

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЕКТНОЙ РАБОТЫ

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF PROJECT WORK

V. E. Kitaeva

Voronezh State University

Аннотация: актуальность темы обусловлена особой ролью органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации и непрекращающимся поиском оптимальной модели взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях наиболее эффективного осуществления компетенции каждого из них для решения социально-экономических задач, стоящих перед государством в целом, а также в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов национальных проектов.
Ключевые слова: взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, органы публичной власти, национальные проекты, региональные проекты, муниципальные программы, концепции и программы стратегического развития.

Abstract: the relevance of the topic is due to the special role of local self-governments in the system of public authority of the Russian Federation and incessant search of optimal interaction between region state authorities of the Russian Federation and local authorities in order to most effectively implementation of them attributions to solve political problems facing the state, as well as to organize participation of local self-governments in the implementation of Regional and Federal projects.

Key words: interaction of region public authorities of the Russian Federation and local self-government bodies, public authorities, national projects, regional projects, municipal programs, concepts and strategic development programs.

Одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов власти Российской Федерации в последние годы является развитие стратегического планирования с целью достижения высоких социально-экономических показателей и решения приоритетных задач государства в долгосрочной перспективе. Под проектной деятельностью следует понимать процесс, связанный с инициированием, подготовкой, реализацией мероприятий, направленных на достижение результатов во всех

приоритетных сферах жизни российского общества. Результатом этой деятельности является разработка и реализация приоритетных программ, которые лежат в основе стратегического развития Российской Федерации.

Современная система стратегического планирования в нашей стране введена Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. На основе анализа основных положений

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. №146. 2014.

ний данного закона можно сделать вывод о том, что важнейшим направлением государственной политики в Российской Федерации является определение долгосрочных целей государственного развития, стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения с обязательным учетом национальных интересов Российской Федерации. Такая политика включает в себя определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе и др.

Стоит сказать, что в соответствии с национальными целями, определенными Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204² совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, были разработаны национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. В 2020 г. был принят Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития страны на период до 2030 г.»³, в котором определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. Государственная политика Российской Федерации включает в себя все сферы жизни общества и неразрывно связана с осуществлением региональной политики, что напрямую вытекает из принципа федеративного устройства страны. Вместе с тем невозможно осуществлять проектную деятельность без активного участия муниципалитетов, поскольку основная проблема реализации проектов лежит именно в плоскости включения муниципалитетов в работу по реализации этих программ – в

идеале от них должна исходить инициатива такого участия.

Целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. Невозможно не согласиться с мнением Н. М. Чепурновой и А. А. Ищенко о том, что привлечение населения в данный процесс способствует повышению эффективности создания и воплощения в жизнь стратегий развития⁴.

Несомненно, результативность региональной политики зависит от наличия досконально разработанной концепции развития региона, правовой культуры гражданского населения, бюджетных возможностей субъекта Российской Федерации, наличия грамотной управленческой команды и массы других серьезных факторов. Но отдельно хотелось бы выделить способность органов публичной власти взаимодействовать между собой. Благодаря принятой поправке к Конституции РФ⁵ взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в нашей стране, является обязательным, и данный аспект дает возможность разрабатывать новые формы взаимодействия в зависимости от вида общественно-правовых отношений и различных политико-правовых факторов. В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) // Рос. газета. 2018. № 97с.

³ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Рос. газета. 2020. № 159.

⁴ См.: Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.

⁵ См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 2020. № 55.

2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁶ Государственный Совет РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, для определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Как уже было сказано, составной частью национальных проектов являются муниципальные программы, поскольку органы публичной власти при взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики. Мероприятия национальных проектов, реализуемых на территориях муниципальных образований, в обязательном порядке отражаются в программах стратегического развития муниципалитетов. Государственная политика в сфере проектной деятельности проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации, ее субъектов, правотворчества муниципалитетов и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления.

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.⁷ является одним из основных документов системы стратегического планирования развития нашей страны. Он определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе, формируя тем самым единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера, в том числе и для муниципалитетов, разрабатывающих свои планы социально-экономического развития. Стратегической целью, как указано в прогнозе, является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей

передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан⁸.

Руководитель Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ доктор юридических наук, профессор Л. В. Андриченко отмечает, что многообразие региональных условий, различие в ресурсных потенциалах, уникальные черты исторического развития, а также специфика социокультурного ландшафта образующих нашу страну территорий обуславливают необходимость применения дифференцированного подхода к реализации государственной региональной политики Российской Федерации, который на сегодняшний день не получил четкого правового оформления⁹. Поэтому в федеративном государстве, в его государственно-правовой политике и практике наряду с общим, универсальным подходом в отношениях между федеральными и региональными органами государственной власти должен быть индивидуальный подход, учитывающий специфические условия субъекта Российской Федерации.

Задачами государственной политики в сфере стратегического планирования являются:

- 1) определение направлений государственной политики в сфере стратегического планирования;
- 2) формирование механизмов реализации государственной политики в сфере стратегического планирования;
- 3) установление порядка организации и функционирования системы стратегического планирования;
- 4) формирование механизмов координации стратегического управления и мер бюджетной политики;
- 5) обеспечение обязательной и своевременной корректировки документов стратегического планирования, в том числе в связи с выявлением новых внутренних и внешних угроз;

⁶ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Рос. газета. 2020. № 280.

⁷ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁹ Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации : правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5.

б) организация научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования.

В конечном счете результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, уровне социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации, технологическое развитие и повышение инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках. Одной из главных задач является повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Успешная реализация государственной политики регионального развития напрямую зависит от достижения целей стратегического развития муниципалитетов. Как считает А. С. Домченко, «Стратегическое планирование является сложной, комплексной и системной деятельностью, в основе которой представлена координация уровней публичного стратегического управления (а также действий его участников, соответствующих мероприятий) и мер бюджетной политики»¹⁰.

Для активного взаимодействия органов публичной власти в сфере проектной деятельности в каждом регионе создаются свои структурные подразделения. Например, в Воронежской области в реализации региональных проектов участвуют исполнительные органы государственной власти области и 34 органа местного самоуправления¹¹. Органами местного самоуправления в рамках региональных проектов инициированы муниципальные проекты, что обеспечивает единство методологии управления реализацией национальных целей развития Российской Федерации и упрощает контроль за ходом их достижения. Эффективной практикой участия в реализации национальных проектов

на территории области является совместный мониторинг возводимых социально значимых объектов капитального строительства. На территории Воронежской области подобные мероприятия проходят на регулярной основе.

В Белгородской области существует практика заключения соглашений между заместителем губернатора области, курирующими региональные проекты, и главами администраций муниципальных образований области о достижении показателей национальных проектов¹². Для реализации данных соглашений в каждом муниципальном образовании разрабатываются дорожные карты, которые в обязательном порядке проходят процедуру защиты на региональном уровне. Так, с целью организации эффективного взаимодействия в рамках реализации регионального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование» ежегодно между куратором проекта и главами администраций муниципальных образований Белгородской области заключаются соглашения о взаимодействии при реализации региональных составляющих федеральных проектов в составе национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Образование», «Культура» с учётом национальных целей развития Российской Федерации.

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов регламентируется Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики»¹³, в котором существенно снижено количество нормативно-методологических документов и требований в рамках реализации национальных, федеральных, ведомственных и региональных проектов.

В Хабаровском крае для реализации национальных проектов правительство края привлекает органы местного самоуправления, инсти-

¹² URL: <https://www.beladm.ru/normativnaya-baza/>

¹³ Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики : постановление Правительства РФ от 9 апреля 2022. № 628 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 16. Ст. 2670.

¹⁰ Домченко А. С. Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35–39.

¹¹ URL: <https://np.govvrn.ru/>

туты гражданского общества и граждан в следующих формах: участие в органах управления проектной деятельности, информационная работа с населением по реализации национальных проектов, проведение общественных обсуждений региональных проектов, софинансирование реализации региональных проектов¹⁴. Представители органов местного самоуправления по региональным проектам, в которых требуется их участие, по решению куратора или руководителя соответствующего регионального проекта включаются в команду проекта, в составы проектных комитетов, формируемых в целях стратегического управления реализацией региональных проектов, включая выработку соответствующих предложений по нивелированию рисков, возникающих при их непосредственной реализации под председательством куратора по направлению проектов. В настоящее время органы местного самоуправления включены в составы проектных комитетов по направлениям проектов «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология», «Цифровая экономика», «Культура».

Красноярский край принимает участие в 12 национальных проектах и реализует 46 региональных, направленных на достижение показателей и результатов соответствующих федеральных проектов¹⁵. Одним из наиболее эффективных механизмов вовлечения муниципальных образований в реализацию проектов в регионе является формирование региональной сети Всероссийской ассоциации «Здоровые города, районы и поселки» для обмена лучшими практиками в организации вопросов общественного здоровья в рамках регионального проекта «Укрепление общественного здоровья (Красноярский край)» национального проекта «Демография». По мнению органов власти Красноярского края, для наиболее эффективного взаимодействия органов публичной власти в сфере здравоохранения целесообразно создать ресурсный центр на базе территориального Центра общественного здоровья и медицинской профилактики для организаций, работающих в системе общественного здоровья, и осуществлять подготовку специалистов этих организаций на регулярной основе.

В Камчатском крае реализация региональной составляющей в национальных проектах осуществляется посредством региональных проектных групп, а также с привлечением граждан – общественных контролеров¹⁶. В регионе сформирован информационный ресурс «Камчатка в порядке» с модулем «Народный контроль». На данном ресурсе размещена информация по государственным контрактам с привязкой по объектам в разрезе муниципальных образований. Любой гражданин, войдя на этот ресурс, может оставить свой отзыв или обращение по реализации того или иного мероприятия.

В Республике Алтай в целях взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Алтай, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан в реализации национальных проектов на территории Республики Алтай приняты следующие меры: организация еженедельных совещаний под руководством первого заместителя председателя правительства Республики Алтай и ежемесячных совещаний под руководством главы Республики Алтай, председателя правительства Республики Алтай, в которых принимают участие кураторы, руководители региональных проектов и главы муниципальных образований в Республике Алтай. С целью мониторинга и оперативного контроля исполнения контрактов в работу государственных и муниципальных заказчиков внедряется автоматизированная система «Модуль исполнения контрактов»¹⁷.

В Смоленской области ежемесячно проводится мониторинг достижений показателей региональных проектов среди всех муниципальных образований Смоленской области¹⁸. С целью оперативного обмена информацией и круглосуточной поддержки по вопросам проведения рекламной кампании выработана успешная форма взаимодействия с органами местного самоуправления. В целях информирования населения о ходе реализации регионального проекта на общеобластном новостном портале «Наша Добрая Смоленщина» создан тематический раздел «РП Социальная активность». В данном разделе муниципальные образования региона размещают актуальную информацию о ходе реализации регионального проекта.

¹⁶ URL: <https://kamgov.ru/national-project>

¹⁷ URL: <https://нацпроект22.РФ/>

¹⁸ URL: <https://www.smoladmin.ru/gostyam-i-zhitelyam/nacionalnye-proekty/>

¹⁴ URL: <https://np.khabkrai.ru/>

¹⁵ URL: <http://project.krskstate.ru/nacprojects>

Таким образом, можно выделить следующие формы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении проектной работы: совместное планирование, информационное сопровождение, создание ресурсных центров, формирование проектных команд муниципалитетов с участием специалистов проектных команд регионов, законодательная инициатива органов местного самоуправления, финансовая и материальная поддержка регионами муниципальных образований, взаимная помощь при реализации совместных действий (сотрудничество, в том числе на основе договоров), еженедельный мониторинг данных о заключенных контрактах, сроках и порядке их исполнения, а также ежемесячный мониторинг показателей национальных проектов, координация, контроль.

На основе изучения довольно обширного перечня законов и подзаконных нормативных актов различного уровня, статистических данных, а также концепции и программы государственного, экономического и социального развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации можно сделать вывод о том, что в основе федеральной и региональной политики лежат реализация национальных интересов, создание механизма и условий для социально-экономического развития государства, их цели определены в национальных проектах и программах стратегического развития Российской Федерации в целом, а также муниципальных образований. Главные цели национальных проектов и стратегических программ поэтапно достигаются: заложены основы масштабных структурных и институциональных изменений. Сегодня перед российской экономикой стоят новые вызовы и задачи, решение которых требует новых подходов не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу.

Вместе с тем система стратегического планирования нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Подводя итог, стоит сказать, что при взаимодействии органов местного самоуправления с

органами государственной власти возникают проблемы не только правового, но и организационного характера. Необходимо предоставлять возможность муниципалитетам формулировать свою позицию относительно их участия в проектной деятельности, своевременно выявлять проблемы, с которыми они сталкиваются в своей работе. Проанализировав участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в различных регионах, можно выделить проблему недостаточного финансирования местных программ, сложный механизм участия в государственных и региональных программах, низкую информированность населения о тех проектах, которые реализуются в регионах, незаинтересованность муниципальных и региональных управленческих команд в совместной проектной работе, низкий уровень квалификации управленцев на местном уровне, а также отсутствие единой информационной цифровой платформы, которая смогла бы стать ориентиром и методическим помощником для эффективной реализации национальных проектов в регионах во взаимодействии с органами местного самоуправления.

В связи с этим считаем необходимым формирование ежегодного сводного рейтинга достижений муниципальных образований в рамках реализации национальных проектов с целью эффективного стимулирования муниципалитетов к участию в проектной деятельности. Предлагаем в рамках федеральных проектов предусмотреть возможность участия граждан в выборе объектов строительства, реконструкции, благоустройства и т. д. через сервис «Госуслуги» или иные сервисы. Необходимо ввести программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов муниципальных образований по направлениям участия муниципального образования в реализации мероприятий в рамках региональных проектов. Также видится необходимым ввести специальные разделы о ходе реализации национальных проектов на официальных сайтах и в социальных сетях администраций муниципальных образований.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальные образования играют значительную роль в осуществлении национальных программ в рамках региональных проектов. И поскольку улучшение качества жизни граждан выступает целью и стратегическим ориентиром

для любого уровня публичного управления в России, органы местного самоуправления должны быть в полной мере вовлечены в государственную повестку перспективного социально-экономического развития.

Библиографический список

Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации : правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5.

Домченко А. С. Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35–39.

Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-право-

вого регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.

References

Andrichenko L. V. Strategy of state regional development of the Russian Federation: legal foundations // Journal of Russian Law. 2017. No. 5. P. 5.

Demchenko A. S. State strategic planning as a form of administrative policy // State power and local self-government. 2022. № 7. P. 35–39.

Chepurnova N. M., Ishchenko A. A. Some aspects of improving the administrative and legal regulation of strategic planning in the context of constitutional reform in the Russian Federation // Administrative law and process. 2022. No. 1. P. 22–27.

Воронежский государственный университет
Китаева В. Е., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: kitaevave@mail.ru

Поступила в редакцию: 27.11.2022

Для цитирования:

Китаева В. Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении проектной работы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 39–45. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/39-45>

Voronezh State University
Kitaeva V. E., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: kitaevave@mail.ru

Received: 27.11.2022

For citation:

Kitaeva V. E. Constitutional and legal basis for interaction of public authorities in the implementation of project work // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 39–45. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/39-45>