдельные инициативные муниципалитеты Свердловской области запускали самостоятельно порталы для вовлечения горожан, например, в городе Верхняя Пышма был запущен проект «Вперед, Верхняя Пышма!». Социальный проект «Вперед, Верхняя Пышма» начал свою работу 19 апреля 2018 г. как общегородская интернет-площадка, где жители Верхней Пышмы могли выразить свое мнение «за» или «против» той или иной инициативы местных властей. Данный информационный проект был запущен администрацией городского округа Верхняя Пышма совместно с градообразующим предприятием АО «Уралэлектромедь». В качестве мотивации за активное голосование пользователи получали призовые баллы, которые могли обменять на сувенирную продукцию, а также городские товары и услуги в разделе «Магазин поощрений». Однако весной 2023 года проект прекратил свое существование.

В 2022 году запущена онлайн-платформа «Активный Екатеринбург» и разработано мобильное приложение. В данной системе обрабатываются вопросы горожан, связанные с работой общественного транспорта, нестационарной торговли, парковок и так далее. Сервис включает в себя два основных функционала: 1) направление жалоб и предложений; 2) проведение опросов по общегородским вопросам. Всего с момента запуска платформы «Активный Екатеринбург»

на портале зарегистрировались 11 тыс. граждан, что составляет менее 1 % от общей численности населения муниципалитета.

К сентябрю 2023 года на онлайн-платформе «Активный Екатеринбург» было проведено 79 голосований и принято решение по 192 проблемам. В среднем в опросах принимает участие от 100 до 300 пользователей портала, максимальное количество участников опроса составило 1593 человека. Наиболее популярный среди населения опрос затрагивал проблемы развития в Екатеринбурге туристической инфраструктуры. Почти 500 жителей города высказали свое мнение по вопросу перспектив развития общественного транспорта в Екатеринбурге. Третий по популярности опрос относился к тематике благоустройства территорий города: гражданам было предложено выбрать наиболее благоустроенный, по их мнению, район. Свой голос отдали 454 человека, почти столько же горожан, а именно 449 человек ответили на вопрос о сортировке бытовых отходов¹³⁰. В остальных опросах, количество горожан, принявших в них участие, в десятки раз меньше. Наименьший интерес среди пользователей портала вызвали общие вопросы, напрямую не относящиеся к деятельности органов местного самоуправления.

Оценивая тематику проблем, о которых сообщили жители города посредством портала «Активный Екатеринбург», можно сделать вывод, что наибольшая доля сообщений относилась к категории «Дорожная разметка», «Дорожные знаки», «Работа общественного транспорта». Иные проблемы в области благоустройства общественного пространства города, придомовых территорий, качества автомобильных дорог и пр. на портале не представлены. Данные проблемы представляют собой одни из наиболее острых тем для населения, что подтверждается статистическими данными по обращению граждан в органы местного самоуправления. Таким образом, направляемые жителями города сообщения затрагивают ограниченный круг вопросов городского хозяйства, однако эти вопросы находятся в непосредственном ведении местной администрации.

Отличительной особенностью платформ, таких как «Активный Екатеринбург», является возможность оперативного взаимодействия населения и органов местного самоуправления, а также его откры-

¹³⁰Портал «Активный Екатеринбург» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <https://активный.екатеринбург.рф> (дата обращения: 20.09.2023).

тость. Пользователи портала могут прикреплять фотографии, подтверждающие наличие проблемы или вопроса, реагировать на сообщения других жителей города, и самое главное — отслеживать реакцию местной администрации на направленное сообщение. Алгоритм работы достаточно прост: гражданин оставляет сообщение о проблеме, затем ответственное структурное подразделение администрации города берет его в работу и по итогам направляет заявителю отчет о проделанных мероприятиях. Это позволяет оценить своевременность и полноту мер органов местного самоуправления по решению точечной проблемы. На сегодняшний день администрацией Екатеринбурга такие функциональные возможности не используются.

В этой связи портал «Активный Екатеринбург» пока не может рассматриваться в качестве полноценной диалоговой площадки для интерактивного и оперативного взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Причинами неэффективности данного цифрового продукта могут выступать:

- бессистемный характер продвижения и популяризации «Активного Екатеринбурга» среди населения;
- бюрократический подход местной администрации к организации цифрового взаимодействия с населением;
- недостаточный уровень доверия граждан работе подобных систем, что связано в первую очередь с отсутствием отчетов администрации Екатеринбурга о проделанной по результатам опроса портала работе.

Платформы электронного участия граждан в решении вопросов местного значения есть и в других муниципалитетах Свердловской области, ряд из них можно отнести к т.н. «лучшим практикам». Интересен опыт Новоуральска, в котором площадка для цифрового взаимодействия населения и органов местного самоуправления «Умный Новоуральск» была запущена в городе благодаря Госкорпорации «Росатом». Функционал и интерфейс платформы существенно отличается от «Активного Екатеринбурга» за исключением возможности в режиме онлайн направлять в местную администрацию информацию о проблемах в области городского хозяйства. В Новоуральске не проводят онлайн-опросы на базе платформы, однако предусмотрена возможность ознакомиться с часами работы социальных учреждений таких как школы, детские сады и др., получить информацию об участковом, прикрепленном к конкретной территории города, чего нель-

зя сделать на платформе Екатеринбурге. Помимо этого, в Новоуральске есть интерактивная карта проблемных мест, а также ежедневно обновляется отчет о работе портала и деятельности органов местного самоуправления.

Портал «Умный Новоуральск» функционирует уже более трех лет, за это время жителями города было направлено более 1,5 тыс. сообщений, 1494 из которых были взяты в работу ответственными лицами местной администрации. Некоторые сообщения не были опубликованы, поскольку не соответствовали правилам и принципам работы портала, а также не относились к проблемам Новоуральска. Только за сентябрь 2023 года на портале было опубликовано 22 жалобы граждан (численность города составляет всего 76 тыс. человек). Тематики публикаций схожи с Екатеринбургом: большая часть проблем затрагивает организацию дорожного движения и благоустройства территорий. При этом большая часть проблем была решена местной администрацией меньше, чем за неделю. Более того, 117 проблем удалось решить в течение одного рабочего дня. Максимальный срок решения проблемы составил 2 месяца, однако доля таких случаев составляет меньше 2%. Пользователи сайта активно оценивают работу местной администрации по устранению проблемы. В случае негативной оценки проблема чаще всего отправляется на повторное рассмотрение. Почти 46,1% решений проблемы были оценены жителями Новоуральска на максимально высокую оценку «отлично», почти 10% — оценку «хорошо»¹³¹. Представители администрации Новоуральска на каждое сообщение, поступившие через портал, публикуют конкретный отчет о проделанных мероприятиях. Тем не менее, больше трети решений местной администрации не удовлетворили граждан и поэтому были направлены на повторное рассмотрение.

Портал «Умный Новоуральск» можно рассматривать как полноценный цифровой ресурс, позволяющий гражданам участвовать в решении вопросов местного значения. Ключевым фактором успеха является заинтересованность местной администрации в обратной связи от жителей города. Точечное решение проблем демонстрирует жителям Новоуральска наличие у них реальной возможности в удобном формате решать городские проблемы, волнующие их. Наличие пози-

¹³¹Статистика портала «Умный Новоуральск» // Официальный сайт «Умный Первоуральск» [Электронный ресурс] URL: <https://novouralsk.rosatom.city> (дата обращения: 20.09.2023).

тивных примеров решения проблем через портал обеспечивает рост гражданской активности и формирование диалоговых отношений с местными властями.

Аналогичная платформа Госкорпорации «Росатом» запущена 3 года назад в ЗАТО «Лесной», численность населения которого составляет около 50 тыс. человек. За это время жители отправили 614 сообщений, из которых 589 были взяты в работу. Численность пользователей платформы растет ежедневно и по состоянию на сентябрь 2023 года составляет почти 500 человек. В Лесном наблюдаются более длительные сроки ответа гражданам, например, длительность решений почти 15% проблем составила от трех до шести месяцев¹³². Однако администрация Лесного так же, как и Новоуральска, публикует подробные ответы на жалобы граждан, а также оставляет контактные номера должностных лиц, ответственных за решение проблемы. Такой подход позволяет выстраивать равные диалоговые отношения с населением, поскольку жители городов видят заинтересованность местных властей в решении городских проблем.

В остальных муниципальных образованиях Свердловской области отсутствуют подобные цифровые решения. В некоторых городах региона (например, Березовском, Каменск-Уральском, Нижнем Тагиле и др.) предпринята попытка расширить функционал официального сайта местной администрации, а именно — предусмотрена возможность записываться онлайн на прием к главе города и участвовать в общегородских опросах, однако страницы находятся только на стадии разработки.

Таким образом, только в четырех городах Свердловской области (в Верхней Пышме, Екатеринбурге, Лесном и Новоуральске) органами местного самоуправления были разработаны цифровые решения, предполагающие вовлечение граждан в управление городским хозяйством посредством прохождения онлайн-опросов, а также направления жалоб и предложений по улучшению инфраструктуры и облика территории. При этом в Верхней Пышме портал прекратил свое существование, что может быть связано с дефицитом бюджетного финансирования, поскольку ранее проект реализовывался за счет федеральных средств, полученных в рамках конкурса грантов,

¹³²Статистика портала «Умный Лесной» // Официальный сайт «Умный Лесной» [Электронный ресурс] URL: <https://lesnoy.rosatom.city> (дата обращения: 20.09.2023).

а также при поддержке градообразующего предприятия АО «Уралэлектромедь». В Екатеринбурге сайт был запущен год назад, однако до сих пор находится на стадии технической доработки и не является полноценной площадкой цифрового диалога местного населения и городских властей. Наиболее успешные результаты демонстрируют два города: Новоуральск и Лесной. При этом в обоих муниципалитетах платформа была разработана Госкорпорацией «Росатом» при активной поддержке местной администрации.

Несмотря на то, что во всех трех городах (Екатеринбург, Новоуральск и Лесной) численность зарегистрированных на порталах пользователей составляет менее 1%, предпринятые попытки уже можно рассматривать как важный шаг в создании цифровых форм вовлечения граждан в решение местных вопросов. Однако анализ трех кейсов показывает, что ключевым фактором успеха подобных инициатив являются не технические характеристики порталов, а заинтересованность местных администраций в диалоге с населением.

Аналогичный функционал рассмотренным выше платформам предлагает проект, запущенный Минцифры России — Платформа обратной связи, которая внедрена в муниципальных образованиях Свердловской области с 1 января 2021 года и позволяет направлять обращения по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях. Согласно данным Министерства цифрового развития и связи Свердловской области каждое третье обращение в муниципалитеты Свердловской области затрагивает вопросы, связанные с автомобильными дорогами (33,21%). Второе место в рейтинге наиболее популярных тематик обращения граждан заняли проблемы благоустройства общественных и деловых территорий муниципалитетов (31,51%). 21,83% обращений поступает в органы местного самоуправления и подведомственные муниципальные учреждения по разделу тематического классификатора «Жилищно-коммунальное хозяйство». Исходя из данных, представленных в АИС «Платформа обратной связи», можно сделать вывод, что меньше половины граждан полностью или частично удовлетворены ответами на поступающие обращения через ПОС (полностью удовлетворены — 41,7%, высокая удовлетворенность — 5,3%). При этом каждым третьим ответом органов местного самоуправления граждане были полностью не удовлетворены (29,9%), каждое пятое обращение было оценено как «высокая неудовлетворенность» (18,1%).

Например, согласно данным, указанным в АИС «Платформа обратной связи», по состоянию на 19 июня 2023 года, начиная с 1 января 2023 года в администрации города Екатеринбурга было рассмотрено (подготовлен и направлен ответ, либо сообщения были переданы в подведомственные организации) 916 сообщений, в том числе 252 сообщения — фаст-треки, 457 — с нарушением сроков на отправку ответа; 174 ответа были оценены отправителями на «1» и «2» балла; 82 — на «4» и «5» баллов¹³³.

Среди основных причин низкого уровня удовлетворенности населения ответами на обращения, направленные посредством ПОС, можно выделить две основных: во-первых, отсутствие конкретных решений и формальный ответ на обращения граждан; во-вторых, длительные сроки ответов на обращения граждан, либо нарушение установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации срока рассмотрения обращений.

Таким образом, появление новых цифровых возможностей для реализации права граждан на обращение в органы местного самоуправления Свердловской области в настоящее время не позволили существенно повысить скорость ответа на обращения и удовлетворенность граждан полученными ответами, а, следовательно, и решением волнующих местное сообщество проблем; представленные системы и порталы для взаимодействия с населением внедряются асинхронно, дублируя друг друга.

Жители Свердловской области являются участниками реализации *инициативных проектов* по благоустройству, развитию комфортной среды, спорта и других важных направлений. Инициативное бюджетирование представляет собой форму непосредственного участия жителей в определении приоритетов расходования средств городского бюджета и поддержку инициатив граждан в решении вопросов местного значения. В софинансировании принимают участие сами инициаторы проектов вместе с предпринимателями, готовыми поддержать их проект, остальные расходы берут на себя областной и муниципальный бюджеты. Только в Екатеринбурге с 2018 года было реализовано порядка двухсот таких проектов, часть из которых пред-

¹³³ Отчет о работе Платформы обратной связи в Администрации Екатеринбурга по состоянию на 19 июня 2023 года, начиная с 1 января 2023 года из АИС «Платформа обратной связи». В данном виде документ опубликован не был.

ставлена на портале инициативного бюджетирования «Инициатива.екатеринбург.рф».

По итогам 2021 года на территории Свердловской области были реализованы 36 проектов на сумму 35,2 миллиона рублей, из них 15,2 миллиона рублей были направлены из областного бюджета и только 1,5 миллиона рублей внесли жители. Бизнес также участвовал в реализации инициативных проектов (сумма выделенных средств коммерческими организациями составила 5,6 миллиона рублей). В 2022 году из областного бюджета было направлено 30 миллионов рублей, это в два раза больше суммы, выделенной в 2021 году; а на 2023 год общий объем софинансирования инициативных проектов из областного бюджета составит 50 миллионов рублей. По итогам 2022 года в Свердловской области было реализовано уже 72 инициативных проекта на условиях софинансирования из областного бюджета.

В большинстве городов области первые инициативные проекты были реализованы в 2021 году. Инициаторами проектов в Свердловской области выступают не только сами жители, но и советник губернатора, представители управляющих компаний, крупных корпораций, таких как «Евраз». Доля софинансирования проектов также существенным образом различается. Если в Екатеринбурге в рамках муниципальных инициативных проектов из местного бюджета выделяется менее 50 % от общей стоимости проекта, то в рамках региональных и федеральных конкурсов доля софинансирования из бюджетов всех уровней составляет 70 % и более. Для сельских территорий объем софинансирования со стороны жителей предусмотрен в размере от 1 % общей стоимости проекта, а для городских — от 5 %. Например, в Тавдинском городском округе общая стоимость проектов составила более 5 млн рублей, из которых 40 % — это средства областного бюджета. В среднем доля вклада населения и бизнеса в софинансирование проектов составила 15 %, а в местном бюджете было предусмотрено 45 % от их общей стоимости¹³⁴.

Несмотря на рост объемов ежегодного финансирования инициативных проектов и количества заявок, общее количество выдвинутых

¹³⁴Отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования в муниципалитетах Свердловской области // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Свердловской области» [Электронный ресурс] URL: https://smo.midural.ru/news/show/id/4040/news_category/63 (дата обращения: 22.09.2023).

инициативных проектов на конкурс остается низким. Так, для финансирования из областного бюджета в 2023 году было заявлено всего 125 проектов. В конкурсе участвует чуть более половины всех муниципалитетов Свердловской области — 48 муниципальных образований в 2023 году, при этом 17 из них участвуют впервые. В 2022 году участие в конкурсе принимало всего 34 муниципальных образования. Анализ поддержанных проектов показывает, что подавляющее большинство представленных проектов поступили от муниципальных бюджетных и автономных учреждений, проекты предусматривают обустройство общественных пространств, детских и спортивных площадок, освещение улиц, озеленение, приобретение оборудования для дополнительного образования детей, развитие и внедрение информационных технологий в учреждениях. Лучшие практики в области инициативных проектов объединяют муниципалитеты, в которых помогают инициативной группе доработать проект до заявки для участия в областном и федеральном конкурсе. Кроме того, к лучшим практикам может быть отнесено создание отдельного портала, посвященного инициативным проектам, например, «Екатеринбург, предлагай!»¹³⁵. На портале собраны не только сведения о проектах, но и материалы об их реализации.

Еще одной формой вовлечения граждан в развитие территории на местах является *соучаствующее проектирование*, которое применяется в мире с 1980-х годов. Суть данной технологии состоит в том, что к изменению городских пространств привлекаются не только проектные организации и органы местной власти, но и простые жители в целях сбора мнений по преобразованию территории двора или общественного пространства до того, как начинается разработка конкретных решений. В итоге соучаствующее проектирование позволяет изначально спроектировать пространство, востребованное людьми, которые им будут пользоваться каждый день. В Свердловской области данная технология применяется точно в рамках отдельных проектов. Несмотря на то, что суть реализации мероприятий в области соучаствующего проектирования состоит в офлайн взаимодействии, применяются такие цифровые формы, как создание сайта-визитки, проведение онлайн опросов и т.д. К примерам подобных проек-

¹³⁵Портал «Инициативное бюджетирование в Екатеринбурге» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <http://инициатива.екатеринбург.рф> (дата обращения: 22.09.2023).

тов можно отнести концепцию развития набережной вдоль ул. Советской «Калейдоскоп времен» в Невьянке¹³⁶, ставшую победителем федерального конкурса.

Изученный опыт взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области и населения в условиях цифровизации позволяет сделать следующие выводы:

1. Идея создания цифровых решений для упрощения процедуры вовлечения граждан в решение вопросов местного значения является общероссийским трендом, поддерживаемым на федеральном уровне;

2. В последние годы органами публичного управления разработан целый перечень площадок для цифрового взаимодействия населения и местной администрации, только в рамках проекта «Умный город» предусмотрен запуск онлайн-площадки для проведения голосований на актуальные общегородские темы, возможность направлять жалобы о проблемах городского хозяйства и др., аналогичный функционал заявлен в ПОС и т.д.;

3. Несмотря на наличие успешного опыта отдельных муниципалитетов Свердловской области, такие случаи являются единичными. Более чем в 90 % городов региона фактически цифровое взаимодействие населения и органов местного самоуправления не осуществляется, либо реализуется на основе бюрократического подхода (длительные сроки ответа на обращения граждан, формальные ответы, отсутствие обратной связи о проделанных по результатам запросов граждан мероприятиях) и пр.;

4. В существенной степени сохранение бюрократической культуры взаимодействия местных органов Свердловской области с населением не позволяет реализовывать потенциал внедряемых цифровых площадок и не позволяет раскрыть потенциал данного инструмента для развития территории. Без кардинального переосмысления целей и механизмов взаимодействия на уровне, прежде всего, местных администраций и обеспечения готовности системы к непрерывному взаимодействию с населением данные площадки не будут обеспечивать эффективное решение проблем местного сообщества;

¹³⁶Портал «Невьянская набережная» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <http://nevyansk.tilda.ws/events> (дата обращения: 22.09.2023).

5. Несмотря на то, что типовой проблемой в научном дискурсе указывается неготовность местного населения выстраивать диалог и отсутствие желания коммуницировать с органами местного самоуправления, реальная практика местных сообществ не столь однозначна. Как показывают статистические данные и отдельные кейсы, граждане осваивают новые платформы, готовят обращения, в том числе коллективные, разрабатывают проекты и участвуют в опросах по наиболее острым проблемам. Малозначимые проблемы или проблемы с очевидными решениями, а также инициативы, не содержащие достаточной информации для принятия решения, гражданами игнорируются. Поддержку и положительный отклик у населения вызывают помощь со стороны местной администрации в доработке заявок и проектов, поступивших от представителей местного общества.

6. Взаимодействие местных администраций и населения должно базироваться на принципах клиентоцентричного государства¹³⁷. С учетом проанализированных лучших практик Свердловской области органам местного самоуправления рекомендуется:

— разработать единые стандарты взаимодействия органов местного самоуправления с населением в цифровой среде, например, закрепить сроки ответов на обращения граждан в зависимости от цифровой платформы, закрепить требования к опросам, которые выносятся на общегородское голосование, разработать базовые требования к содержанию ответа на запрос гражданина и пр.;

— разработать механизмы популяризации внедряемых органами местного самоуправления цифровых решений среди населения путем активной PR-кампании в социальных сетях, предоставления системы поощрения для наиболее активных горожан города, публикации отчетов о результатах работы с инициативами от местного сообщества;

¹³⁷Клиентоцентричное государство — это государство, функции и услуги которого организованы удобным для человека образом, позволяют эффективно удовлетворять потребности человека и постоянно совершенствуются на основе анализа клиентского опыта. Министерством экономического развития Российской Федерации разработаны Декларация ценностей клиентоцентричности и стандарты взаимодействия государства и граждан. См. подробнее: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/gosudarstvo_dlya_lyudey/standarty_klientocentrchnosti/?ysclid=ln7hdys8r6692977652 (дата обращения: 30.09.2023).

— создавать временные структуры для доработки заявок и инициатив граждан для получения финансирования с федерального и регионального уровня в рамках различных конкурсов.

При реализации указанных рекомендаций принципиально важно уделять особое внимание формированию культуры диалогового взаимодействия органов местного самоуправления и населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Общие сведения о явке избирателей в Свердловской области в 2023 году // Официальный сайт Избирательной комиссии Свердловской области [Электронный ресурс] URL: <http://sverdlovsk.izbirkom.ru/news/20882/?ysclid=ln1e4tzqb295479110> (дата обращения: 20.09.2023).
2. Отчет о работе Платформы обратной связи с администрацией Екатеринбурга по состоянию на 19 июня 2023 года, начиная с 1 января 2023 года из АИС «Платформа обратной связи». В данном виде документ опубликован не был.
3. Отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования в муниципалитетах Свердловской области // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Свердловской области» [Электронный ресурс] URL: https://smo.midural.ru/news/show/id/4040/news_category/63 (дата обращения: 22.09.2023).
4. Портал «Активный Екатеринбург» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <https://активный.екатеринбург.рф> (дата обращения: 20.09.2023).
5. Портал «Инициативное бюджетирование в Екатеринбурге» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <http://инициатива.екатеринбург.рф> (дата обращения: 22.09.2023)
6. Портал «Невьянская набережная» // Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <http://nevjansk.tilda.ws/events> (дата обращения: 22.09.2023).
7. Статистика портала «Умный Лесной» // Официальный сайт «Умный Лесной» [Электронный ресурс] URL: <https://lesnoy.rosatom.city> (дата обращения: 20.09.2023).
8. Статистика портала «Умный Новоуральск» // Официальный сайт «Умный Первоуральск» [Электронный ресурс] URL: <https://novouralsk.rosatom.city> (дата обращения: 20.09.2023).

Научное издание

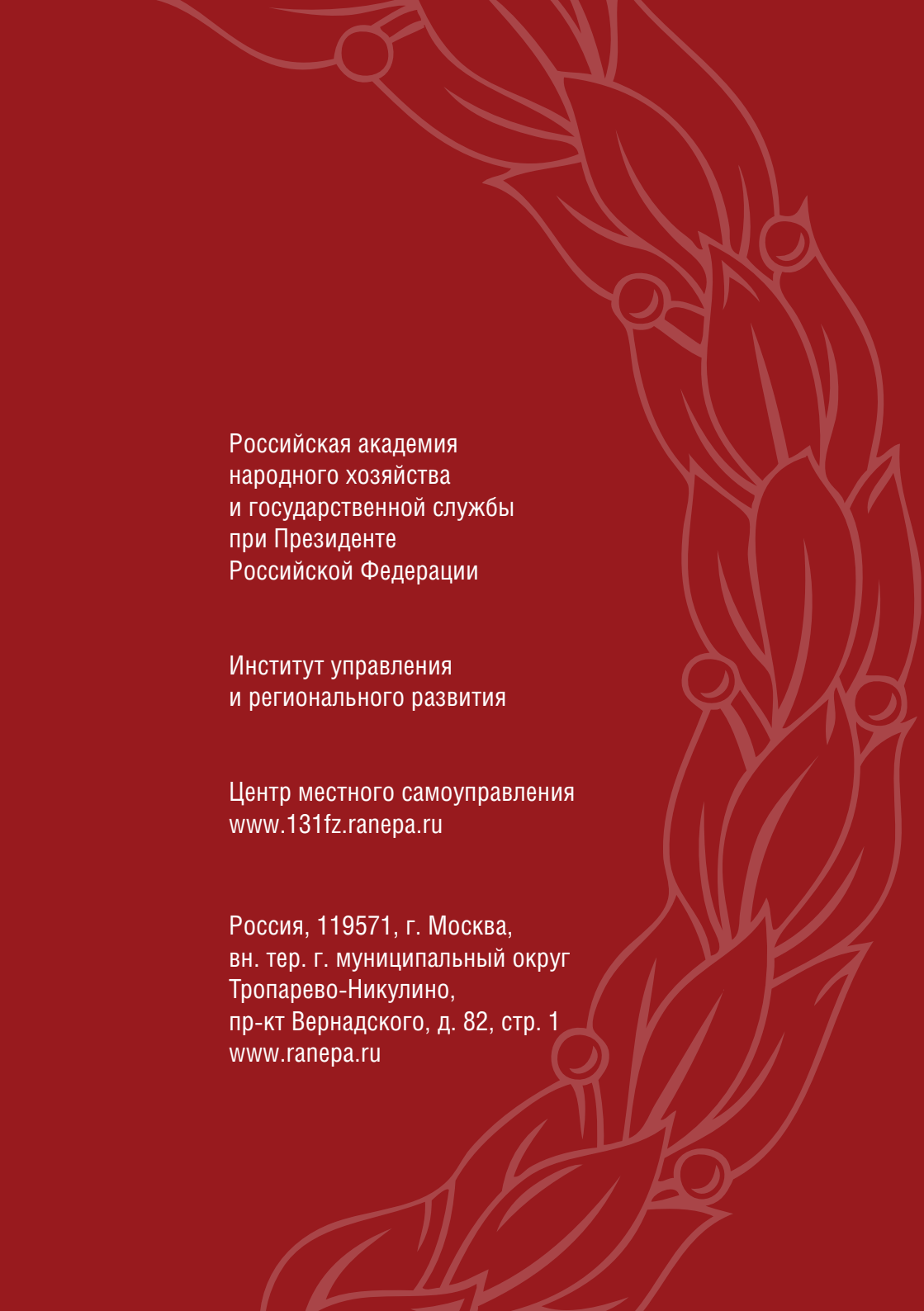
**Доклад о состоянии местного самоуправления
в Российской Федерации**

*Местное самоуправление как ресурс
комплексного развития территорий*

Подписано в печать 26.12.2023. Формат 60×90 1/16.

Усл. печ. л. 13,25. Тираж 75 экз. Заказ № 438.

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект».

A decorative graphic on the right side of the page, consisting of a stylized branch with several large, pointed leaves and small circular buds or fruits. The graphic is rendered in a light, monochromatic color against the dark red background.

Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации

Институт управления
и регионального развития

Центр местного самоуправления
www.131fz.ranepa.ru

Россия, 119571, г. Москва,
вн. тер. г. муниципальный округ
Тропарево-Никулино,
пр-кт Вернадского, д. 82, стр. 1
www.ranepa.ru