



**Вспоминаем правило Декарта  
для эффективного решения вопросов местного значения  
и реализации полномочий органов местного самоуправления  
(на примере мастер-планов и сферы туризма)**

**Поличка Нина Петровна**

*Директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления,  
доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук*

**Поличка Максим Анатольевич**

*Директор Дальневосточного центра инноваций социальной сферы,  
кандидат юридических наук*

# Хорошо поставленная задача - решённая задача



*«Уточняйте  
понятия  
и вы избавите  
мир от  
заблуждений»*

*Рене Декарт*

## **Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**

(утв. [постановлением](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96)

**4. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:**

...

***в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.***

## **Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ** УТВЕРЖДЕНЫ приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года N 582

**Цель следует формулировать, исходя из следующих критериев:**

...

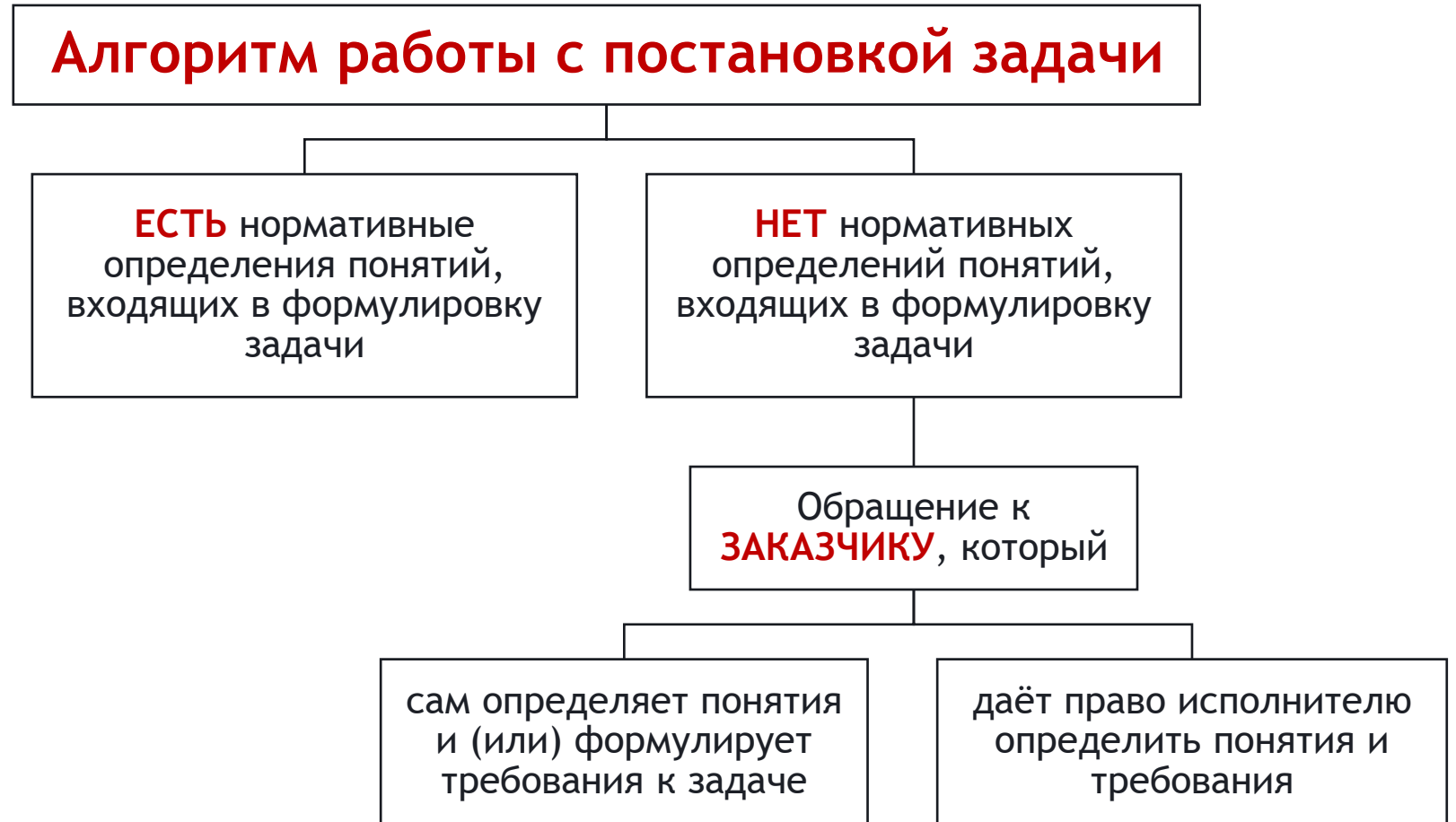
***-конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);***

...

*Хорошо поставленная задача - решённая задача*

*«Уточняйте понятия и вы избавите мир от заблуждений»*

*Рене Декарт*



## **ПРИМЕР 1.**

**Мастер-планирование дальневосточных городов: делаем то - не знаем что**

# Поручение 4 Президента РФ по итогам планарного заседания ВЭФ-2021

4. Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав ДФО, при участии глав муниципальных образований, заинтересованных организаций и представителей общественности **в целях** улучшения условий проживания граждан, повышения доступности социальных услуг и создания возможностей для самореализации граждан обеспечить:

**а) разработку планов развития городов**, являющихся административными центрами субъектов РФ, входящих в состав ДФО, городов с населением свыше 50 тыс. человек, расположенных на территории ДФО, а также г.Тынды и г.Северобайкальска, **отразив в указанных планах** приоритетные направления развития этих городов, а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.

Срок – 1 августа 2022 г.;

**б) подготовку мастер-планов развития городов, определенных в подпункте «а» настоящего пункта**, в целях реализации стратегий их развития, а также рассмотрение и утверждение отдельных мастер-планов на Восточном экономическом форуме в 2022 году.

Доклад – до 1 января 2022 г., далее – один раз в полгода;

в) утверждение и реализацию планов, предусмотренных подпунктом «а» настоящего пункта, в том числе принятие необходимых мер государственной поддержки и определение объемов и источников финансирования реализации этих планов, с учетом возможности использования механизма дальневосточной концессии для финансирования создания необходимой инфраструктуры.

Срок – 1 марта 2023 г.

Ответственные: Мишустин М.В., высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, входящих в состав ДФО.

## ЗАДАЧИ

### 1. Разработать **ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ** в целях

- улучшения условий проживания граждан,
- повышения доступности социальных услуг,
- создания возможностей для самореализации граждан.

### 2. Подготовить **МАСТЕР-ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДА** в целях

- реализации **СТРАТЕГИЙ ИХ РАЗВИТИЯ**,
- рассмотрения и утверждения мастер-планов на Восточном экономическом форуме в 2022 году

Президенту Российской Федерации

Уважаемый Владимир Владимирович,

...в Перечне поручений по итогам пленарного заседания ВЭФ в п.4 поставлены задачи, формулировки которых содержат **юридико-лингвистические неопределённости** как то "планы развития городов", "мастер-планы развития городов", "стратегии развития городов". Ни одно из этих понятий не имеет пока нормативно-правового определения, а в научных публикациях трактуется по-разному. Кроме того, есть вопросы и по соответствию целей, задач и результатов в описании задачи о планах развития городов (см. Приложение).

Поскольку в Дальневосточный научный центр местного самоуправления поступают обращения от органов власти и заинтересованных организаций с просьбой помочь в реализации данного поручения, то убедительная просьба к специалистам Вашей Администрации, которые готовили данное поручение, дать разъяснения по сформулированным выше вопросам.

Заранее спасибо

Отправлено: 11 ноября 2021 года, 04:47



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Ильинка, д. 8/4, г. Москва, 103132  
Тел. (495) 606-50-70, факс (495) 606-54-60

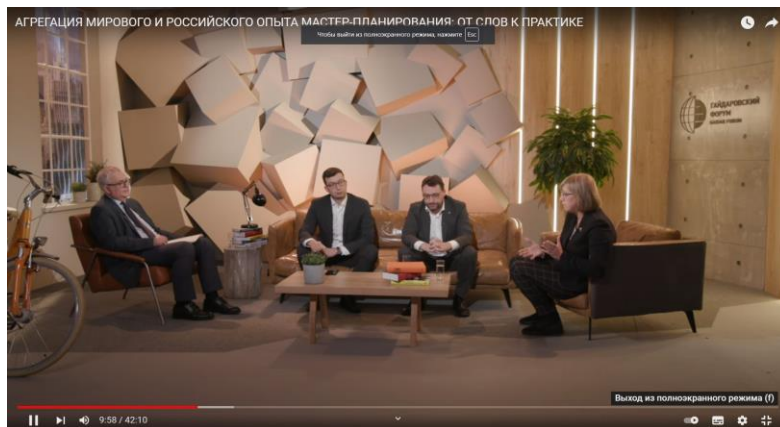
«16» ноября 2021 г.  
№ 196-12733

ПОЛИЧКА Н.П.

По нашему мнению, при подготовке проекта перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр-1971 от 16 октября 2021 г., в том числе его пункта 4, были соблюдены соответствующие требования, а возможные вопросы, связанные с его реализацией, вызваны новизной и сложностью поставленных задач.

Помощник  
Президента Российской Федерации -  
начальник Управления

Л.Брычева



## Панельная дискуссия «Перспективы территориального планирования в России»

<https://www.youtube.com/watch?v=ves6e-eGBho&t=106s>

Модератор: [Владимир Княгинин](#),  
вице-губернатор г. Санкт-Петербурга

Участники: [Татьяна Гук](#), директор  
Института Генплана Москвы,  
[Алексей Муратов](#), партнер КБ «Стрелка»,  
[Антон Финогенов](#), заместитель  
генерального директора Фонда ДОМ.РФ

# КБ «Стрелка»

## Что такое мастер-план?

В отличие от других документов долгосрочного планирования мастер-план учитывает как социально-экономические, так и пространственные аспекты городского развития.

Мастер-план — это:

- Комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием территории.
- Документ, определяющий необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов конкретные действия (мероприятия, проекты, механизмы), сроки выполнения и ресурсное обеспечение этих действий.



- Полностью учитывается
- Частично учитывается
- Не учитывается





06.09.2022

## Новая жизнь дальневосточных городов: стратегии развития



Андрей Шаронов: «Мастер-план – это не нормативный документ, поэтому каждый поёт эту песню как он её понимает...»



Владимир Солодов:  
«**Необходимо закрепление мастер-планов в законодательстве.** Счётная палата начнёт с нас спрашивать, а что здесь мастер—план, а что стратегический план? ...и мы в прокуратуру так попадём».



15 марта 2023  
Ю.П. Трутнев заявил, что **РЕНОВАЦИЯ** 25 городов ДФО станет началом строительства новой России



## Совещание по развитию дальневосточных городов

11.09.2023



<http://www.kremlin.ru/events/president/news/72250>

**ПРЕЗИДЕНТ**.....Неоднократно поднимался вопрос о необходимости создания типовой структуры для мастер-планов, и, конечно, эту задачу также надо решать. Думаю, что все согласится, – нужно закрепить само понятие «мастер-план»,.... определить его место в системе стратегических документов.



12 сентября 2023

12:30-14:00

Дальний Восток будущего



## Новые города для жизни

<https://forumvostok.ru/programme/business-programme/?theme=9980>

## **ПРИМЕР 2.**

**Создание условий для организации  
туризма как вопрос местного значения**

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 10.07.2023)  
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

### Глава 3. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Статья 16.1. Права органов местного самоуправления муниципального округа, ...

1. Органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на:

**9) создание условий для развития туризма;**

#### Что сегодня в практике?

**ТУРИЗМ** в муниципальных образованиях рассматривается как **ПРАВО**,

а не как **ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**, который органы местного самоуправления

**ОБЯЗАНЫ РЕШАТЬ**

Статья 16. Вопросы местного значения муниципального округа

**17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;**

20) создание условий для **массового отдыха** жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;



**«Уточняйте  
понятия и вы  
избавите мир  
от заблуждений»**

**Рене Декарт**

**ДОСУГ** - возможность человека заниматься в свободное время разнообразной деятельностью по своему выбору. Виды досуговой деятельности: **ОТДЫХ**, развлечения, праздники, **САМООБРАЗОВАНИЕ**, творчество.

**ОТДЫХ**, снимает усталость и восстанавливает физические и духовные силы.

**Пассивный отдых** снимает напряжение расслаблением, созерцанием природы, размышлением и т.п.

**Активный отдых** представляет собой физическую и культурную деятельность (физкультура, **ТУРИЗМ**, чтение, слушание музыки и т.п.).

**Место массового отдыха** — это территория, которую посещают большое количество людей для отдыха и развлечений. Такие места включают в себя пляжи, парки, аквапарки, **ТУРИСТИЧЕСКИЕ БАЗЫ** и др.

**Развлечения** (просмотр кинофильмов, посещение театров, концертов, музеев, экскурсии, путешествия и т.п.) имеют компенсационный характер и обеспечивают человеку смену впечатлений.

**Праздники** сочетают в себе отдых и развлечения, позволяют человеку ощутить эмоциональный подъём.

**САМООБРАЗОВАНИЕ**— это самостоятельное мотивированное обучение, получение знаний, которые нужны человеку (чтение, семинары, экскурсии, **ПРОМЫШЛЕННЫЙ ТУРИЗМ**,...)

**Творчество** обеспечивает наиболее высокий уровень досуговой деятельности.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Статья 16. **Вопросы местного значения** муниципального, городского округа

**17) создание условий для организации досуга**

Статья 16.1. **Права органов местного самоуправления** муниципального округа, ...на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, ...

**9) создание условий для развития туризма**

**ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ** (Разъяснения Госдумы РФ)

**Досуг** - возможность человека заниматься в свободное время разнообразной деятельностью по своему выбору. Виды досуговой деятельности: **отдых, в том числе туризм**, развлечения, праздники, самообразование, творчество.

**Создание условий** - преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и формирование иными способами предпосылок, обстоятельств, благоприятных для данного вида деятельности и в меньшей степени подразумевает непосредственное руководство, осуществление или участие в осуществлении соответствующей деятельности (предоставлении услуги).

**Организация** - означает осуществление исполнительно-распорядительных функций по решению того или иного вопроса местного значения, включая планирование, прогнозирование, программирование, методическое сопровождение, контроль и т. п.

Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 13.06.2023)  
"Об основах туристской деятельности в Российской Федерации"

Статья 3.3. Права органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма

- 1) реализация мер по развитию приоритетных направлений развития туризма на территориях муниципальных образований, в том числе социального туризма, сельского туризма, детского туризма и самодетельного туризма;
- 2) содействие созданию благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях муниципальных образований, и средствам связи, а также получения медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- 3) организация и проведение мероприятий в сфере туризма на муниципальном уровне;
- 4) участие в организации и проведении международных мероприятий в сфере туризма, мероприятий в сфере туризма на всероссийском, межрегиональном, региональном и межмуниципальном уровне;
- 5) содействие в создании и функционировании туристских информационных центров на территориях муниципальных образований;
- 6) разработка, утверждение (одобрение) и реализация муниципальных программ развития туризма.

# Что сегодня в практике

- ❖ НИКТО не рассматривает **ТУРИЗМ** как часть **ВМЗ «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры»**.
- ❖ Есть муниципальные НПА по решению ВМЗ «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры», но в них понятие «досуг» не определено и **всё сведено к ОРГАНИЗАЦИЯМ КУЛЬТУРЫ и к досуговой деятельности в них**.
- ❖ В Администрациях муниципальных образований решение ВМЗ «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры», как правило, закреплено за **Управлениями (отделами) культуры**, которые занимаются только организациями культуры.



# ПЛАН решения ВМЗ «создание условий для организации туризма»

1. Определяем  
понятия

-досуг,  
-создание  
условий,  
-организация

2. Разрабатываем  
концепцию  
(стратегию)  
решения ВМЗ,  
которая начинается  
с понятийного  
аппарата

3. Разрабатываем и  
принимаем  
муниципальный  
**НОРМАТИВНЫЙ  
ПРАВОВОЙ АКТ**  
представительного  
органа МСУ по решению  
ВМЗ

4. Администрация МО  
разрабатывает  
организационную  
структуру, которая будет  
реализовывать  
полномочия,  
предписанные  
муниципальным НПА,  
принятым на этапе 3.