



Ассоциация
сибирских и даль-
невосточных
городов



Союз городов
Центра и Северо-
Запада России

АГУ

Ассоциация
муниципальных
образований
«Города Урала»



Ассоциация
городов
Поволжья



Институт экономики
и организации
промышленного
производства СО РАН

Социологическая лаборатория АСДГ

«Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России» (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель-май 2014 г.)

Аналитическая записка

*Руководитель социологической лаборатории АСДГ,
заведующий сектором муниципального управления
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.э.н. Горяченко Е.Е.*

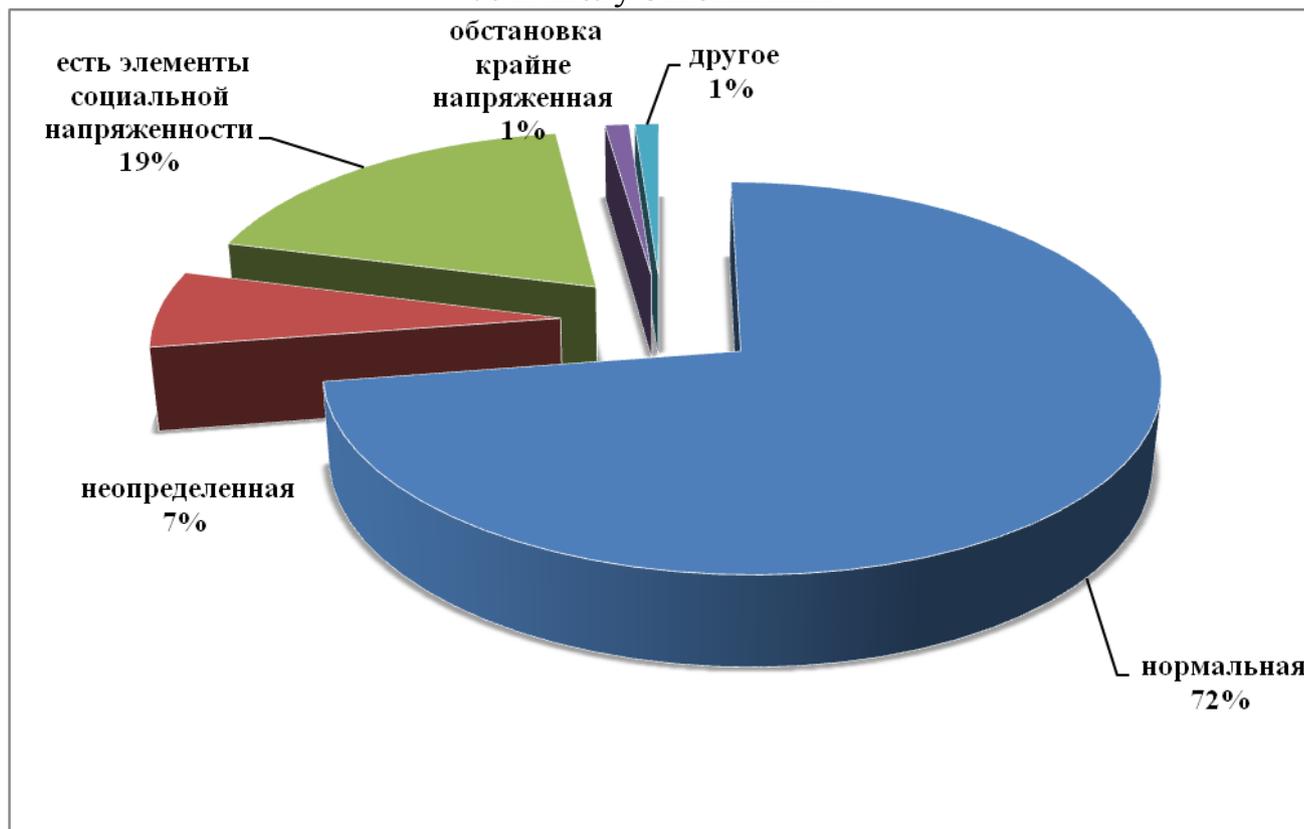
Исполнительная дирекция АСДГ
2014 г.

В апреле-мае 2014 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциациями городов Поволжья, «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада России провела очередной экспресс-опрос руководителей муниципальных образований. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 94 руководителей разных типов муниципальных образований России из 39 субъектов Федерации, в том числе 36 центров субъектов Федерации. Были получены ответы от 46 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 16 - Урала, 20 – Поволжья и 12 - Центра и Северо-Запада. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

Динамика оценок социально-экономической ситуации

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что начиная с 2011 г. наблюдается существенное преобладание позитивных оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях. Сегодня 72,5% опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в целом как нормальную, еще 18,7% отмечают наличие некоторых элементов напряженности, 6,6% расценивают ее как неопределенную и 1,1% считает ситуацию в муниципальном образовании крайне напряженной.

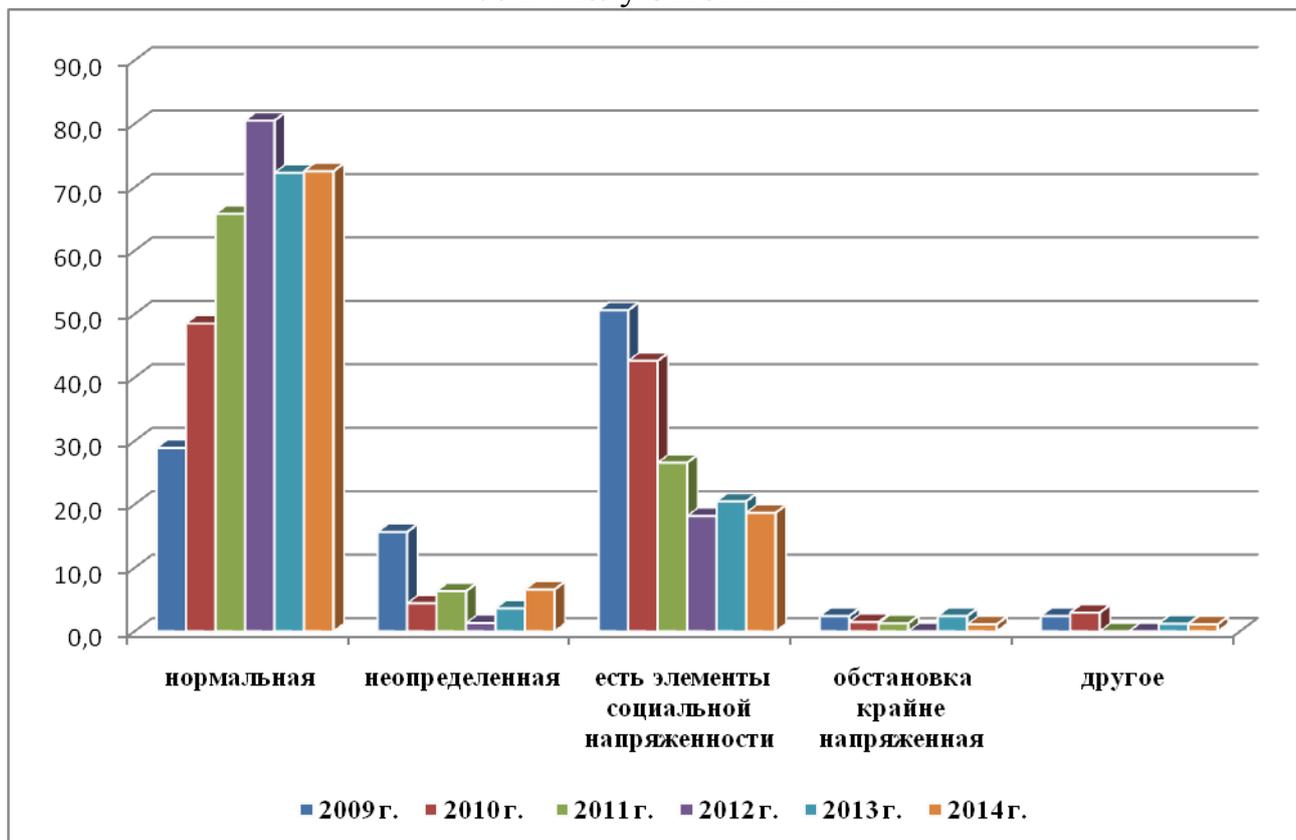
Оценка социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших



Если сравнить распределение оценок ситуации в 2014 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных нами в 2009-2013 гг. от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга, можно говорить о характере динамики.

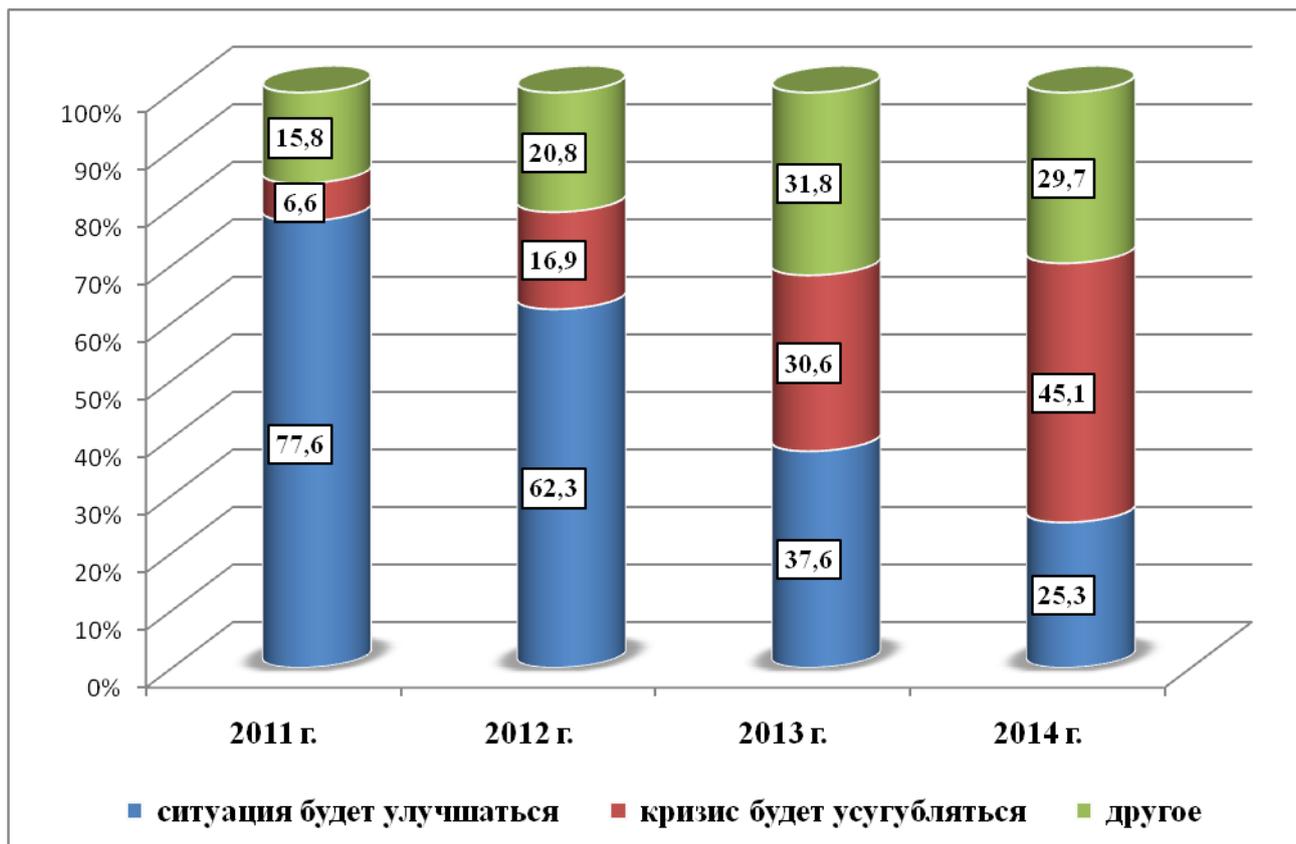
Обращает на себя внимание тот факт, что в 2014 г. сохранилась та же доля оценивающих ситуацию как нормальную, как и в 2013 г., которая тогда сократилась на 7 процентных пунктов по сравнению с предыдущим годом за счет некоторого повышения доли указавших на элементы напряженности и появления оценок ситуации в муниципальном образовании как крайне напряженной. Наиболее оптимистичными были оценки 2012 г. В 2014 г. наблюдался также некоторый рост уровня неопределенности. И хотя по каждой из этих позиций прирост невелик, но в целом, по-видимому, можно говорить о том, что в 2014 г. не были преодолены негативные тенденции. Возможно, это связано с неоднозначными оценками влиянием мирового финансового кризиса и неясными перспективами его развития.

**Динамика оценок социально-экономической ситуации
в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**



Что касается перспектив развития мирового финансово-экономического кризиса, то оценки руководителей муниципальных образований по сравнению с предыдущими годами стали существенно более сдержанными. На фоне мировых событий сегодня 45% опрошенных руководителей ожидают усугубления кризиса (в 2013 г. такие опасения высказывали 30,6 %, в 2012 г. – около 17%), в то время как, только 25,3% сегодня считают, что худшее уже позади, ситуация стабилизировалась и в дальнейшем будет улучшаться (год назад позитивные надежды высказывали 37,6% опрошенных). При этом стоит отметить, что в 2011 г. наиболее оптимистичными были оценки перспектив: только 6,6% ответивших ожидали усугубления кризиса, основная же доля (77,6%) считала, что худшее уже позади, ситуация стабилизируется, и в дальнейшем постепенно будет улучшаться.

Динамика оценок перспектив развития кризиса, % к числу ответивших

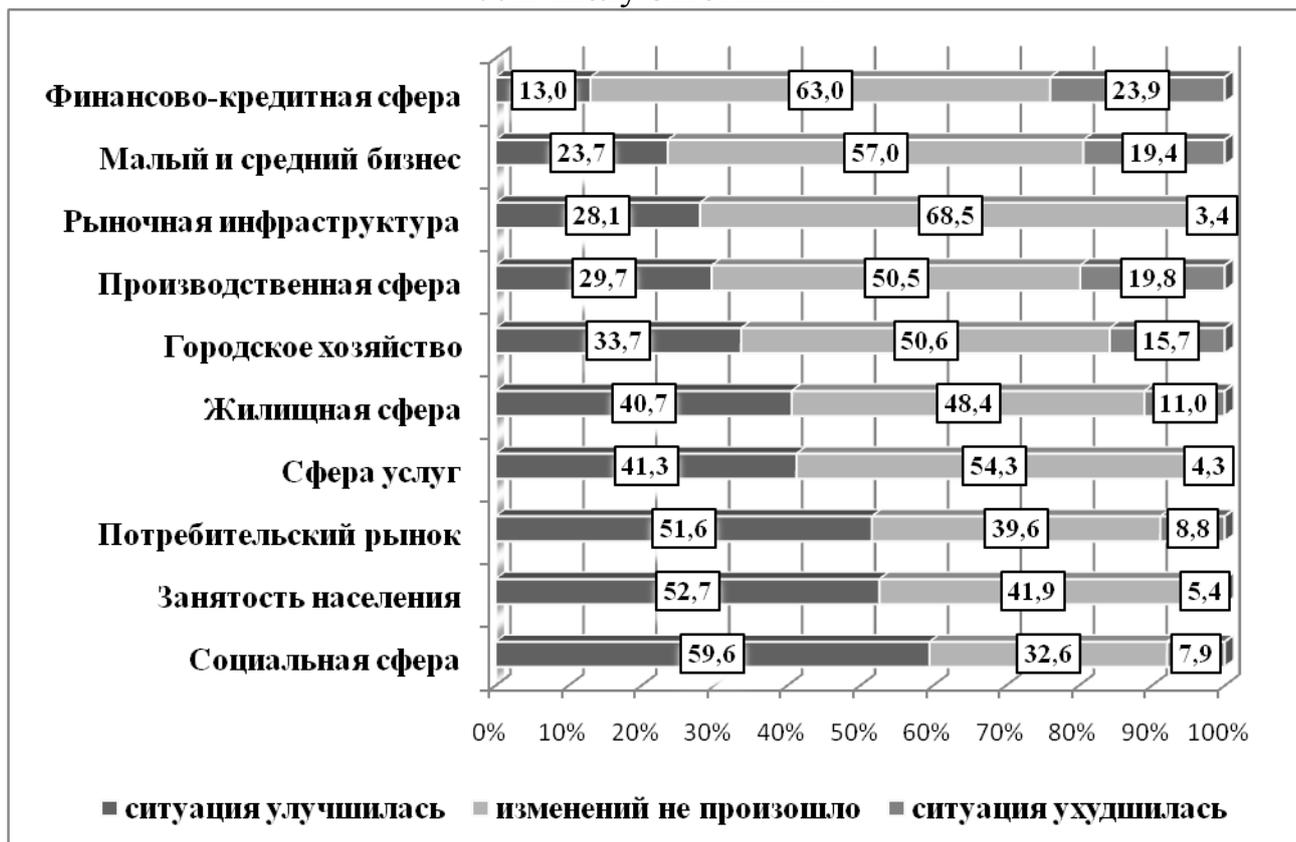


Обращает на себя внимание высокая доля других оценок, связанных прежде всего с нестабильностью, неопределенностью ситуации на фоне целого ряда негативных тенденций, таких как снижение темпов роста экономики, ростом инфляции, возможной рецессией, неблагоприятной экономической конъюнктурой на мировых рынках и напряженностью международных отношений.

Таким образом, несмотря на позитивную динамику в социально-экономическом развитии отдельных муниципальных образований, общемировые тенденции дают основания ожидать, что кризисные явления могут затронуть муниципальные образования России. Опрошенные обосновывают свою точку зрения тем, что в условиях интеграции экономик стран мира нестабильность экономической и политической ситуации в мире тормозит наметившиеся положительные тенденции развития экономики России.

При этом оценка происходящих изменений дифференцирована по отдельным сферам.

**Оценка итогов 2013 г. по сравнению с 2012 г. в основных сферах,
% к числу ответивших**



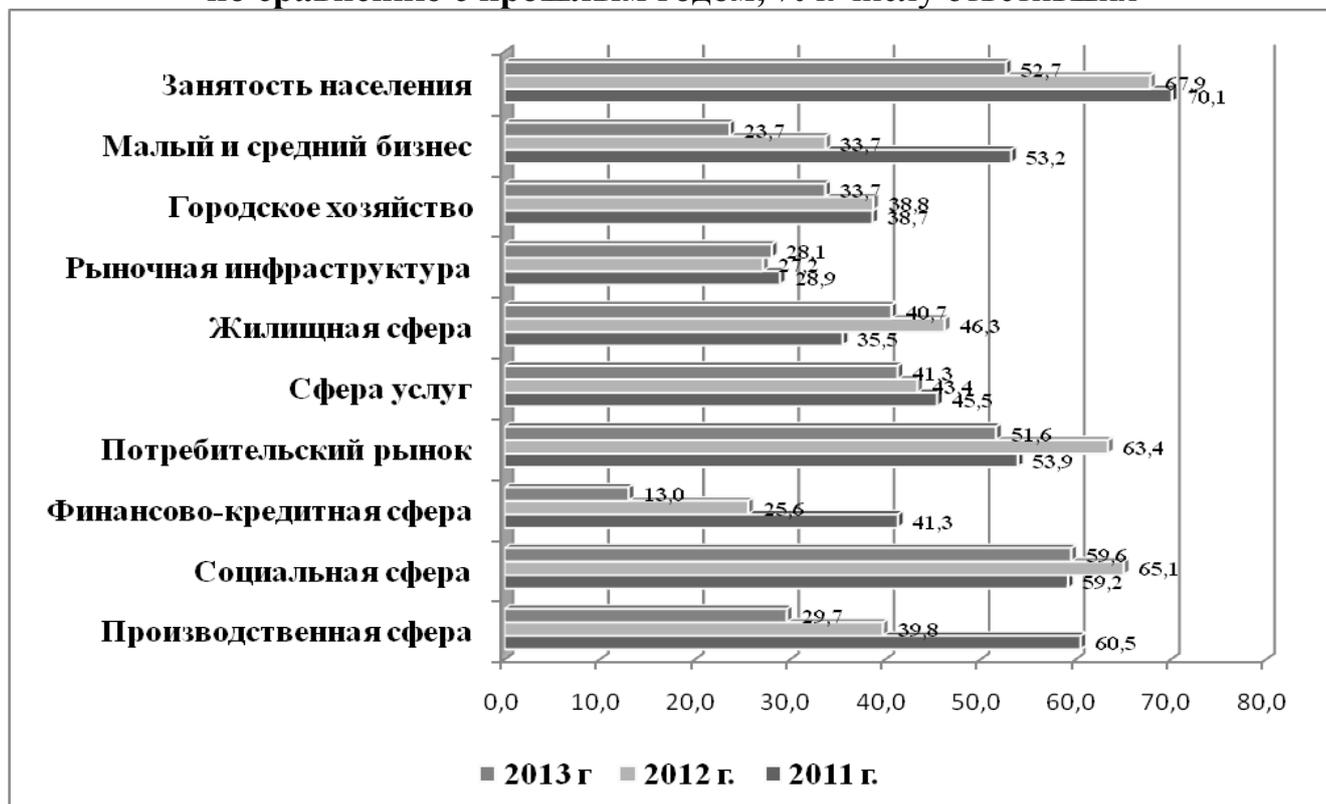
Наибольшая доля позитивных изменений в 2013 г. по сравнению с прошлым годом отмечалась в социальной сфере, в сфере занятости населения и на потребительском рынке (на них обращают внимание свыше половины опрошенных), наименьшая доля позитивных изменений наблюдалась в малом и среднем бизнесе и в финансово-кредитной сфере. Следует обратить внимание на то, что снижение доли позитивных оценок изменений за 2013 г. наблюдалось практически во всех сферах.

Таблица 1

**Динамика оценок итогов изменений в основных сферах
в 2013 г. по сравнению с прошлым годом, % к числу ответивших**

	Улучшение ситуации			Неизменность ситуации			Ухудшение ситуации		
	2013 г.	2012 г.	Динамика	2013 г.	2012 г.	Динамика	2013 г.	2012 г.	Динамика
Производственная сфера	29,7	39,8	-10,1	50,5	49,4	1,2	19,8	10,8	8,9
Социальная сфера	59,6	65,1	-5,5	32,6	30,1	2,5	7,9	4,8	3,0
Финансово-кредитная сфера	13,0	25,6	-12,6	63,0	57,3	5,7	23,9	17,1	6,8
Потребительский рынок	51,6	63,4	-11,8	39,6	34,1	5,4	8,8	2,4	6,4
Сфера услуг	41,3	43,4	-2,1	54,3	55,4	-1,1	4,3	1,2	3,1
Жилищная сфера	40,7	46,3	-5,6	48,4	42,5	5,9	11,0	11,3	-0,3
Рыночная инфраструктура	28,1	27,2	0,9	68,5	67,9	0,6	3,4	4,9	-1,6
Городское хозяйство	33,7	38,8	-5,0	50,6	51,3	-0,7	15,7	10,0	5,7
Малый и средний бизнес	23,7	33,7	-10,1	57,0	49,4	7,6	19,4	16,9	2,5
Занятость населения	52,7	67,9	-15,2	41,9	31,0	11,0	5,4	1,2	4,2

**Динамика оценок улучшения ситуации в муниципальных образованиях
по сравнению с прошлым годом, % к числу ответивших**



В результате по оценке динамики ситуации в 2013 г. сохранили 1-ое место улучшения в занятости населения (так было и в 2012 г., и в 2011 г.), в то время как доля оптимистичных оценок в производственной сфере по сравнению с 2011 г. сократилась на 30,8 процентных пунктов (переместившись со 2-го в 2011 г. на 7-ое место в 2014 г.).

Наибольшие негативные изменения касаются финансово-кредитной сферы, малого и среднего бизнеса и производственной сфере: каждый четвертый отметил ухудшения в финансово-кредитной сфере, каждый пятый - в малом и среднем бизнесе и производственной сфере.

Вместе с тем, несмотря на некоторое ослабление негативных тенденций, по оценкам руководителей, в среднем доля недовольного населения составляет около 28%, (цифра сравнительно устойчива, хотя имеет некоторую тенденцию к снижению). При этом разброс оценок достаточно высок: в тех муниципальных образованиях, где ситуация оценивается как нормальная, средняя доля недовольного населения 25%; там, где ответившие обращают внимание на наличие элементов социальной напряженности, эта доля составляет в среднем 30%, при неопределенной ситуации – около 37%, а там, где ситуация крайне напряженная, оценка доходит до 80%.

И, тем не менее, возможность нарастания протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» - 68,5%, однако, только 13% считает это невозможным и примерно столько же опрошенных говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться. При этом обращает на себя внимание, что, по сравнению с прошлым годом, вероятность нарастания протестных настроений среди населения, по мнению руководителей муниципальных образований, вновь несколько повысилась (в 2013 г. доля тех, кто считал, что усиление протестных настроений маловероятно, была выше на 6,5 п.п.).

Источниками нарастания протестных настроений жителей, по мнению руководителей муниципальных образований, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения (прежде всего при принятии вынужденных,

но непопулярных решений) – на это указывают 45,9% ответивших, с другой – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений – 27%, отсутствие у населения реальных рычагов влияния на власть – 24,3%, излишняя политизация органов власти – 21,6%, отсутствие у населения эффективных способов выражения своего мнения (слабая связь депутатов с населением, отсутствие независимых СМИ и т.п.) – 24,3%.

Таблица 2

Мнения руководителей о возможных причинах нарастания протестных настроений населения, % к числу ответивших

	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Недостаточная информированность населения	45,9	40,0	61,1	60
Недостаточный учет мнения населения при принятии решений	27,0	28,6	27,8	35
Отсутствие у населения реальных рычагов влияния на власть	24,3	20,0	11,1	22,5
Отсутствие у населения эффективных способов выражения своего мнения	24,3	14,3	30,6	15
Излишняя политизация органов власти	21,6	22,9	25,0	30
Чрезмерное использование властями административного ресурса	16,2	14,3	2,8	2,5
Приоритет партийных интересов при принятии решений	5,4	5,7	8,3	17,5

По сравнению с 2012-2011 гг. также обращает на себя внимание несколько большая критичность руководителей местных органов власти в современных условиях: повышение доли отметивших чрезмерное использование административного ресурса при сохранении значимости других особенностей поведения органов местной власти (недостаточный учет мнения населения при принятии решений, излишняя политизация органов власти).

Представляется, что у местной власти есть недостаточно используемые резервы для нормализации ситуации и повышения доверия населения

Среди проблем, в наибольшей степени волнующих население, сегодня на первый план вышла проблема повышения цен на услуги ЖКХ, существенно опередившая другие проблемы, ее выделяют 85,1% ответивших. Второе место занимает медицинское обслуживание, его доступность, платность – 67%. По-

прежнему часто отмечаются, жилищная проблема, нехватка дошкольных учреждений, а также низкий уровень материального благополучия.

Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население,

(проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос:

«Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас

наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»¹⁾



При этом проблема нехватки рабочих мест, безработица, хотя и остается среди основных «болевых» точек, но ее значимость устойчиво снижается (если в 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, в 2011 г. ее называли 37,5%, то сегодня ее выделяют в качестве наиболее беспокоящей лишь 16%, что обеспечило ей перемещение со 2-го на 14-ое место в ранжированном ряду по степени остроты проблем).

В 2014 г. существенно обострилась проблема падения производства, среди проблем, беспокоящих население, ее назвал каждый шестой опрошенный руководитель, в то время как в 2012 г. таковых было только 2,6%.

Говоря о динамике, следует отметить обострения для населения проблем коммунального хозяйства, благоустройства, дорог, транспорта, экологии, а также проблемы молодежи и подрастающего поколения.

¹ Приведены проблемы, набравшие более 5% ответов.

Таблица 3

**Динамика проблем в наибольшей степени, беспокоящих население,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Нехватка рабочих мест, безработица	16,0	15,3	18,2	37,5
Падение производства	17,0	10,6	2,6	11,3
Низкий уровень зарплаты, пенсий	40,4	52,9	53,2	61,3
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	44,7	31,8	48,1	73,8
Повышение цен на услуги ЖКХ	85,1	81,2	70,1	82,5
Жилищная проблема	48,9	61,2	71,4	51,3
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	56,4	50,6	42,9	35,0
Коммунальное хозяйство	47,9	44,7	41,6	23,8
Транспорт	18,1	17,6	7,8	6,3
Медицинское обслуживание (качество, платность)	67,0	47,1	51,9	41,3
Образование (качество, доступность)	6,4	8,2	1,3	1,3
Нехватка дошкольных учреждений	46,8	61,2	79,2	72,5
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	11,7	9,4	9,1	2,5
Наркомания и наркоторговля	17,0	21,2	16,9	13,8
Рост преступности	3,2	8,2	1,3	1,3
Пьянство, алкоголизм	19,1	18,8	26,0	18,8
Загрязнение окружающей среды, экология	26,6	21,2	16,9	15,0
Коррупция	7,4	8,2	6,5	2,5
Кризис морали, нравственности	7,4	9,4	7,8	11,3
Отношения между людьми, озлобленность	9,6	8,2	3,9	5,0

Основные претензии, которые чаще всего предъявляют к местным органам власти жители муниципального образования, обусловлены необходимостью решения насущных проблем, связанных с деятельностью сферы ЖКХ (тарифами, качеством услуг, работой управляющих компаний), ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной сети, благоустройством поселения и т.п.

Вместе с тем, наблюдавшиеся позитивные изменения, отмеченные выше, дали основание 45,6% руководителей сделать вывод о повышении доверия населения к органам местной власти, еще 40,2% считают, что доверие населения не

изменилось, и только 10,9% говорят о снижении доверия к органам местной власти, причем такое распределение ответов сравнительно устойчиво по годам.

Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти достаточно высок, и одна из задач состоит в том, чтобы его не растратить.

По мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти является информирование населения о решении вопросов, поднимаемых жителями, через местные средства массовой информации (75% ответивших), встречи с жителями на местах, выездные приемные (72,8%), причем осознание значимости информирования в настоящее время возрастает.

Таблица 4

**Способы повышения доверия населения к органам местной власти,
% к числу ответивших**

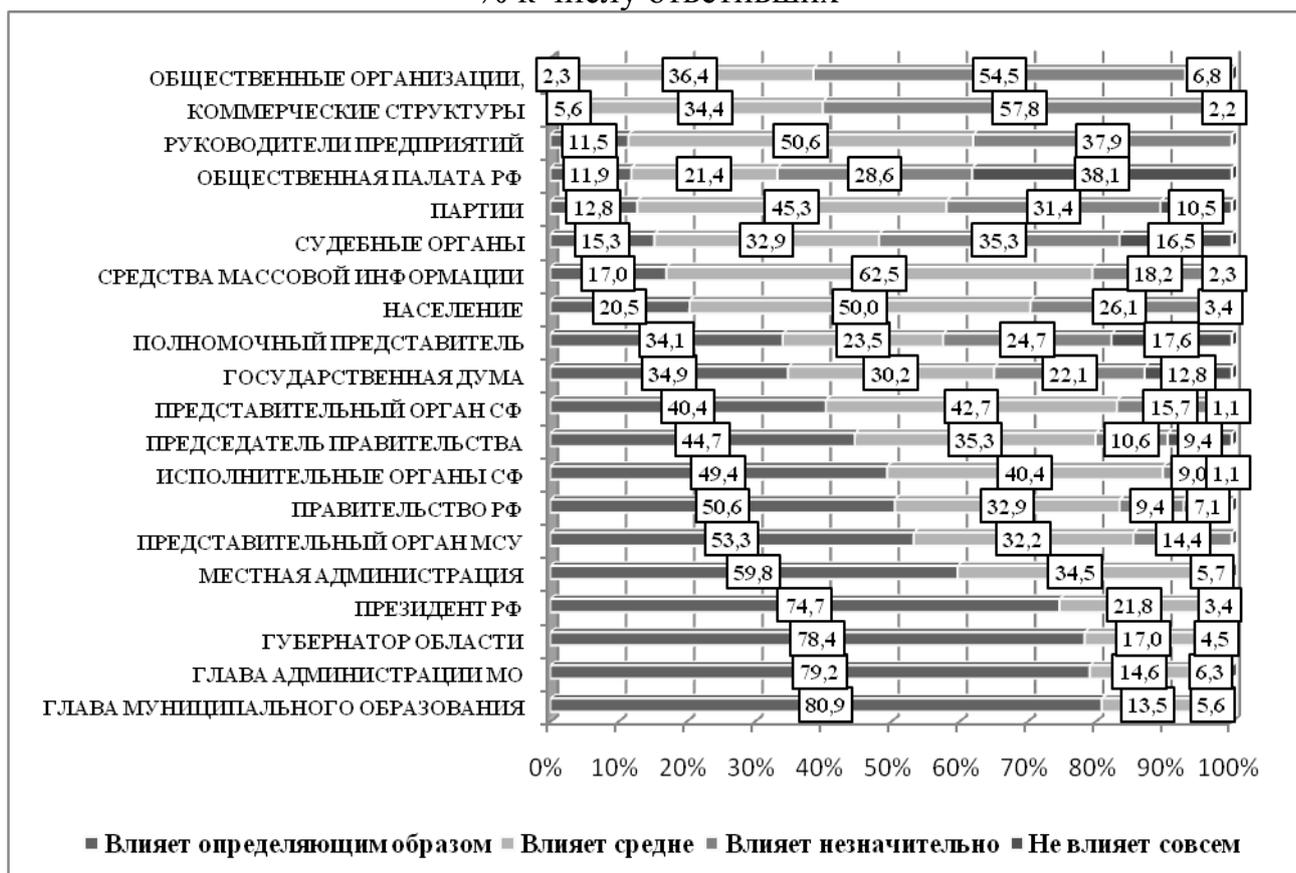
	2014 г.	2013 г.
Систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями	75,0	66,7
Выездные приемные, проведение встреч с жителями, на местах	72,8	61,9
Привлечение жителей к обсуждению программ развития территории	59,8	63,1
Регулярные отчеты руководителей перед населением	53,3	56,0
Привлечение общественных организаций к разработке муниципальных программ	30,4	28,6

Существенным, с точки зрения руководителей муниципальных образований является привлечение жителей к обсуждению программ развития территории (59,8%). При этом, не принижая значения повышения информированности, имеет смысл обратить внимание на эффективность привлечения жителей не только на стадии обсуждения программ развития территории, но и на стадии их разработки, в первую очередь, через включение в разработку общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения. Представляется, что в современных условиях этот ресурс недооценен.

Роль органов местного самоуправления в решении социально-экономических проблем

В сложившихся условиях основная нагрузка в решении социально-экономических проблем возлагается на систему местного самоуправления, ее основные органы (представительные, исполнительные).

Степень влияния основных субъектов на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших



Главная роль в решении местных вопросов, по мнению опрошенных, принадлежит главе муниципального образования (81% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он не влияет совсем). Другим органам местного самоуправления: главе администрации муниципального образования (в случае, если глава администрации не является главой муниципального образования) и местной администрации опрошенные отводят соответственно второе и пятое места.

Обращает на себя внимание сравнительно высокая роль представительного органа муниципального образования, призванного обеспечивать нормативное по-

ле, контроль и защиту интересов населения, среди субъектов, влияющих определяющим образом, он занимает 6 место. Таким образом, в современных условиях в лице местного представительного органа многие руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем, в то время как влияние представительного органа субъекта Федерации оценивается более низко (занимающего 10 место).

Помимо органов местного самоуправления наиболее существенная роль в решении вопросов местной жизни, принадлежит Губернатору области (края), который занимает 3-ое место среди субъектов влияния. При этом несколько снизились оценки существенности влияния других органов власти субъекта Федерации (как исполнительной, так и представительной).

Третью группу субъектов влияния на решение местных вопросов составляют федеральные органы власти. По степени определяющего влияния Президент РФ сейчас занимает 4 место, причем оценка его роли за последний год возросла на 10 п.п. Другие федеральные органы власти вместе с региональными органами власти они занимают с 7-го по 11 места. При этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с предыдущими опросами наблюдается некоторое снижение оценок значимости федеральных органов для местного самоуправления. Наиболее существенно снизилась оценка влияния Председателя Правительства РФ (и если в 2012 г. каждый 9-й опрошенный считал, что Председатель Правительства РФ незначительно влияет на решение вопросов местной жизни, то в 2014 г. такие оценки дал каждый 4-й руководитель муниципального образования). Что касается Правительства России, то также наблюдается некоторое снижение оценок влияния. Оценка роли Государственной Думы еще более сдержанная. Таким образом, можно предположить, что не оправдались ожидания, ранее возлагавшиеся руководителями муниципальных образований на федеральный центр, в том числе повлияло и изменение персонального состава этих органов, и оценка их деятельности в современных условиях.

Снизилась и доля оценок определяющего влияния на решение местных вопросов хозяйственных руководителей (сейчас так определяют их роль только

11,5% против 18,6% в 2012 г.). В целом распределение ответов скошено в сторону оценок их влияния как незначительного: хотя половина опрошенных оценивает их влияние как среднее, 37,9% считает его незначительным. По-видимому, в кризисных и посткризисных условиях это было связано с преимущественной ориентацией предприятий на собственное выживание, и они не стали активными участниками социального партнерства в решении местных проблем территории.

Еще ниже оценивается роль частного предпринимательства и коммерческих структур (57,8% опрошенных считает, что коммерческие структуры незначительно влияют на ситуацию). В результате по степени влияния сегодня они занимают предпоследнее место, оставив позади только общественные организации, и руководителями муниципальных образований они не только не рассматриваются в качестве значимого субъекта влияния, а скорее сами представляются нуждающимися в помощи органов местного самоуправления.

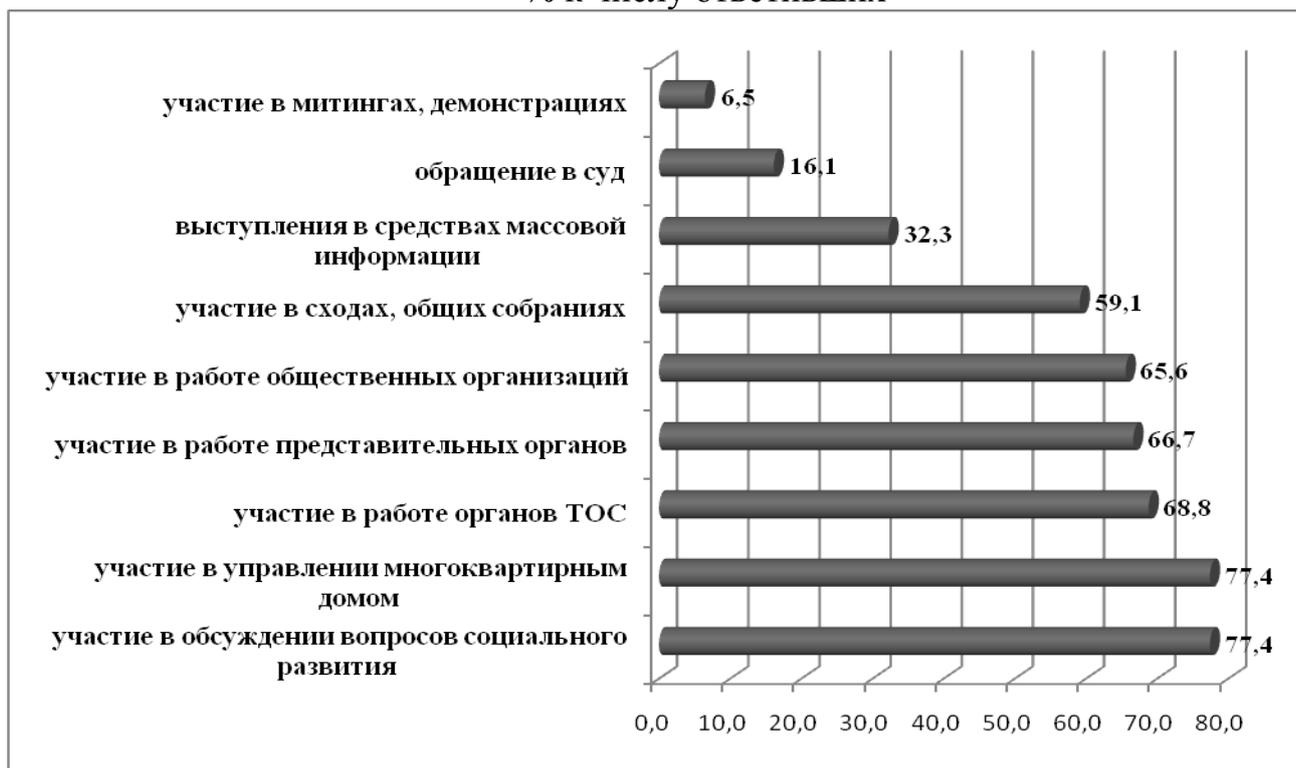
Что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценка его влияния по-прежнему достаточно сдержанная, среди субъектов влияния население занимает тринадцатое место из 20-ти. В настоящее время распределение оценок влияния населения несколько скошено в сторону оценок их влияния как незначительного: хотя половина опрошенных оценивает их влияние как среднее, 26,2% считает его незначительным против 20,5% считающих влияние определяющим, в то время как в 2013 г. распределение ответов было симметричным: равные доли опрошенных определяли роль населения как определяющую и как незначительную.

Однако сейчас почти никто уже не считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам, лишь 6,5% опрошенных говорит о невозможности активизации жителей в решении местных вопросов. Две трети руководителей муниципальных образований сегодня видят возможности повышения активности населения в решении местных вопросов, хотя каждый четвертый пока сомневается в этом. В целом, это распределение достаточно устойчиво, и вероятно, можно говорить о некотором сокращении неверия руководителей муниципальных обра-

зований в возможность эффективного участия населения в решении местных проблем. Многие опрошенные отмечают рост заинтересованности населения, поскольку населению небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, и, соответственно, повышение ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении 80,3% называют участие в обсуждении вопросов социального развития, внесение предложений, участие 65,8% - участие в работе общественных организаций, 68,4% - участие в работе представительных органов в качестве депутата, 52,6% - участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей. В то же время полезность митинговой активности оценивается весьма низко, ее упоминают 6,6% опрошенных.

Наиболее полезные формы участия населения в самоуправлении, % к числу ответивших

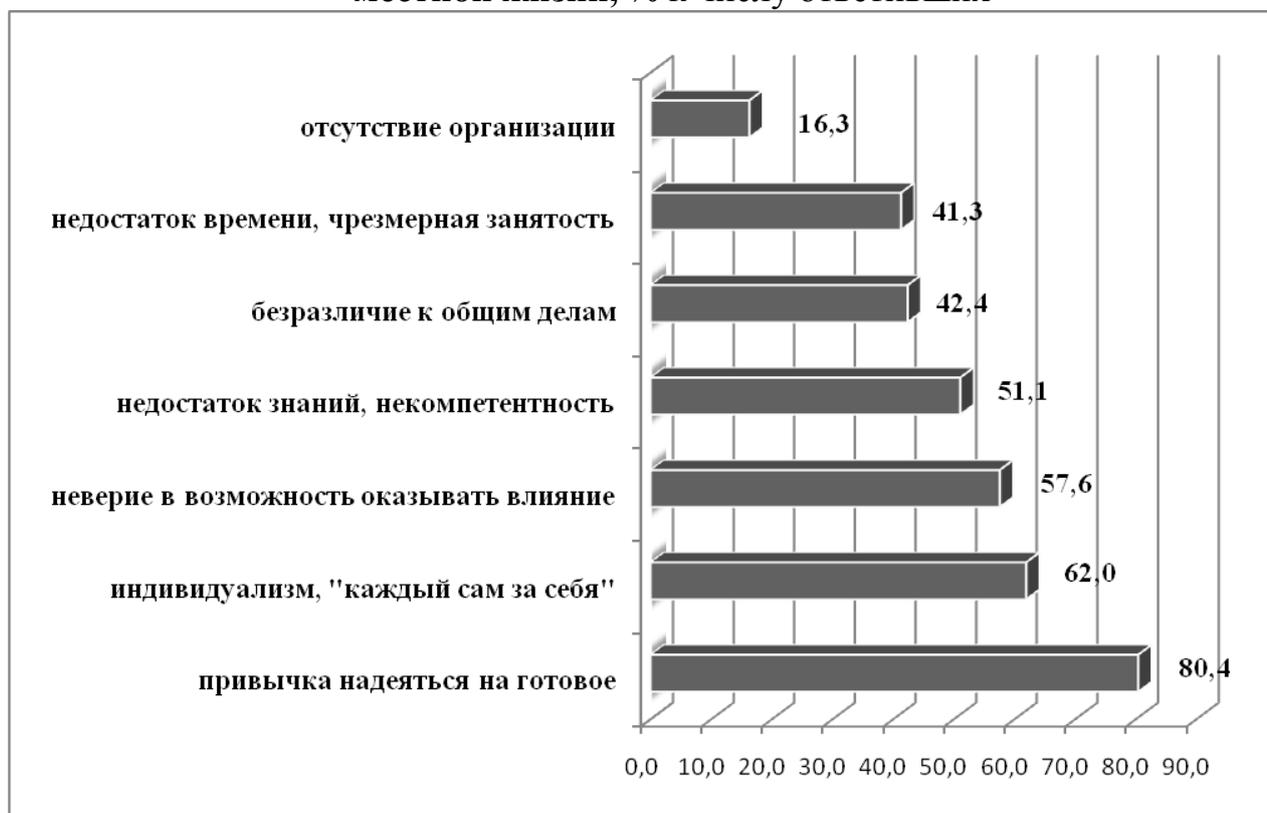


Показательно отношение руководителей муниципальных образований к роли органов территориального общественного самоуправления: их упоминают две трети опрошенных муниципальных руководителей, обеспечивая, тем самым, органам ТОС третье место среди полезных форм участия жителей в местном самоуправлении. Это означает, что в ряде муниципальных образований удалось пре-

одолеть сомнение в полезности такого органа (еще недавно широко распространенное среди муниципальных руководителей), поверив в реальные возможности участия ТОСов в решении ряда местных проблем, которые могут взять на себя ряд полномочий местного органа власти.

Вместе с тем, пока еще население в глазах большинства руководителей выступает, скорее, как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений.

Препятствия активному участию населения в решении вопросов местной жизни, % к числу ответивших



Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (57,6%), считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (80,4%), индивидуализм (62%), недостаток знаний, некомпетентность (51,1%), безразличие к общим делам (42,4%).

Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы, повторяясь на протяжении ряда лет.

К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только неготовой к реальным делам, но и незаинтересованной в своем участии, и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения (в том числе, и проводимые нами в муниципальных образованиях разного типа) показывают, что сами жители видят препятствия в первую очередь в незаинтересованности местных властей в активном сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противопоставление) мнений, которое, в известной мере, может быть снято путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

Потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

С чем связывают возможности улучшения социально-экономической ситуации руководители муниципальных образований? Какова динамика возможностей?

Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших



В качестве основного источника улучшений современной ситуации 76,6% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, кроме того значительна роль централизованных капвложений (68,1%).

**Динамика оценок возможностей улучшения
социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Государственные дотации и субсидии	76,6	80,0	77,9	65,0
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	74,5	63,5	83,1	66,3
Централизованные капвложения	68,1	68,2	54,5	58,8
Мобилизация внебюджетных средств	50,0	44,7	37,7	37,5
Налоговые и иные льготы	44,7	30,6	27,3	23,8
Межрегиональные связи внутри России	25,5	21,2	14,3	10,0
Внешнеэкономические связи	18,1	15,3	15,6	12,5
Иностранные инвестиции	14,9	11,8	11,7	20,0
Объединение усилий нескольких МО внутри региона	11,7	18,8	11,7	11,3
Экономические связи со странами СНГ	7,4	4,7	5,2	2,5

Следует заметить, что надежды на государство в последние 2 года стабильны: оценка централизованных капвложений как источника улучшений повысилась в 2013 г. по сравнению с 2012 г. почти на 14 п.п. и практически не изменилась в 2014 г. В результате ориентация на государственную поддержку в 2013 г. сохранила 1-ое место среди возможных источников улучшения ситуации, опередив ориентацию на собственные силы и ресурсы. Вопрос о том, с чем в большей степени связана такая переориентация: представлением о расширении государственных возможностей и повышении внимания государственных органов к решению местных проблем или динамикой реальных оценок собственных возможностей, заслуживает специального изучения.

Другим важным источником улучшения три четверти опрошенных называют собственные силы и ресурсы муниципального образования и половина - мобилизацию внебюджетных средств, причем в 2014 г. по сравнению с прошлым годом ориентация на собственные силы несколько увеличилась, но не достигла уровня 2012 г., когда ориентация на собственные силы была максимальной.

Собственные возможности для улучшения ситуации руководители муниципальных образований в первую очередь устойчиво связывают с выгодным географическим положением, кадровым, промышленным, научно-образовательным потенциалом.

Распределение ответов на вопрос
**«Каким собственным потенциалом для улучшения ситуации
 обладает муниципальное образование?»**,
 % к числу ответивших

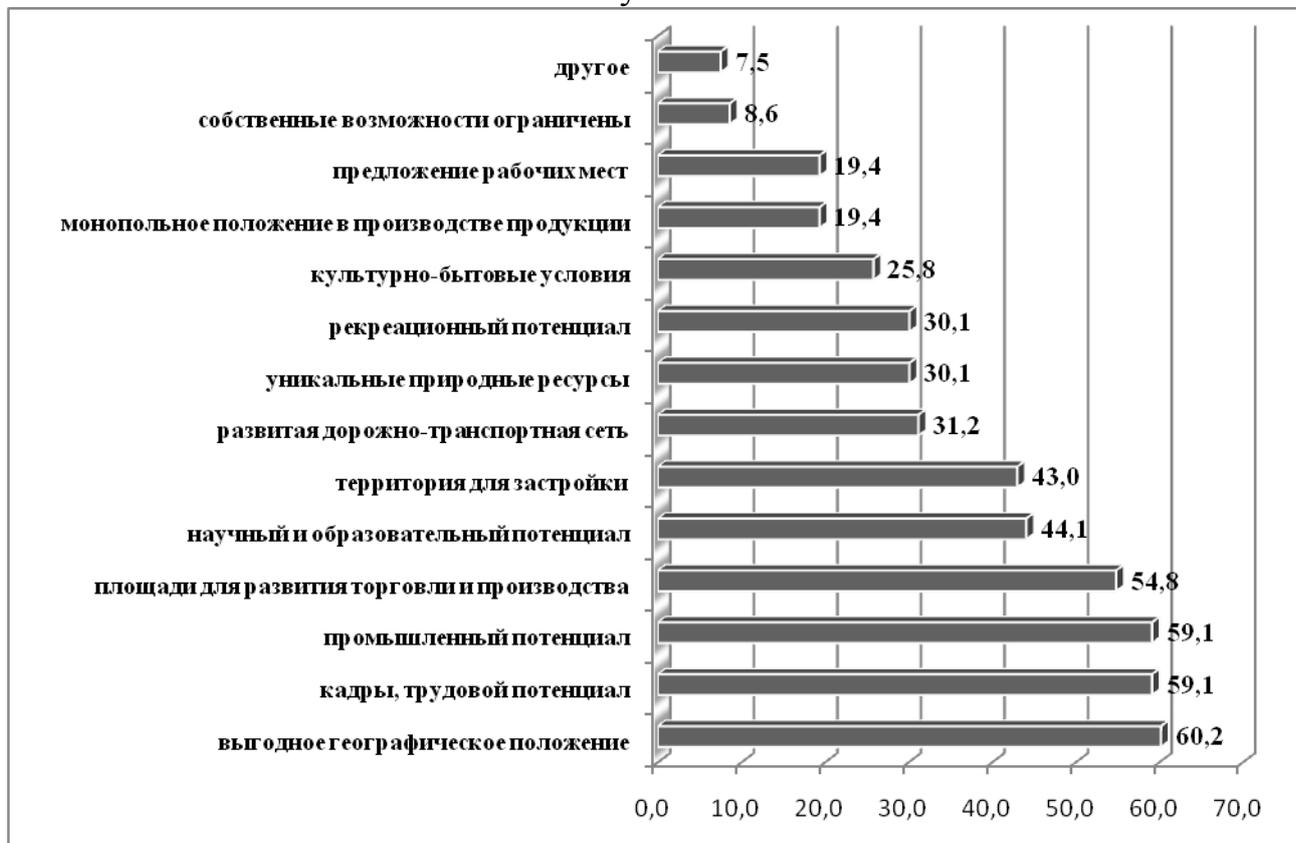


Таблица 6

**Динамика оценок потенциала для улучшения ситуации
 в муниципальном образовании,**
 % к числу опрошенных

	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Выгодное географическое положение	60,2	61,2	62,3
Кадры, трудовой потенциал	59,1	55,3	50,6
Промышленный потенциал	59,1	61,2	59,7
Площади для развития торговли и производства	54,8	45,9	37,7
Научный и образовательный потенциал	44,1	48,2	45,5
Территория для застройки	43,0	37,6	41,6
Развитая дорожно-транспортная сеть	31,2	34,1	37,7
Уникальные природные ресурсы	30,1	25,9	29,9
Рекреационный потенциал	30,1	34,1	29,9
Культурно-бытовые условия	25,8	17,6	19,5
Монопольное положение в производстве продукции	19,4	22,4	23,4
Предложение рабочих мест	19,4	12,9	7,8
Собственные возможности ограничены	8,6	11,8	5,2
Другое	7,5	7,1	13,0

Выгодное географическое положение стабильно занимает первое место среди возможностей улучшения ситуации. На второе место в 2014 г. вышли кадровые возможности, их роль стабильно повышалась. Надежды на промышленный потенциал сохранились на уровне 2012 г., что, вероятно, может свидетельствовать о том, что промышленное производство существенного развития не получило и поэтому не стало существенным драйвером развития муниципального образования.

Кроме того, отмечается повышение потенциала, связанного с предложением площадей для развития торговли и производства. И каждый одиннадцатый руководитель указал на ограниченность собственных возможностей муниципального образования (в 2012 г. такие ответы давали лишь 5,2% опрошенных).

В этих условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования (не только для иностранных инвесторов, но и российских) становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, выгодное географическое положение и кадры, по мнению многих опрошенных, в наибольшей степени могут повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования.

В связи с этим, следует отметить, что, возможности муниципалитетов по улучшению социально-экономической ситуации в муниципальном образовании наталкиваются не только на ограниченные возможности бюджетов (слабость собственной доходной базы) и несовершенство межбюджетных отношений, но и на несовершенство нормативно-правовой базы для эффективной реализации политики преодоления последствий кризиса.

Одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления может служить межмуниципальное взаимодействие – объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения. Межмуниципальное сотрудничество не сводится только к обмену опытом, что само по себе очень важно, но не исчерпывает всех возможностей.

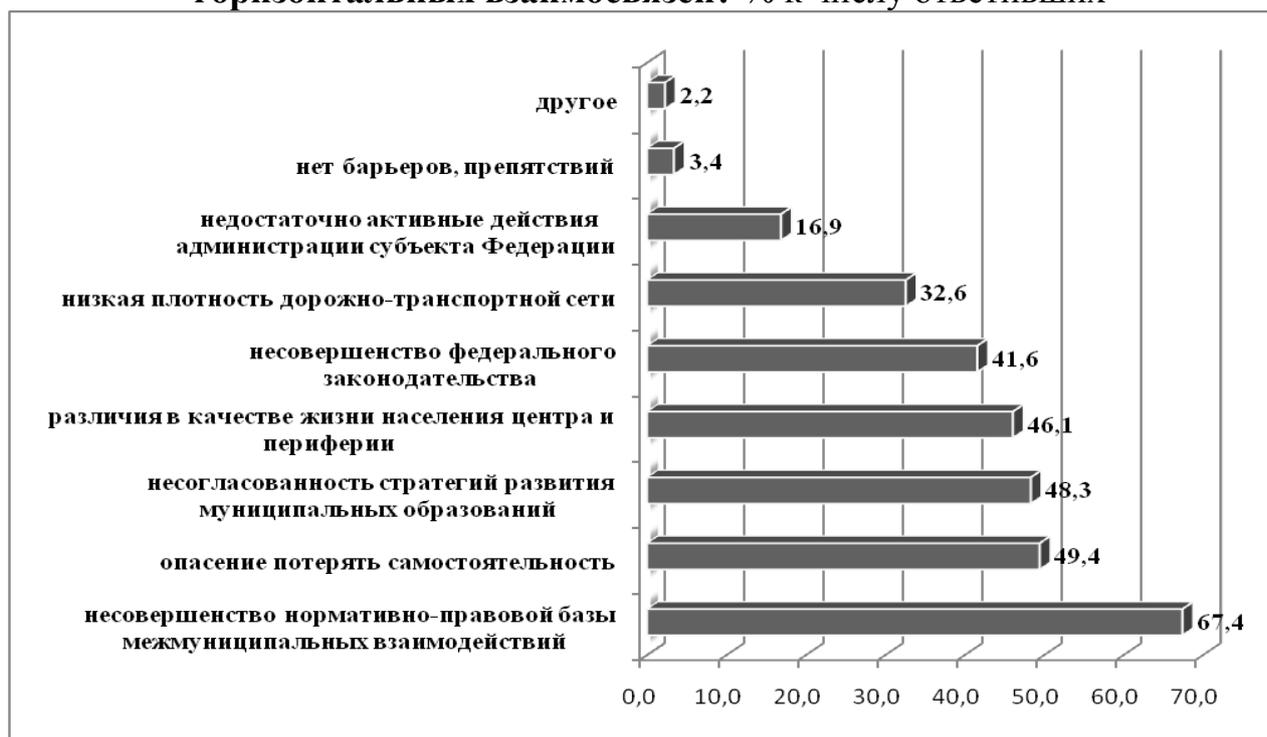
Наиболее распространенными видами кооперационных связей являются развитие транспортного сообщения, предоставление медицинских и образовательных

услуг, переработка сельскохозяйственной продукции, а также развитие системы водоснабжения и водоотведения, переработке бытовых отходов.

В наибольшей степени выражены следующие виды связей: связи в сфере торговли и сервисных услуг, коммерческие связи, связи в социальной сфере, трудовые маятниковые миграции. Наименее выражены взаимодействия на рынке недвижимости, а также хозяйственная кооперация.

При этом позитивных моментов в развитии межмуниципальной кооперации отмечается существенно больше, чем негативных. Среди основных положительных результатов межмуниципальной кооперации выделяют, прежде всего, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории. Негативная составляющая процесса кооперирования связана с возможными конфликтами интересов, недостаточностью нормативно-правовой базы межмуниципальной кооперации и несовершенством действующего законодательства.

Распределение ответов на вопрос:
«Каковы, на Ваш взгляд, основные барьеры для существования межмуниципальной кооперации? Что препятствует развитию горизонтальных взаимосвязей?» % к числу ответивших



Вместе с тем опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для существования межмуниципальной кооперации. Только 3% в настоящее время не видят препятствий развития горизонтальных связей.

Таблица 7

**Динамика основных барьеров
для существования межмуниципальной кооперации,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Несовершенство нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий	67,4	52,6	44,9
Опасение потерять самостоятельность	49,4	44,9	20,3
Несогласованность стратегий развития муниципальных образований	48,3	55,1	40,6
Различия в качестве жизни населения центра и периферии	46,1	38,5	27,5
Несовершенство федерального законодательства	41,6	30,8	20,3
Низкая плотность дорожно-транспортной сети	32,6	21,8	17,4
Недостаточно активные действия администрации субъекта Федерации	16,9	28,2	29,0
Нет барьеров, препятствий	3,4	9,0	17,4

Если говорить о динамике, в целом доля тех, кто не видит препятствий для межмуниципальной кооперации в 2014 г. снизилась до 3,4% с 17,4% в 2012 г. По сравнению с 2012 г. повысилась значимость всех барьеров для развития горизонтальных связей, за исключением недостаточно активных действий администрации субъектов Федерации. Наиболее существенно возросла роль такого препятствия для развития межмуниципальной кооперации как несовершенство нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (на 22 п.п.), опасение муниципальных образований потерять самостоятельность (на 29 п.п.), несовершенство федерального законодательства (21 п.п.), а также значительные различия в качестве жизни центра и периферии (18,5 п.п.). Что касается несогласованности стратегий развития муниципальных образований, то значимость этого барьера нарастала к 2013 г. и несколько снизилась в 2014 г.

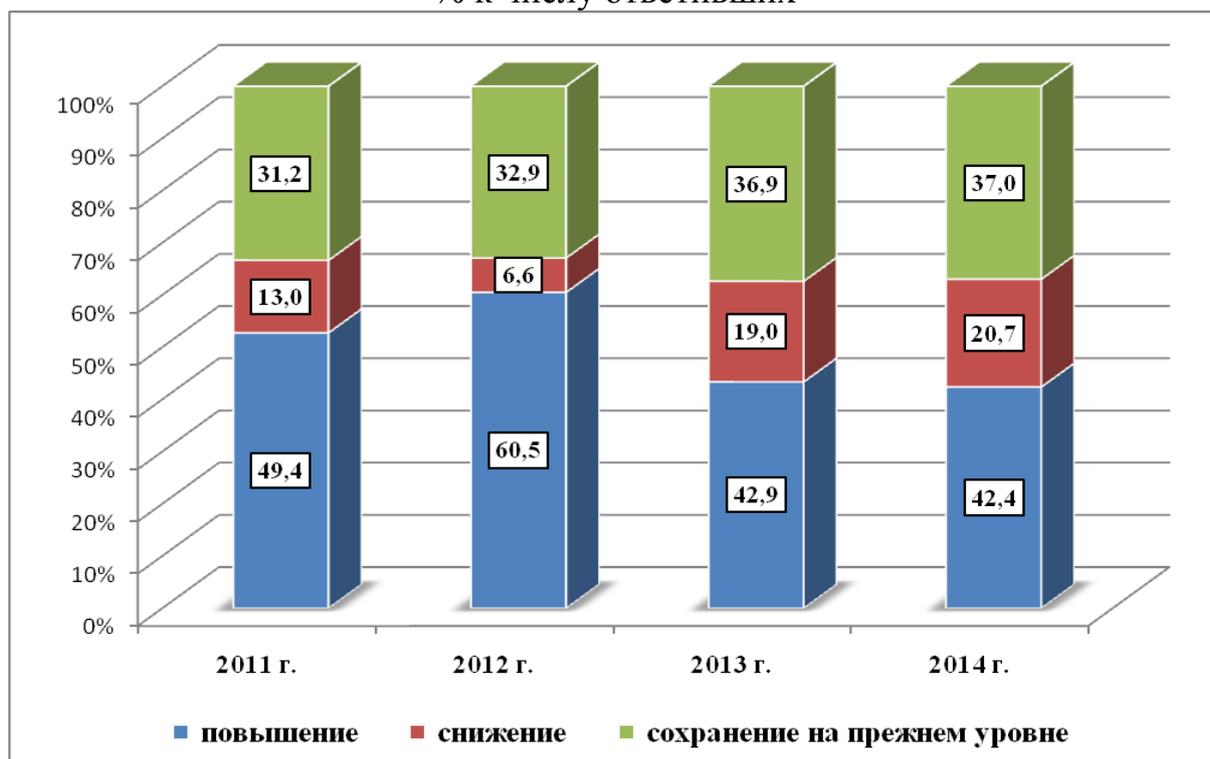
Поэтому следует констатировать, что развитие горизонтальных связей и межмуниципальная кооперация в настоящее время наталкивается на серьезные препятствия, и этот ресурс улучшений остается недоиспользуемым.

Развитие системы местного самоуправления

Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления в 2014 г. дали 42% опрошенных руководителей муниципальных образований, 37% отметили сохранение ее на неизменном уровне. Вместе с тем каждый пятый заявил о снижении роли местного самоуправления в современных условиях. Такую точку зрения они обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (таких как здравоохранение, образование, безопасность) и их передачей на уровень субъекта Федерации, постоянным перераспределением полномочий между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, постепенным встраиванием органов МСУ в вертикаль государственной власти.

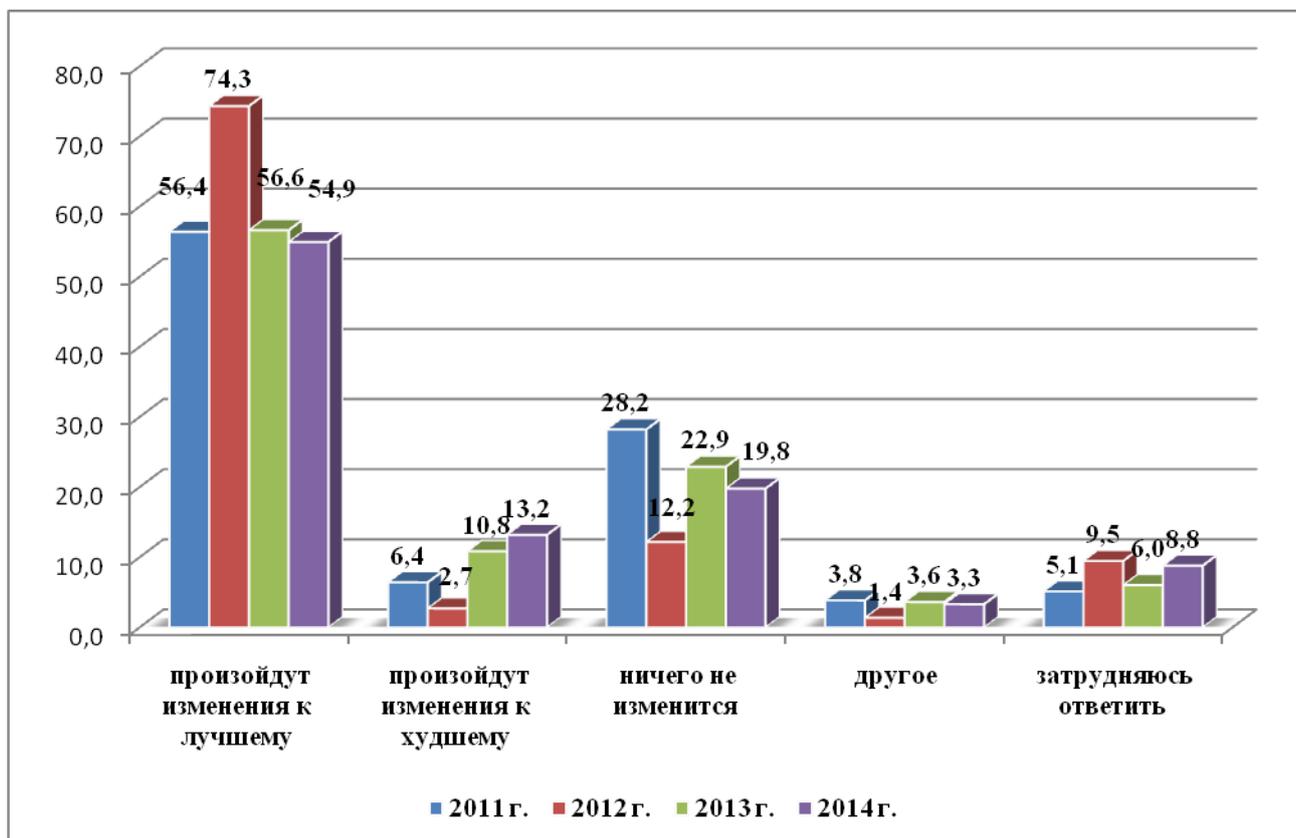
Обращает на себя внимание сходство оценок 2014 г. и 2013 г., однако они менее оптимистичны, чем в 2012 г.: на 17 процентных пунктов уменьшилась доля позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, прежде всего за счет увеличения числа негативных оценок.

Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших



Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что хотя сегодня 54,9% считают, что произойдут изменения к лучшему, в целом наблюдается повышение по сравнению с прошлым годом доли пессимистичных оценок.

**Ожидаемые направления изменений для работы органов местной власти,
в % к числу ответивших**



В целом перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России, оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, реформа должна позволить повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне, а с другой стороны, в рамках проводимой административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Основные трудности для себя как руководителя при работе в современных условиях 65,4% опрошенных видят в ограниченности предоставленных прав, а также в отсутствии надежных правовых гарантий (48,1%).

Распределения ответов на вопрос
**«Что сдерживает самостоятельность местных органов
власти и управления в современных условиях?»**,
% к числу ответивших, 2012-2013 гг.



По-прежнему, главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение местного самоуправления. Это не позволяет не только осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнить текущие расходные обязательства.

Однако, самостоятельность местного самоуправления наталкивается не только на ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов (о которой постоянно говорят практически все опрошенные), но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Если говорить о динамике оценок сдерживающих факторов, то они достаточно устойчивы, можно отметить, пожалуй, вновь нарастание проблем, связанных с неразработанностью конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Таблица 8

Динамика оценок факторов, сдерживающих самостоятельность местных органов власти, % к числу ответивших

	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	94,6	95,3	94,7	90,8
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	52,2	57,6	53,3	52,6
Недостаточность правовых гарантий	29,3	28,2	30,7	27,6
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	26,1	31,8	25,3	30,3
Неподготовленность кадров на местах	22,8	21,2	17,3	25,0
Привычка работать по-старому	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	13,0	10,6	24,0	11,8
Недостаточная инициативность работников	8,7	8,2	6,7	19,7
Другое	2,2	1,2	2,7	5,3
Ничего не сдерживает	0,0	0,0	1,3	1,3

Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.

Если говорить о поправках, внесенных в № 131-ФЗ, то опрошенными отмечается, что последний период характеризуется усилением внимания органов государственной власти и принятием ряда важных решений по развитию местного самоуправления в России, в том числе уточнении вопросов местного значения, повышения бюджетной обеспеченности местных бюджетов, передачи некоторых

полномочий на региональный уровень, ограничения контрольно-надзорных функций в отношении органов местного самоуправления.

Вместе с тем, в ряде случаев поправки не только не улучшили, а скорее ухудшили ситуацию. Это касается наделения органов местного самоуправления несвойственными функциями, исключения важных полномочий (оказание медицинской помощи) или затруднительность исполнения ряда контрольных функций (исключены контрольные функции в области охраны окружающей среды), введения института «сити-менеджер». При недостатке собственной доходной базы местных бюджетов на осуществление полномочий органов местного самоуправления в 2013 году дополнительно, в перечень вопросов местного значения включены полномочия по созданию условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Таблица 9

Распределение ответов на вопрос:

«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации в Вашем муниципальном образовании? А, в каких, наоборот, усложняют работу?»

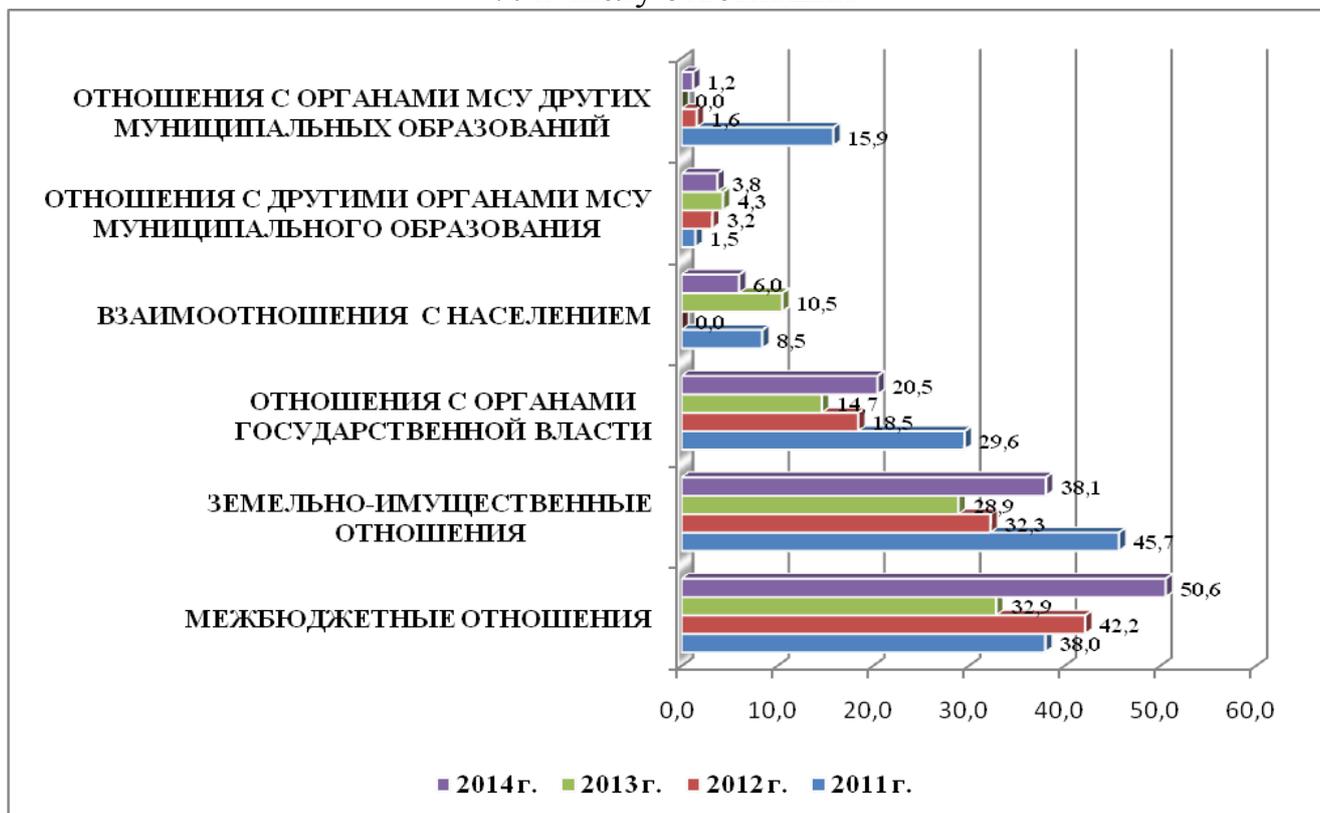
	Улучшают	Не изменяют	Усложняют
Взаимоотношения с населением	38,6	55,4	6,0
Земельно-имущественные отношения	20,2	41,7	38,1
Взаимоотношения с органами государственной власти	16,9	62,7	20,5
Межбюджетные отношения	14,5	34,9	50,6
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления вашего муниципального образования	12,5	83,8	3,8
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	8,5	90,2	1,2

По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с органами государственной власти (62,7%), с другими органами местного самоуправле-

ния данного муниципального образования (83,8%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (90,2%).

В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 50,6% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение межбюджетных отношений, 38,1% - земельно-имущественных отношений, 20,5% - взаимоотношений с органами государственной власти. В законодательстве не до конца решены проблемы разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, финансового обеспечения передаваемых полномочий, более того в ряде случаев происходит перераспределение финансовых средств, лишаящие местные бюджеты части доходов, в связи с чем обостряется проблема формирования местных бюджетов. Руководители указывают на усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти.

**Сферы, в которых изменения, внесенные
в действующее законодательство, усложнили ситуацию,
% к числу ответивших**



При этом многие руководители муниципальных образований отмечают, что считают, что основные проблемы коренятся в противоречивости нормативно-правового поля, несогласованности норм отдельных законов, потому для успешного функционирования системы местного самоуправления требуется приведение их в соответствие и устранение противоречий.

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, осуществления противодействия кризисным явлениям на местах органами муниципальной власти требуется внесение изменений и поправок в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействия с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории. В связи с этим необходимо на основе предложений руководителей муниципальных образований сформулировать требуемые поправки в действующее законодательство, которые направить в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу и представительные органы субъектов Федерации.

Для решения проблем, которые остались нерешенными действующим законодательством, руководители муниципальных образований считают необходимым устранить дисбаланс между источниками доходов местных бюджетов и объемами их расходных обязательств. При этом исключить из полномочий муниципальных образований вопросы государственного значения, изменить схему покрытия дефицитов местных бюджетов путем замены дотаций и субсидий на закрепление за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации дополнительных нормативов отчислений от всех региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации (без ограничения в долях).

Основные предложения сводятся к следующему:

1. Уточнить перечень вопросов местного значения, исключив из них вопросы, являющиеся по своей сути государственными.

2. Разграничить перечни вопросов местного значения городских и сельских поселений, оставив за последними в основном только вопросы обустройства территорий населенных пунктов.

3. Предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации право наделять крупные городские округа и административные центры субъектов Российской Федерации дополнительными государственными полномочиями по участию в решении вопросов промышленной, научно-технической, инновационной политики на своих территориях, вопросам занятости населения, экологического контроля и др.

4. Вернуть муниципальный статус учреждениям социальной сферы, преобразованным за последние годы в государственные.

Прежде всего, следует внести изменения в ФЗ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых четко определить роль местного самоуправления как связующего звена между государством и гражданским обществом, его значение для развития государства и общества на современном этапе, степень его организационной и финансовой автономии в системе органов публичной власти, взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных отношений, территориальной организации, кадрового обеспечения. Кроме того, необходимо привести в соответствие с ним Бюджетный, Налоговый кодексы, а также Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ряд других нормативных правовых актов. Многие обращают внимание на Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", в части расширения перечня единых требований, предъявляемых к участникам закупок с целью обеспечения достижения оптимального соотношения цена-качество в результате конкурсных процедур.

Вступившие недавно в действие поправки к № 131-ФЗ, принятые 20.05.2014 г., законодательно закрепили вариативность моделей организации местного самоуправления в крупных городах.

Один из возможных вариантов, содержащийся в этих поправках, предусматривает 2-х уровневую систему в городах с районным делением. Мнение опрошенных руководителей по поводу целесообразности применения такой модели неоднозначное. Большинство высказывает опасения, что такая модель не только не решит проблемы прозрачности местного самоуправления, но и может привести к несогласованности действий между вновь созданными муниципальными образованиями, увеличению бюрократического аппарата, размыванию ответственности, встраиванию местного самоуправления в вертикаль власти. Ее реализация усложнит схему бюджетного процесса, потребует дополнительных расходов, нарушит социально-экономическую целостность городов. Вместе с тем, некоторые видят в этой системе возможности приближения власти к населению, усиление связи представительных органов с избирателями, создавая благоприятные условия для оперативного реагирования на нужды граждан.

Что касается предлагаемой системы формирования представительного органа городского округа из состава представительных органов внутригородских районов, наибольшие нарекания вызывает порядок, регулируемый не Уставом города, а законом субъекта Федерации, а кроме того предусматривающий равную численность депутатов, независимо от численности населения. Высказываются также опасения, что подмена прямых выборов делегированием может подорвать доверие к власти. Прямые выборы мэра делают мэра в определенной мере зависимым от жителей, а отказ от возможности непосредственного волеизъявления жителей резко понизит легитимность власти и может привести к негативным последствиям: к снижению авторитета местной власти у населения и нарастанию социальной напряженности.

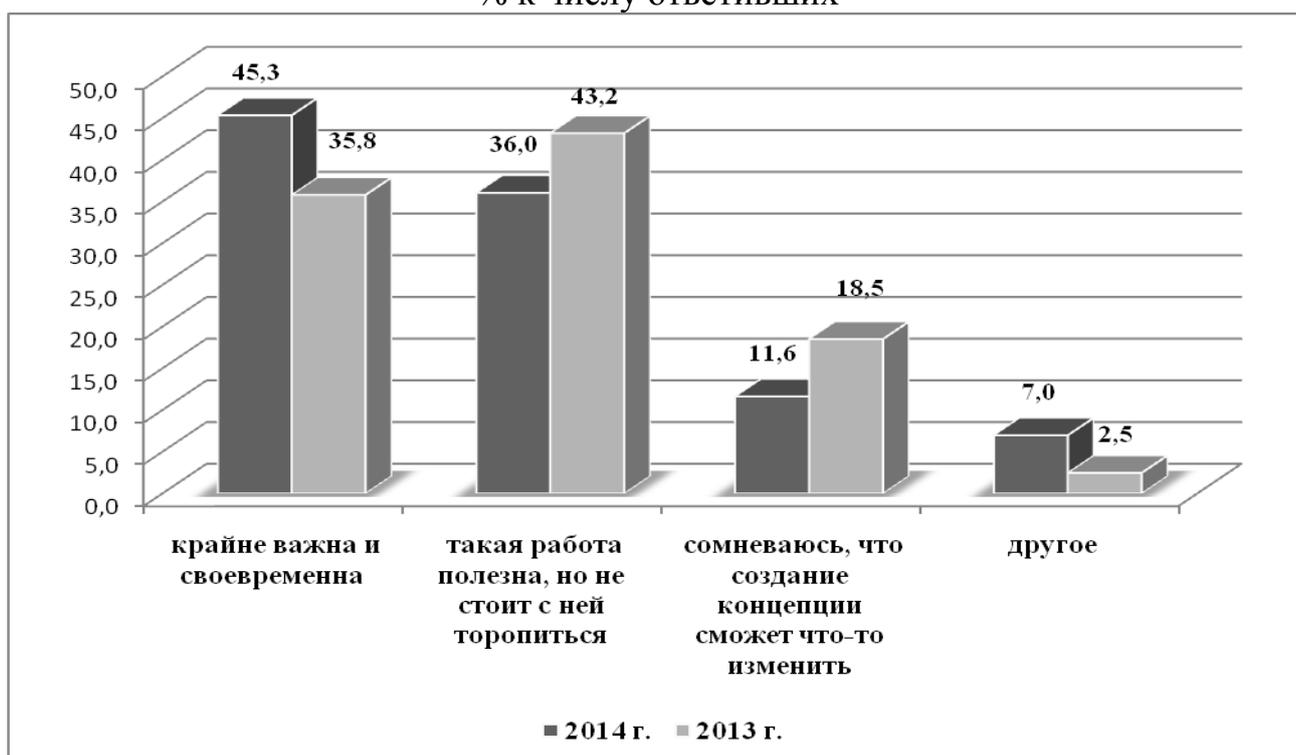
Осуществление управления назначенным по контракту сити-менеджером имеет свои плюсы и минусы в точки зрения возможностей, самостоятельности, ответственности, профессионализма. Прежде всего, опрошенными признается

возможность привлечения квалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, хозяйственников, ограничивая тем самым приход к управлению городом случайных людей. Вместе с тем, вызывает вопросы новая процедура назначения сити-менеджера, при которой возможно усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, что противоречит конституционным принципам.

В целом, отвечая на вопрос, какие из недостатков сложившейся системы местного самоуправления можно преодолеть с помощью предлагаемой модели ответы распределились следующим образом: потеря связи между населением и городской властью – 48,2%, слабый контроль за деятельностью городской власти со стороны городского сообщества – 26,8%, недостаточная эффективность принимаемых решений для обеспечения жизнедеятельности населения – 25%, использование коррупционных схем – 12,5%. В то же время 28,6% опрошенных считают, что такая модель не решит указанных проблем.

В последнее время активно высказывается точка зрения о необходимости разработки и принятия новой концепции местного самоуправления.

**Оценка руководителями муниципальных образований
актуальности и полезности новой концепции местного самоуправления,
% к числу ответивших**

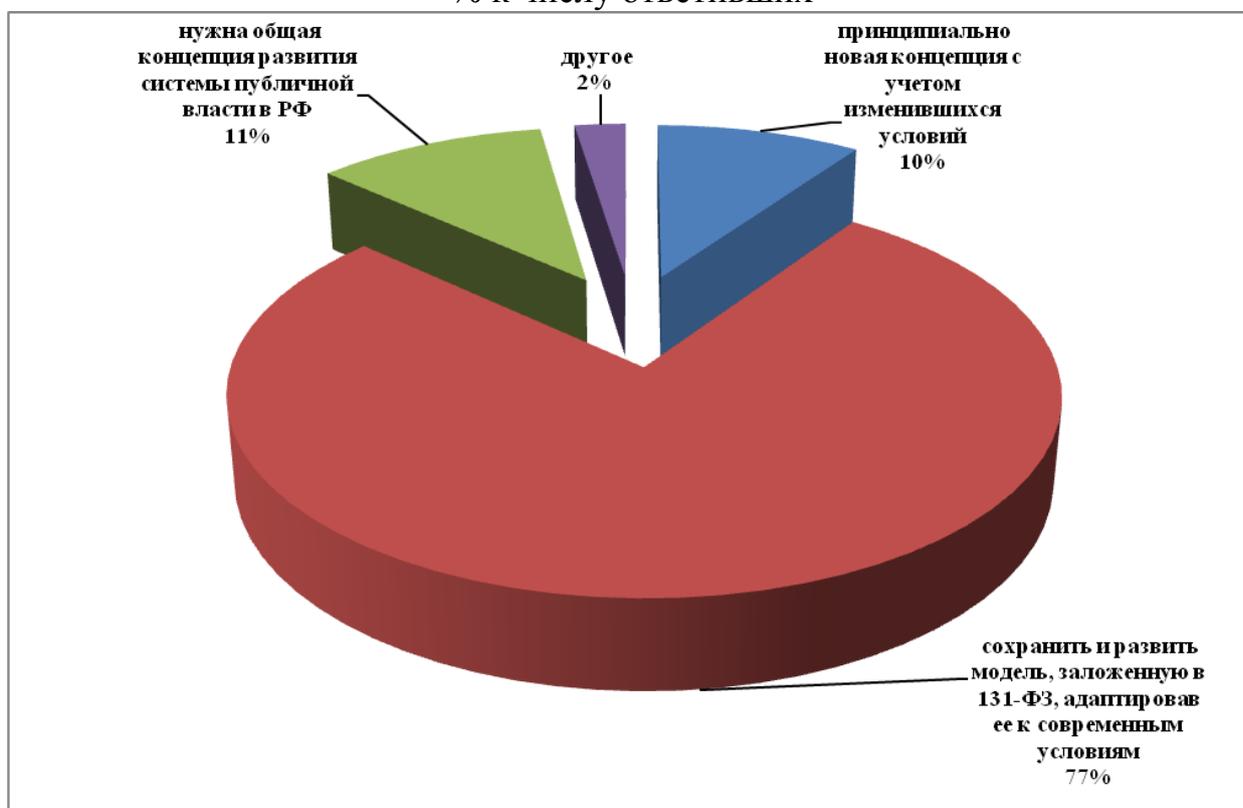


Обращает на себя внимание нарастание актуальности разработки такой концепции: в 2014 г. по сравнению с прошлым годом на 10 п.п. увеличилась доля руководителей муниципальных образований, считающих, что такая концепция крайне важно и своевременна, за счет сокращения выжидательной позиции и преодоления сомнений в том, что создание концепции сможет что-то изменить. При этом 8,5% не посчитали для себя возможным ответить на этот вопрос.

Распределение ответов на вопрос:

«Должна ли это быть принципиально новая концепция или это должно быть развитием и углублением модели, заложенной в 131-ФЗ?»,

% к числу ответивших

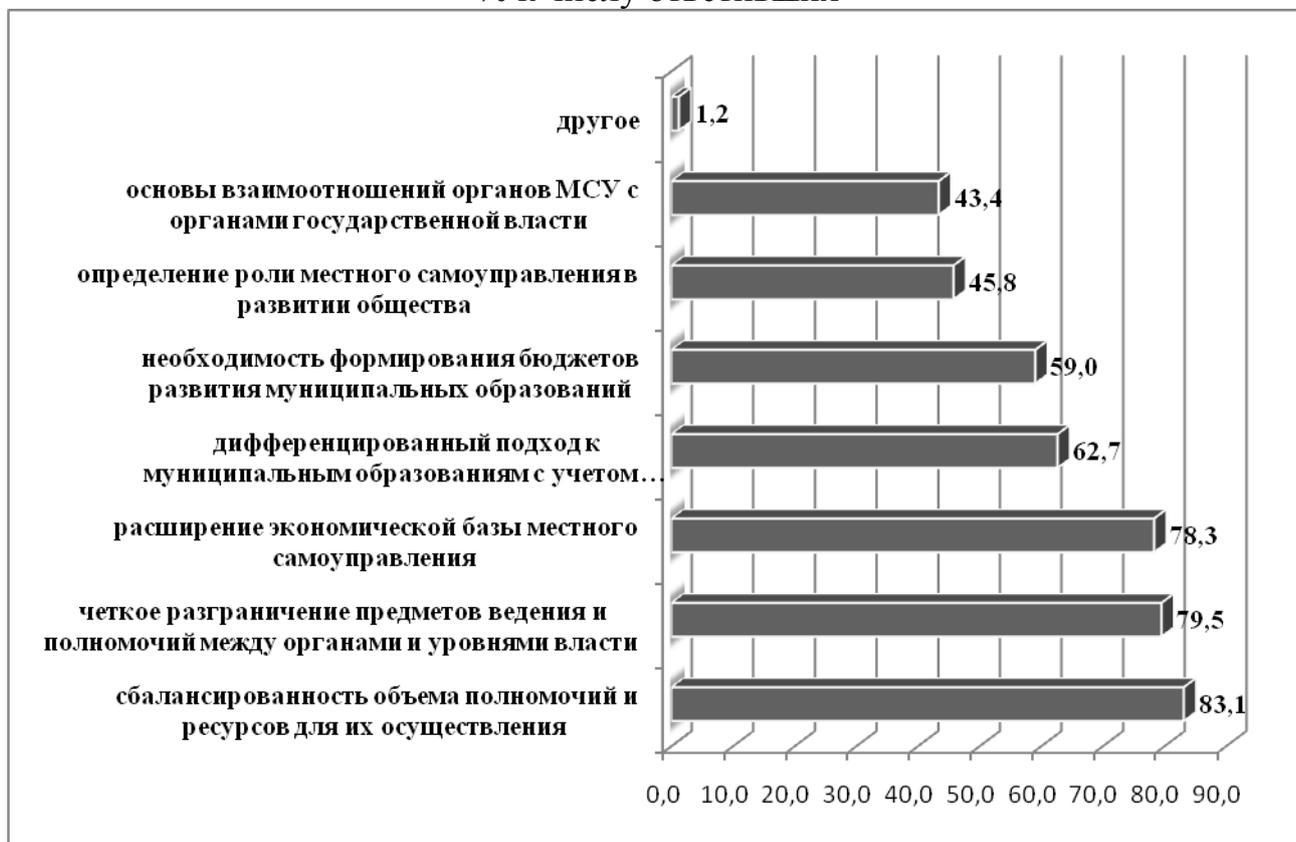


Говоря о содержании концепции, три четверти ответивших считают, что она должна сохранять принципиальные основы модели, заложенной в 131-ФЗ, адаптировав ее к современным условиям.

По мнению опрошенных, основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления (83,1%), четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти (79,5%), расширения экономической базы местного самоуправления (78,3%).

Кроме того, две трети руководителей муниципальных образований считают, что в концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики.

Распределение ответов на вопрос:
Что, на Ваш взгляд, должно быть зафиксировано в новой концепции,
% к числу ответивших



Основная часть опрошенных поддерживает обсуждаемые предложения относительно изменения системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти, и закрепления в концепции четкого разделения на 4 группы, считая, что это приведет к большей урегулированности взаимоотношений и повышению ответственности:

- собственно, вопросы местного значения, решаемые самостоятельно под свою ответственность за счет средств местных бюджетов;
- вопросы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, решаемые муниципалитетами за счет государственных средств;
- иные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы

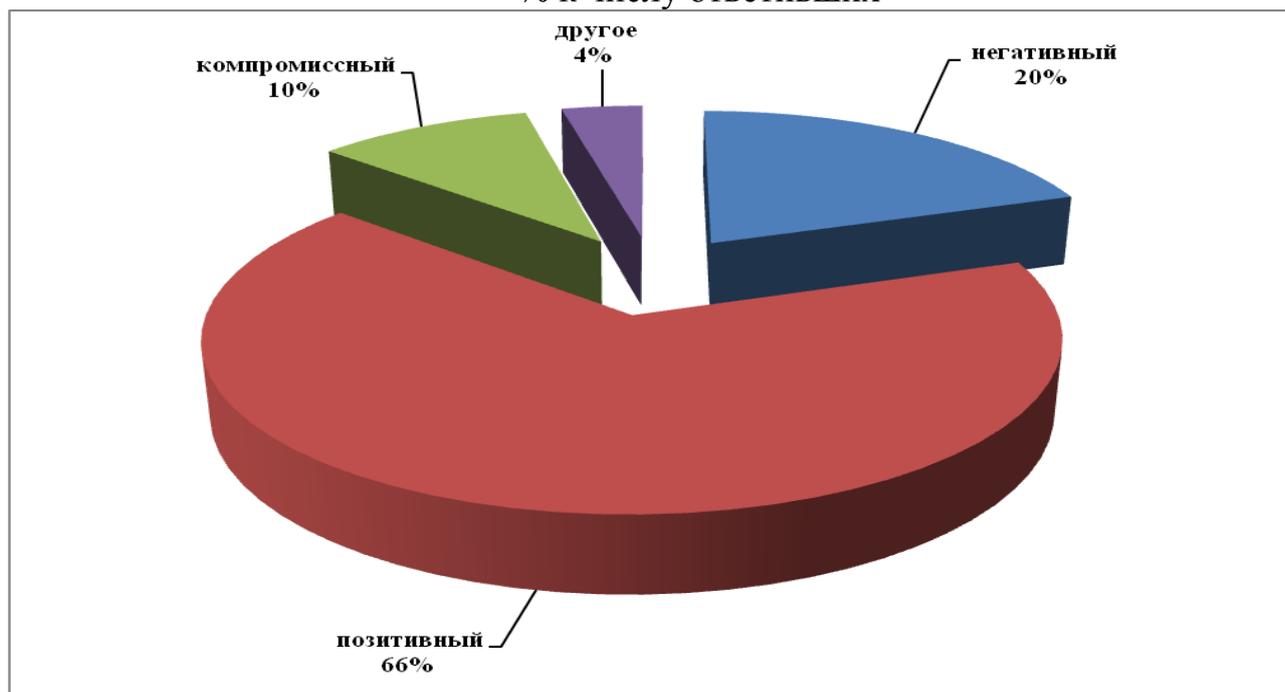
местного самоуправления при условии их согласия для выполнения за счет субвенций;

– факультативные вопросы - добровольные полномочия, принимаемые на себя органами местного самоуправления при наличии средств для их исполнения.

Вместе с тем, высказываются сомнения в результативности такого деления, связанные с проблемами обеспеченности финансовыми ресурсами.

Что касается целесообразности разработки и принятия муниципального Кодекса РФ, то мнения опрошенных разделились: 38% считают, что это было бы полезно, так как Кодекс позволяет свести множество правовых актов в один и это придало бы нормативно-правовой базе местного самоуправления равную юридическую силу с другими Кодексами, и столько же высказывают точку зрения о том, что разработка Кодекса при отсутствии конкретных механизмов реализации не решит имеющихся проблем, а кроме того еще 19% сомневаются в этом, поскольку в соответствии с Конституцией РФ Федеральные законы и Кодексы РФ (кодифицированные законы) имеют равную юридическую силу.

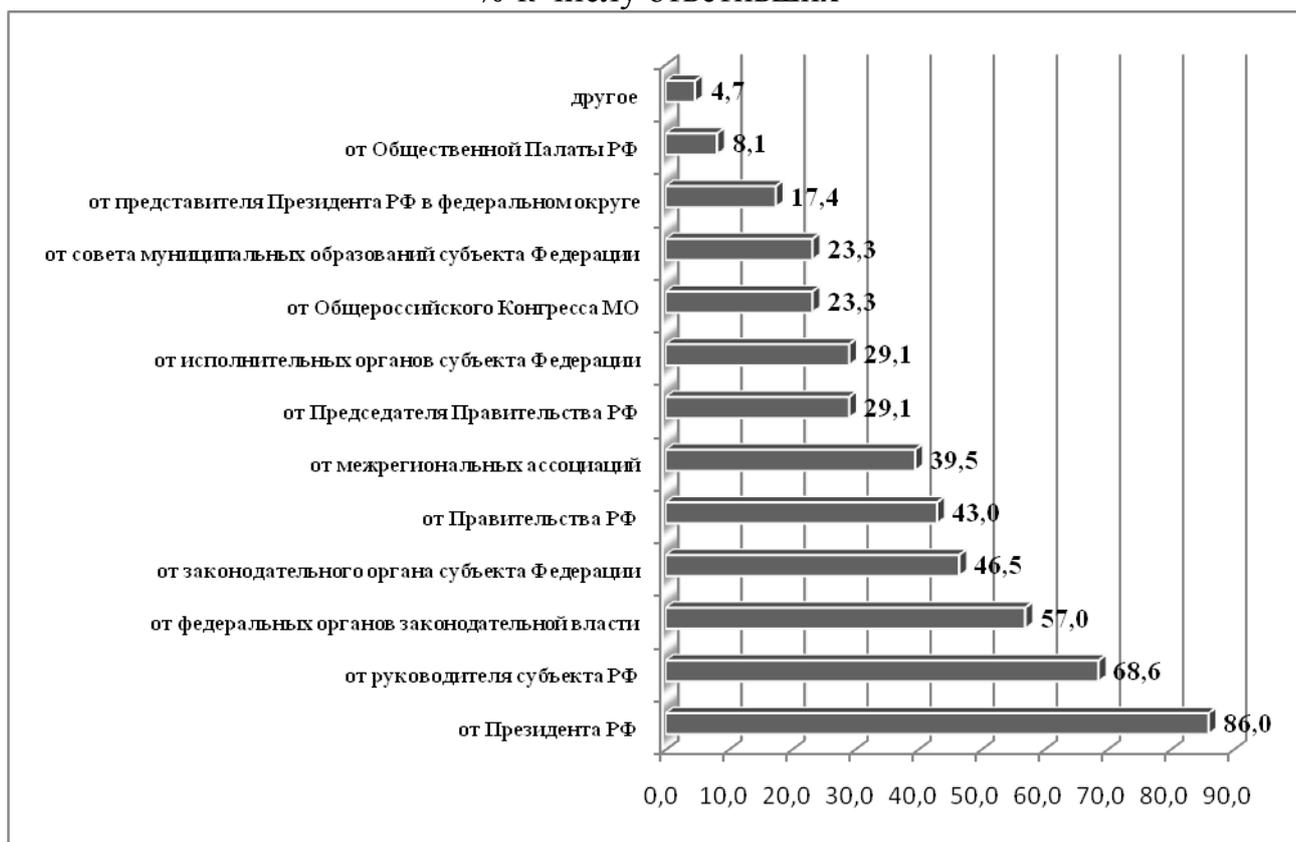
Распределение ответов на вопрос:
**«Какой из возможных сценариев реформирования системы
местного самоуправления в современной ситуации
представляется наиболее вероятным?»**,
% к числу ответивших



Следует обратить внимание на высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований, две трети из которых считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на совершенствование разграничения полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. В то же время вероятность ликвидации местного самоуправления на уровне районов и крупных городов беспокоит почти 20% ответивших.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня.

Распределение ответов на вопрос:
**«От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи
в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления?»**,
% к числу ответивших



**Динамика ожиданий реальной помощи от различных субъектов,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.
от Президента РФ	86,0	76,5	69,4
от руководителя субъекта РФ	68,6	65,4	72,2
от федеральных органов законодательной власти	63,0	63,0	54,2
от законодательного органа субъекта Федерации	46,5	42,0	43,1
от Правительства РФ	43,0	45,7	44,4
от межрегиональных ассоциаций	39,5	34,6	26,4
от исполнительных органов субъекта Федерации	29,1	25,9	36,1
от Председателя Правительства РФ	29,1	18,5	30,6
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	23,3	18,5	9,7
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	23,3	16,0	13,9
от представителя Президента РФ в федеральном округе	17,4	12,3	13,9
от Общественной Палаты РФ	8,1	2,5	5,6

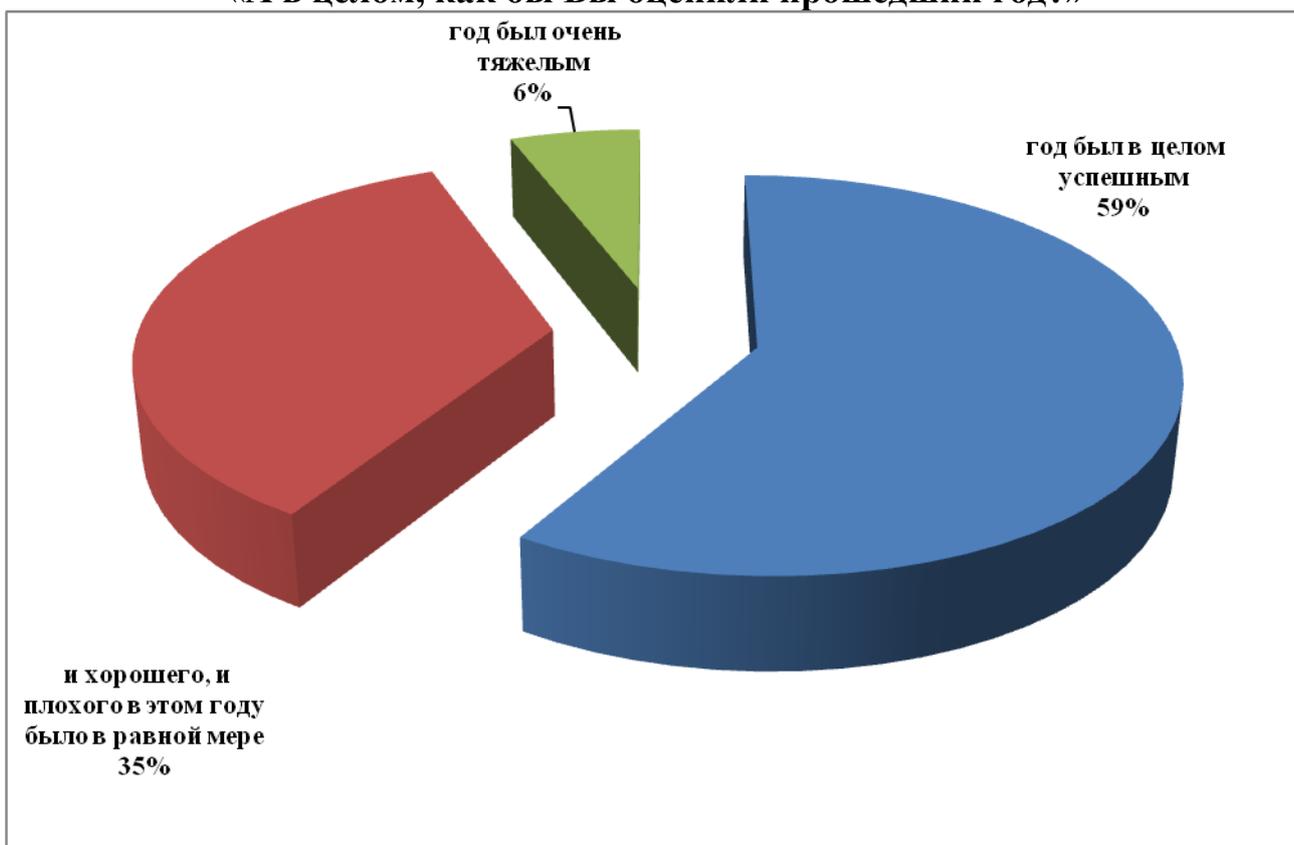
Наиболее значительные ожидания в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти, причем, прежде всего, персонифицированными: руководителем субъекта Федерации и Президентом РФ (показательно, что в 2014 г. можно говорить о повышении доверия и, соответственно, повышении уровня ожиданий реальной помощи от Президента РФ, в результате чего сегодня он занимает 1-ое место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против 6-го места в 2010 г.).

Устойчиво повышаются надежды на возможность получения реальной помощи от межмуниципального взаимодействия, прежде всего от межрегиональных ассоциаций, ожидания реальной помощи от которых обгоняют как исполнительные органы субъекта Федерации, так и Председателя Правительства РФ. При этом ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями на 16 п.п. выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и с внутрирегиональными Советами (они занимают соответственно 9-10-ое место из 12 субъектов

возможной помощи), что, на наш взгляд, требует более углубленного изучения причин и поиск направлений повышения их эффективности.

И все же, несмотря на некоторые негативные тенденции, связанные с проблемами, возникающими на фоне усложнения мировой финансово-экономической ситуации, общая оценка прошедшего года муниципальными руководителями достаточно позитивная: 58,8% опрошенных считают его успешным.

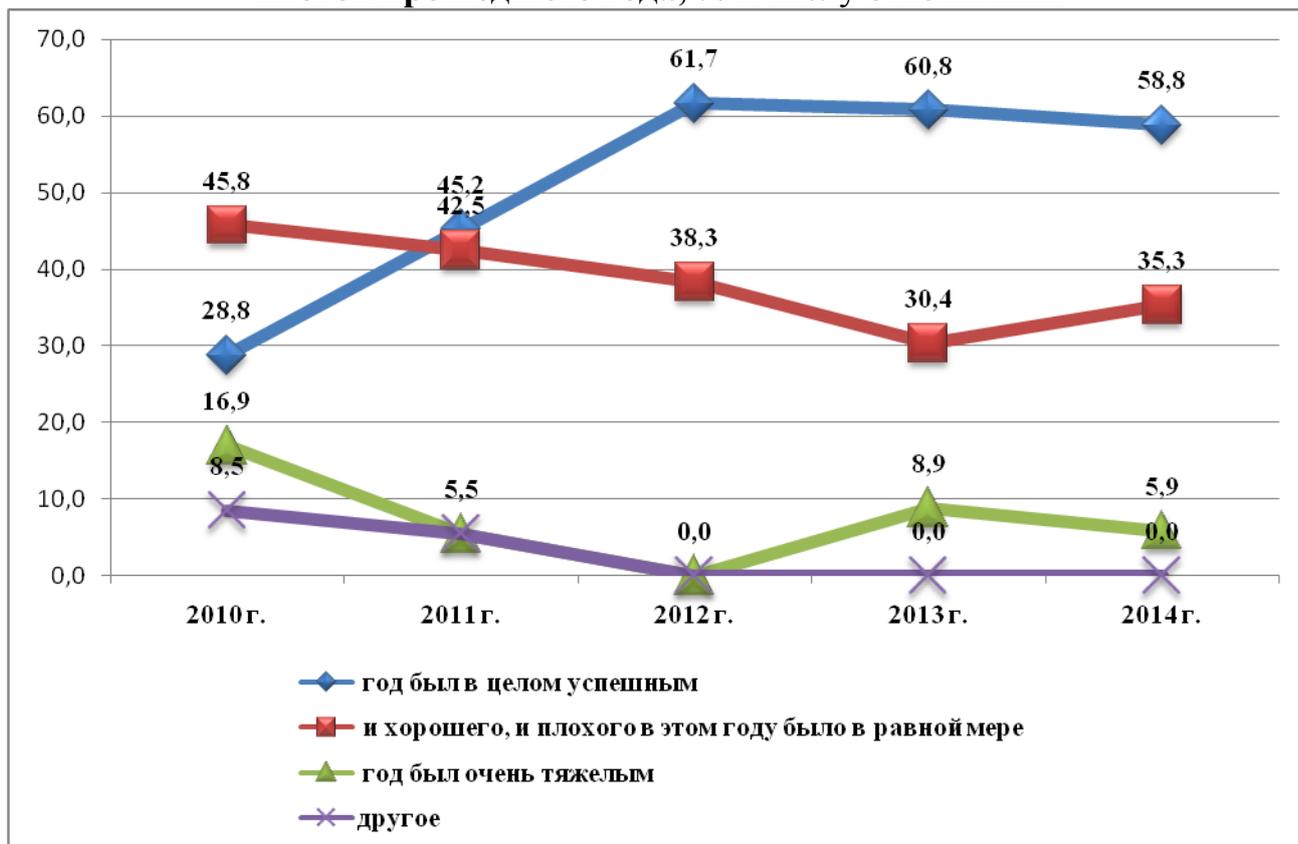
Распределение ответов на вопрос:
«А в целом, как бы Вы оценили прошедший год?»



Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную ситуацию в городе, но и добиться ее улучшения в сфере жилищного строительства и объектов социальной сферы (прежде всего, дошкольных учреждений), реконструкции улично-дорожной сети, стабилизации рынка труда.

Тенденция динамики оценок итогов прошедшего года в целом носит положительный характер.

Динамика оценок руководителями муниципальных образований итогов прошедшего года, % к числу ответивших



И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, сегодня общая тенденция носит позитивный характер, и это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

ЧАСТЬ II

ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ АСДГ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА²

В рамках мониторинга социально-экономической ситуации в регионах Сибири и Дальнего Востока экспертные опросы регулярно проводятся социологической лабораторией АСДГ, начиная с января 1992 г. Вопросник для руководителей построен таким образом, чтобы отслеживать динамику социально-экономических процессов и вместе с тем учитывать вновь появляющиеся явления.

Динамика оценок социально-экономической ситуации и проблемы развития муниципальных образований

На наш взгляд, в целом динамику социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях региона следует оценивать, как относительно позитивную, особенно учитывая, что, несмотря на влияние мирового финансово-экономического кризиса, обусловившее существенное ухудшение оценок ситуации во время кризиса (в 2009 г. распределение оценок приближалось к тому, которое фиксировалось нами после кризиса 1998 г), уже в 2010 г. ситуация стала более определенной и начала восстанавливаться. В 2011-2012 гг. продолжились позитивные тенденции. Однако, 2013 г. принес очередное снижение оптимизма, продолжившееся и в 2014 г., что, вероятнее, всего связано со сложной социально-экономической ситуацией в мире, породившей вновь негативные ожидания.

Так, доля опрошенных, оценивающих социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании как нормальную, в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом сократилась на 6 п.п. и приблизилась к докризисному уровню 2008 г., хотя, начиная с 1993 г. наблюдалась устойчивая тенденция (если не считать начало 2009 г. в связи с кризисом) к росту доли руководителей муниципальных образований, оценивающих ситуацию в своих городах и районах как нормальную.

² Данный раздел базируется на анализе результатов опроса 46 руководителей муниципальных образований Урала, Сибири и Дальнего Востока, входящих в состав АСДГ, что позволяет отследить динамику социально-экономической ситуации в регионе почти за два десятилетия, а также роль межмуниципального сотрудничества.

Таблица 11

Динамика распределения ответов руководителей муниципальных образований АСДГ на вопрос: «Как бы Вы оценили социально-экономическую ситуацию в Вашем муниципальном образовании в настоящее время?»

(по данным опросов 1993 г.³ - 2014 г.)

Ситуация	Год											
	1993	1995	1998	2001	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Нормальная	4,4	7,0	16	31,8	44,4	66,1	22,9	50,0	56,8	77,5	68,1	62,2
Неопределенная	4,4	0	12,0	4,5	0	1,8	14,6	4,8	8,1	0,0	4,3	8,9
С элементами напряженности	60,8	50,0	52,0	50,0	48,1	26,8	58,3	40,5	35,1	22,5	23,4	26,7
Крайне напряженная	21,7	43,0	20,0	4,5	3,7	1,8	4,2	2,4	0,0	0,0	4,3	2,2
На грани социального взрыва	8,7	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

В то же время следует отметить некоторый рост неопределенности, сейчас около 9% дают такую оценку, хотя еще год назад она была в 2 раза ниже.

Динамика оценок социально-экономической ситуации руководителями муниципальных образований АСДГ (по данным опросов 1993-2014 гг.)



³ В качестве базы для отсчета выбрано начало 1993 г., поскольку по истечении года с начала радикального реформирования в стране можно было подводить какие-либо первые предварительные итоги. В 2001, 2008 и 2010 г. сумма составляет менее 100%, так как встречаются ответы типа «другое» («удовлетворительно», «углубляются позитивные тенденции», «в стадии нормализации докризисного уровня»), которые, вероятно, можно отнести либо к оценке «нормальная».

Несмотря на отмеченные изменения, и в настоящее время оценки «нормальная» преобладают, около двух третей опрошенных (62,2%) дают именно такую оценку ситуации. Линейное выравнивание тренда показывает, что в целом тенденции к нормализации, наметившиеся в предыдущие годы, с течением времени продолжают сохраняться, несмотря на отклонения в отдельные годы.

В целом можно говорить, что сегодня распределение оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях сходно с распределением оценок 2008 г., наблюдавшимся накануне кризиса.

Следует отметить, что кризисные ожидания в последнее время усилились: сегодня почти половина (47,8%) ответивших руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока полагают, что кризис будет усугубляться, в 2013 г. такие оценки давали – менее трети (31,3%), а в 2012 г. – только 10,3% респондентов. По сравнению с 2013 г. в 1,6 раза сократилось число уверенных в том, что худшее уже позади, ситуация стабилизировалась и в дальнейшем будет улучшаться (в 2014 г. доля давших оптимистичные оценки составила 23,9%, в 2013 г. – 37,5%, а в 2012 г. – 66,7%). Поясняя свое мнение, опрошенные говорят о нестабильной геополитической ситуации в мире, усложнении международных отношений в связи с событиями на Украине, а также о падении темпов роста ВВП, ослаблении рубля, росте инфляции, наблюдающимся сегодня в России.

Что касается острых проблем развития муниципальных образований, их набор сохраняется, хотя происходит некоторая смена акцентов: одни проблемы, получая некоторое разрешение, уходят на второй план, другие, напротив, приобретают большую актуальность.

К началу 2014 г. среди наиболее острых проблем, стоявших перед местными властями сибирских и дальневосточных городов, оставались капитальный ремонт жилого фонда, расселение ветхого, аварийного жилья, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления, развитие малого и среднего бизнеса. Что касается безработицы, связанной с финансово-экономическим кризисом, она снова несколько отступила на второй план по сравнению с той остротой, которую приобрели проблемы

жилищно-коммунальной сферы. Конечно, это не означает, что другие проблемы (такие, например, как преступность, наркомания и т.п.) сняты сегодня с повестки дня, скорее, они, по сравнению с предыдущими периодами для руководителей муниципальных образований стоят сейчас не настолько остро, как это было несколько лет назад, уступив первенство более острым «болевым» точкам.

Изменение степени остроты различных проблем развития муниципальных образований привело и к некоторому изменению ранжировки проблем, вызывающих, по мнению руководителей, наибольшую тревогу населения.

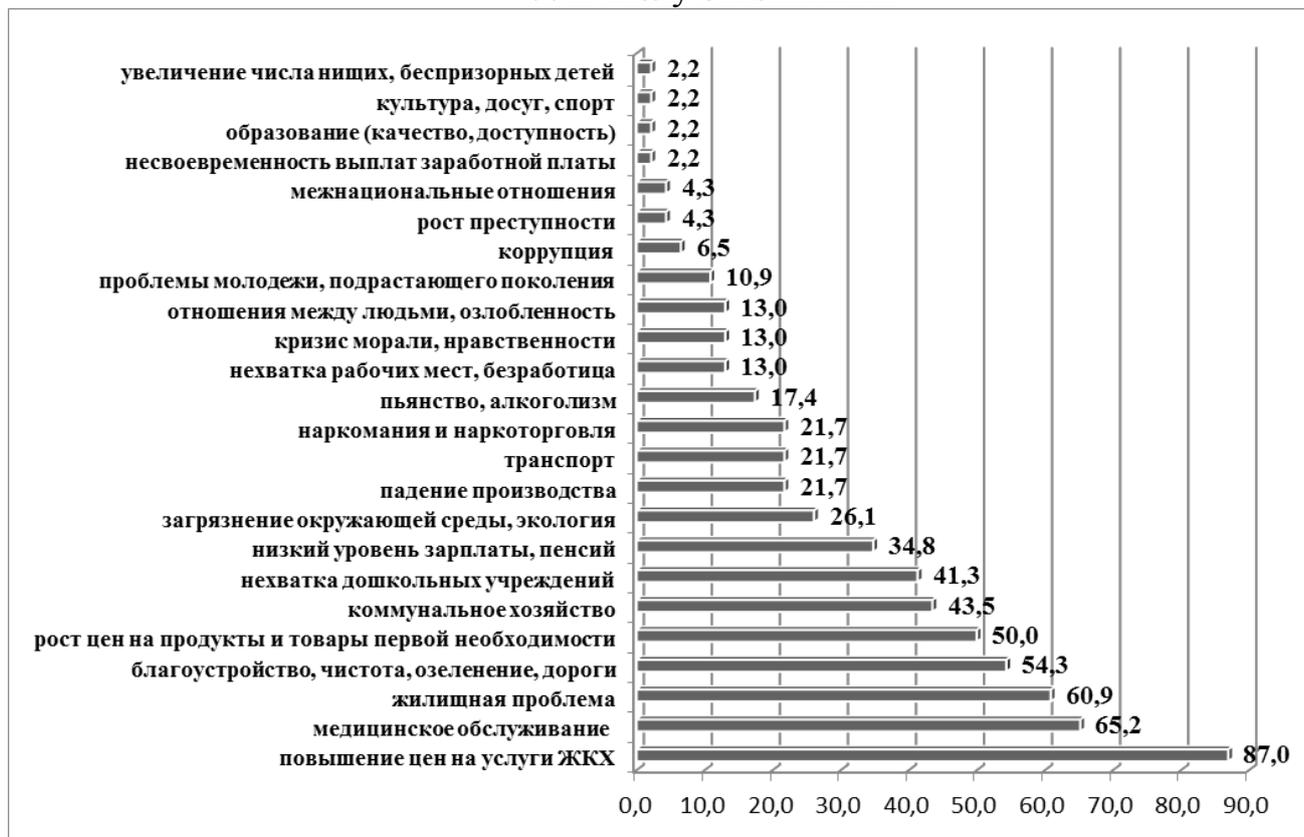
Среди проблем, в наибольшей степени беспокоящих население региона, в 2014 г. сохранила свое лидерство проблема роста стоимости услуг ЖКХ (на протяжении последних 10 лет она устойчиво занимает первое – второе места). Существенно обострилась проблема медицинского обслуживания (качества услуг, платности и т.п.), в 2014 г. она вышла на второе место (ее называли две трети ответивших), в то время как в предыдущие годы по интенсивности упоминания она занимала 5-7 места. Далее по степени остроты расположилась жилищная проблема, значительно обогнав проблему нехватки детских дошкольных учреждений (лидера 2012 г.), а также благоустройство, чистота города (села), дороги. Замыкает первую пятерку «болевых точек» рост цен на продукты и товары первой необходимости, который отметил каждый второй опрошенный, что на 5 п.п. выше, чем в целом по России.

Другие составляющие блока проблем, связанного с низким уровнем материального благосостояния населения (такие как сохраняющийся низкий уровень зарплат и пенсий), относительно ослабили свою остроту, прежде всего за счет обострения других проблем.

Следует отметить также, что острота падения производства в регионе ощущается сильнее, чем в целом по России (ее отмечают 21,7% против 17,0%).

Обращает на себя внимание динамика остроты проблемы безработицы, нехватки рабочих мест, угрозы потери работы, которая поднялась с 10-го места в 2008 г. на 2-ое – в 2010 г., то в 2012-2013 гг. другие проблемы вошли в группу лидеров, потеснив проблему безработицы на 11-ое место, а в 2014 г. – на 13 место.

**Острота проблем, в наибольшей степени беспокоящих население муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока в 2014 г.,
% к числу ответивших**



Также, по мнению опрошенных руководителей, для населения несколько отошли на второй план, и проблемы социального неблагополучия, связанные с преступностью, наркоманией, наркоторговлей, пьянством, алкоголизмом, увеличением числа бездомных, нищих, беспризорных детей, ухудшением отношений между людьми, озлобленностью, в середине 90-х годов сильно волновавшие население. В настоящее время они занимают места во втором десятке «болевых» проблем. Однако это вряд ли можно расценивать как их решенность, скорее по степени остроты появились более насущные проблемы, требующие неотложного решения. Как видим, ситуация далека от благополучной, в общей сложности руководителями муниципальных образований названо свыше 2-х десятков проблем, по их мнению, существенно тревожащих население.

Динамика ранжировки проблем, наиболее беспокоящих население региона⁴ (проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос: «Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»)

Ранг проблемы	Год										
	1993	1995	1998	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014
1	Рост преступности	Рост преступности	Несвоевременность выплаты заработной платы	Наркомания	Низкий уровень заработной платы, пенсий	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Повышение цен на услуги ЖКХ	Повышение цен на услуги ЖКХ	Нехватка дошкольных учреждений	Повышение цен на услуги ЖКХ	Повышение цен на услуги ЖКХ
2	Рост цен	Рост цен	Угроза безработицы	Рост цен	Повышение цен на услуги ЖКХ	Повышение цен на услуги ЖКХ	Нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Повышение цен на услуги ЖКХ	Жилищная проблема	Медицинское обслуживание
3	Падение производства, развал экономики	Угроза безработицы	Падение производства, развал экономики	Рост стоимости услуг ЖКХ	Наркомания и наркоторговля	Жилищная проблема	Жилищная проблема	Нехватка дошкольных учреждений	Жилищная проблема	Нехватка дошкольных учреждений	Жилищная проблема
4	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Падение производства, развал экономики	Рост преступности	Низкие доходы, обнищание населения	Нехватка рабочих мест, безработица	Низкий уровень зарплат, пенсий	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Низкий уровень зарплат, пенсий	Низкий уровень заработной платы, пенсий	Низкий уровень заработной платы, пенсий	Благоустройство, чистота, дороги
5	Расслоение населения на бедных и богатых	Низкие доходы, обнищание населения	Низкие доходы, обнищание населения	Жилищная проблема	Жилищная проблема	Благоустройство, чистота, дороги	Низкий уровень зарплат, пенсий	Жилищная проблема	Медицинское обслуживание	Коммунальное хозяйство	Рост цен на продукты и товары первой необходимости
6	Экология	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Рост преступности	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Коммунальное хозяйство	Коммунальное хозяйство	Медицинское обслуживание	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Благоустройство, чистота, дороги	Коммунальное хозяйство
7	Низкие доходы, обнищание населения	Экология	Экология	Угроза безработицы	Жилищно-коммунальное хозяйство	Медицинское обслуживание	Медицинское обслуживание	Нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу	Коммунальное хозяйство	Медицинское обслуживание	Нехватка дошкольных учреждений
8	Угроза безработицы	Расслоение населения на бедных и богатых	Расслоение населения на бедных и богатых	Падение производства, развал экономики	Пьянство, алкоголизм	Проблемы молодежи подрастающего поколения	Благоустройство, чистота, дороги	Благоустройство, чистота, дороги	Благоустройство, чистота, дороги	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Низкий уровень зарплат, пенсий

⁴ В таблице приведены проблемы, занимающие первые 8 мест

Степень тревожности населения остается достаточно высокой. В среднем, по мнению руководителей, в 2014 г. 26,6% жителей недовольны сложившейся ситуацией в их городе или районе, и степень тревожности населения, хотя и снижается, но сравнительно медленно: в 2014 г. каждый шестой опрошенный руководитель отметил, что доля жителей их муниципального образования, недовольного существующим положением в обществе, составляет половину и более (эта цифра несколько выше, чем в 2013 и 2012 гг., но справедливости ради, следует заметить, что сейчас она значительно ниже, чем была в начале 2000-х годов: в 2005 г. –30%, а в начале 2001 г. - 45%). Тем не менее, возможность нарастания протестных настроений опрошенными оценивается достаточно сдержанно: сейчас 59,1% считают это маловероятным, 12,8% - невозможным. Однако 22,7% руководителей говорят о том, что в их муниципальном образовании вполне возможно нарастание протестных настроений населения.

Среди источников нарастания протестных настроений, опрошенные называют недостаточную информированность населения, прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений – 52,4%, отсутствие у населения реальных рычагов влияния – 33,3%, излишняя политизация органов власти – 28,6%, недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений – 23,8%, чрезмерное использование властями административного ресурса – 23,8%. Как видим, руководители муниципальных образований достаточно объективно оценивают возможные источники нарастания протестных настроений, в том числе и лежащие на стороне местных органов власти.

Соответственно, все еще остается достаточно высоким и недовольство жителей региона не только сложившейся ситуацией, но и местными властями, причем в 2014 г. по сравнению с 2013 г. недоверие к местной власти даже возросло: в 2014 г. 38,6% опрошенных считают, что доверие не изменилось против 45,8%, в то время как снижение доверия к местной власти отметили 15,9%, что почти в 2 раза выше, чем в 2013 г. (8,3%). Именно в лице местной власти жители видят ближайшего виновника своих бед, «до которого можно дотянуться рукой», хотя

немногим менее половины опрошенных отмечают повышение доверия к деятельности органов местной власти.

Именно местная власть вынуждена в достаточно сложных условиях решать проблемы, источником которых зачастую являются совсем другие субъекты и уровни управления.

Как изменились даваемые руководителями оценки возможностей улучшения ситуации в муниципальных образованиях АСДГ?

Таблица 13

Динамика оценок возможных источников улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших

	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	2008 г.
Государственные дотации и субсидии	76,1	83,3	72,5	60,6	75,6	62,5
Централизованные капвложения	73,9	70,8	52,5	57,9	70,7	75,0
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	71,7	62,5	72,5	63,2	46,3	58,9
Мобилизация внебюджетных средств	56,5	45,8	45,0	23,7	31,7	28,6
Налоговые и иные льготы	47,8	29,2	30,3	23,7	31,7	39,3
Межрегиональные связи внутри России	17,4	16,7	10,0	7,8	22,0	17,9
Объединение усилий муниципальных образований внутри региона	15,2	18,8	10,0	10,5	2,4	8,9
Иностранные инвестиции	10,9	10,4	7,5	15,8	22,0	3,6
Внешнеэкономические связи	10,9	10,4	7,5	10,5	14,6	8,9
Экономические связи со странами СНГ	2,2	4,2	5,0	2,6	9,8	1,8

В 2014 г. ранжировка возможных источников улучшения ситуации по сравнению с 2013 г. практически не изменилась.

Как и в прошлые годы, в современных условиях руководители муниципальных образований одним из серьезных источников улучшения ситуации считают взаимоотношения с государством, возлагая надежды на государственные дотации и субсидии, централизованные капвложения и налоговые льготы. Сегодня три

четверти опрошенных приоритет среди возможных источников улучшения отда-ют государственным дотациям и субсидиям. Однако, в 2014 г. надежды на госу-дарственные дотации и субсидии уменьшились по сравнению с 2013 г. на 7 п.п. вернувшись, по сути, к уровню 2010 г., хотя по-прежнему превышают докризис-ный уровень.

В отношении централизованных капвложений можно заметить, что надеж-ды на них по сравнению с прошлым годом изменились незначительно, и сейчас они вернулись на уровень докризисного 2008 г.

Наиболее значительно возросли ожидания налоговых и иных льгот, по сравнению с прошлым годом надежды возросли на 18 п.п. и составили 47,8%, превысив докризисный уровень.

Вместе с тем, руководители муниципальных образований вынуждены акти-визировать поиск иных источников улучшения, в частности, в большей степени ориентироваться на собственные силы и ресурсы, а также мобилизацию внебюд-жетных средств.

Сегодня возможности улучшения ситуации в муниципальном образовании 71,7% руководителей связывают с собственными силами и ресурсами муници-пального образования (по сравнению с 2013 г. уверенность в собственных силах и возможностях вновь повысилась на 9 процентных пунктов, вернувшись на уро-вень 2011 г., и по-прежнему превышает докризисный уровень).

Говоря о конкретных собственных возможностях, которыми располагает муниципальное образование для улучшения ситуации, то в качестве основных ис-точников улучшения ситуации опрошенные руководители называют прежде всего выгодное географическое положение (55,6%), промышленный потенциал муниципального образования (53,3%), кадры (53,3%), научный и образовательный по-тенциал (42,2%). Следует сказать, что существенных изменений в распределении ответов по сравнению с докризисным периодом не наблюдается.

Надежды на возможности, связанные с мобилизацией внебюджетных средств, сейчас составляет 56,5%, значимость этого источника последовательно возрастала, увеличившись с докризисным 2008 г. в 2 раза.

Обращает на себя внимание и тот факт, что, если в условиях кризиса возростала роль третьей группы возможностей улучшения ситуации – различного рода связей между субъектами экономического взаимодействия (ориентации на иностранные инвестиции, межрегиональные, внешнеэкономические связи, а также экономические связи со странами СНГ), то сегодня их значение относительно невелико (по сравнению с 2010 г., когда именно на эти источники возлагались надежды по выходу из кризиса, оно снизилось практически по всем позициям).

Особую группу возможных источников улучшения представляет объединение усилий муниципальных образований в решении возникающих проблем. В настоящее время объединение усилий муниципальных образований внутри региона как потенциальный источник улучшений отмечает почти каждый шестой опрошенный: по сравнению с докризисным уровнем надежды на этот источник выросли в 2 раза. А, если обратиться к 2010 г., когда этот источник вообще всерьез не рассматривался, поскольку ожидалось, что каждый будет стремиться выйти из кризиса самостоятельно, то сейчас его значимость по сравнению с 2010 г. возросла в 7 раз.

Межмуниципальное взаимодействие и роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления

Среди субъектов, от которых руководители муниципальных образований ожидают реальной помощи в развитии системы местного самоуправления, 47,5% опрошенных называют межрегиональные ассоциации, в том числе Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, причем эта цифра растет (в 2013 г. – 33,3% против 25,6% - в 2012 г. О том, что это касается именно АСДГ, можно судить по тому факту, что в целом по России ожидание помощи от межрегиональных ассоциаций в 2014 г. было ниже на 8 п.п. В результате межрегиональные ассоциации, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, занимают 5 место среди субъектов, способных оказывать реальную помощь органам местного самоуправления, опережая Правительство РФ, а также исполнительные органы субъектов Федерации, не говоря

уже о других органах межмуниципального взаимодействия, таких как ОКМО (22,5%) и советах муниципальных образований субъекта Федерации (17,5%).

В целом оценки деятельности АСДГ, сегодня, как и раньше, достаточно высокие: 70,5% оценили ее работу положительно и 22,7% - скорее положительно, чем отрицательно и 4,5% - удовлетворительно, при этом ни один из ответивших не дал оценку «скорее отрицательно, чем положительно». Следует отметить не только устойчивость позитивного характера распределения оценок работы АСДГ, наблюдающуюся в течение всех последних опросов, но и повышение доли положительных оценок.

В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет позитивную роль в организации обмена опытом между муниципальными образованиями и обобщения лучших практик за счет формирования и развития информационной базы, проведения отраслевых мероприятий с приглашением опытных специалистов и т.п. Такая деятельность, обеспечивающая возможность общения с коллегами и получения оперативной информации, позволяя сравнивать свои действия с опытом других, помогает находить оптимальные решения проблем, возникающих перед местными руководителями. Среди наиболее полезных направлений деятельности АСДГ руководители называют мониторинг изменения законодательства, обсуждение эффективности действующей нормативной базы, обмен опытом внедрения эффективных структур управления муниципальными образованиями, регулярный обмен экспертными материалами, подготовку совместных предложений органам государственной власти по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы местного самоуправления.

Кроме того, на АСДГ возлагаются определенные надежды в организации взаимодействия с другими межрегиональными организациями.

Вместе с тем многие опрошенные считают недостаточным влияние АСДГ на формирование политики в области местного самоуправления, совершенствование его законодательных основ, подготовку и принятие решений органами власти РФ, отстаивание интересов муниципальных образований на уровне Федерации. 56,8% опрошенных считают необходимым активизацию деятельности по лобби-

рованию интересов городов через Федеральные органы государственной власти. Обращает на себя внимание повышение в 2014 г. на 20 п.п. по сравнению с предыдущим годом доли отметивших необходимость усиления активности АСДГ в лоббировании интересов городов через Общероссийский Конгресс муниципальных образований, считая его недостаточно эффективным.

Таблица 14

**«Какие направления деятельности АСДГ
Вы считали бы необходимым усилить в дальнейшем?»,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Лоббирование интересов городов через Федеральные органы государственной власти	56,8	58,1	52,9
Лоббирование интересов городов через Общероссийский Конгресс муниципальных образований	54,5	34,9	47,0
Методическое	52,2	46,5	35,3
Обмен опытом	47,7	65,1	61,8
Аналитическое	47,7	51,6	38,2
Консультационное	38,6	30,2	32,4
Информационное	29,5	39,5	23,5
Учебное	20,5	30,2	23,5

Среди высказанных пожеланий по улучшению работы АСДГ – усиление аналитической направленности работы в области муниципального управления и конкретизация методических разработок, учитывающая специфику разных типов муниципальных образований.

Наиболее востребованными в сегодняшних условиях являются ознакомление с опытом муниципальных образований других регионов (56,1% опрошенных), методические разработки (48,7%), консультационная помощь (29,3%), ознакомление с опытом зарубежных стран (12,2%). Наибольший интерес представляет обмен опытом решения проблем в сфере ЖКХ, использования инновационных технологий в энергосбережении, управления земельными ресурсами, формирования благоприятного инвестиционного климата и привлечение инвесторов, а также с лучшими практиками по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

**«По каким вопросам следовало бы усилить
аналитическую направленность деятельности АСДГ?»,
% к числу ответивших**

	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Анализ реализации федерального законодательства	86,0	59,5	67,6
Анализ реализации приоритетных национальных проектов, федеральных программ	46,5	26,2	20,6
Анализ местных бюджетов	34,9	64,3	64,7
Сравнительный анализ цен и тарифов	34,9	45,2	52,9
Сравнительный анализ показателей социально-экономического развития	32,5	64,3	35,3
Другое	2,3	2,4	2,9

Что касается аналитической деятельности, то, с учетом сегодняшнего момента, по мнению опрошенных, необходимо в первую очередь усилить следующие направления: анализ реализации федерального законодательства в сфере местного самоуправления (86,0%), анализ реализации федеральных программ (46,5%), анализ местных бюджетов (34,9%), сравнительный анализ цен и тарифов (34,9%), сравнительный анализ показателей социально-экономического развития городов (32,5%). Следует отметить нарастающий (по сравнению с предыдущими опросами) интерес к анализу реализации федерального законодательства в области местного самоуправления и реализации федеральных программ на фоне некоторого снижения интереса к финансовому анализу и сравнительному анализу показателей социально-экономического развития. Скорее всего, это связано с усугублением проблем законодательного регулирования деятельности местного самоуправления, нестабильностью нормативно-правового поля, внесением многочисленных и противоречивых поправок в нормативные акты, усложняющие работу местных органов власти.

Методическая и консультационная помощь, прежде всего, востребована по вопросам реформирования ЖКХ, земельно-имущественных отношений, частного государственного партнерства, разработке стратегий развития, стандартов качества услуг, муниципальных программ, оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества. Проявляется значительный интерес к опыту муниципальных образований других регио-

нов России. Представляется, что именно на этих направлениях должна сосредоточить свою работу АСДГ в дальнейшем.

В числе наиболее острых проблем, волнующих руководителей муниципальных органов власти, которые хотелось бы обсудить на мероприятиях АСДГ, названы проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, капитального ремонта ветхого и аварийного жилья, формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, финансового обеспечения полномочий, опыт реализации федерального законодательства (в том числе, конкретно № 44-ФЗ), ресурсы стратегического развития муниципального образования, выявления ключевых «точек роста», система оценки деятельности муниципальных органов власти, механизмы реализации частно-государственного партнерства, проблемы качества предоставления и доступности государственных и муниципальных услуг т.п. Кроме того, значительный интерес для обсуждения представляют вопросы взаимодействия с федеральными органами, разграничения полномочий между уровнями и органами власти, отношения с контрольно-надзорными органами.

Необходимость анализа опыта и обсуждения этих (и многих других) проблем следует учесть при планировании дальнейшей работы АСДГ.

Оценивая прошедший год 59,5% муниципальных руководителей считают его успешным, сохраняя близкие значения в последние 3 года, доля таких оценок с 2010 г. до 2013 г. устойчиво повышалась, хотя не достигла уровня предкризисного 2008 г. Вместе с тем 4,8% оценили его как очень тяжелый. При этом оценки вновь выросла доля отметивших, что и хорошего и плохого было в прошлом году в равной мере.

Таблица 16

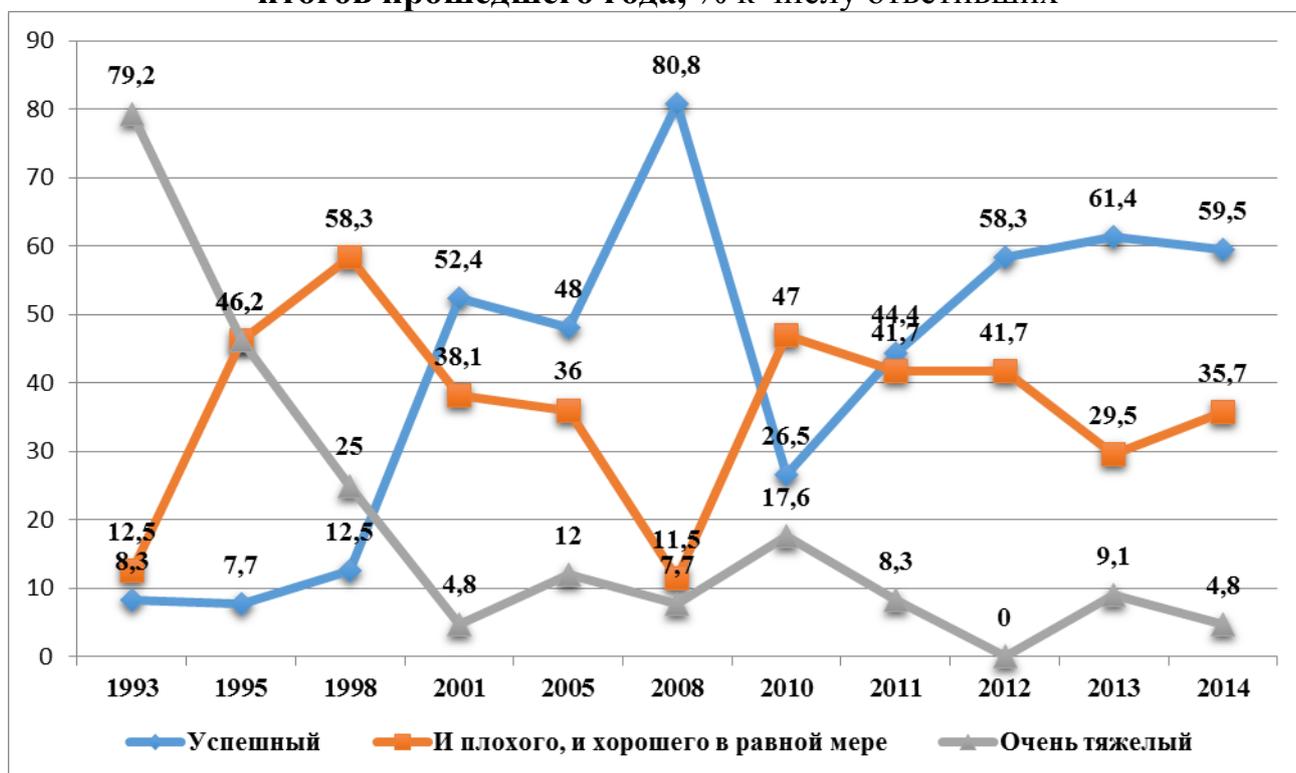
Динамика ответов на вопрос:

«А в целом, как бы Вы оценили прошедший год?», % к числу ответивших

Оценка	Год										
	1993	1995	1998	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Успешный	8,3	7,7	12,5	52,4	48	80,8	26,5	44,4	58,3	61,4	59,5
И плохого, и хорошего в равной мере	12,5	46,2	58,3	38,1	36	11,5	47	41,7	41,7	29,5	35,7
Очень тяжелый	79,2	46,2	25	4,8	12	7,7	17,6	8,3	0	9,1	4,8

На диаграмме достаточно наглядно видны тенденции изменения оценок прошедших лет.

Динамика оценок руководителями муниципальных образований итогов прошедшего года, % к числу ответивших



В целом тенденции динамики оценок итогов прошедшего года носят положительный характер.

Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную ситуацию в городе, но и добиться ее улучшения в сфере жилищного строительства и объектов социальной сферы, реконструкции улично-дорожной сети, стабилизации рынка труда, а также в решении проблемы нехватки дошкольных учреждений.

И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что удалось преодолеть проявившийся в 2010 г. пессимизм в оценках предыдущего года (что, безусловно, тогда имело объективные причины), сегодня общая тенденция носит явно позитивный характер, и это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.