



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 2015 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.*

*Руководитель пресс-службы АСДГ,  
научный сотрудник сектора муниципального управления  
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
к.соц.н. Малов К.В.*

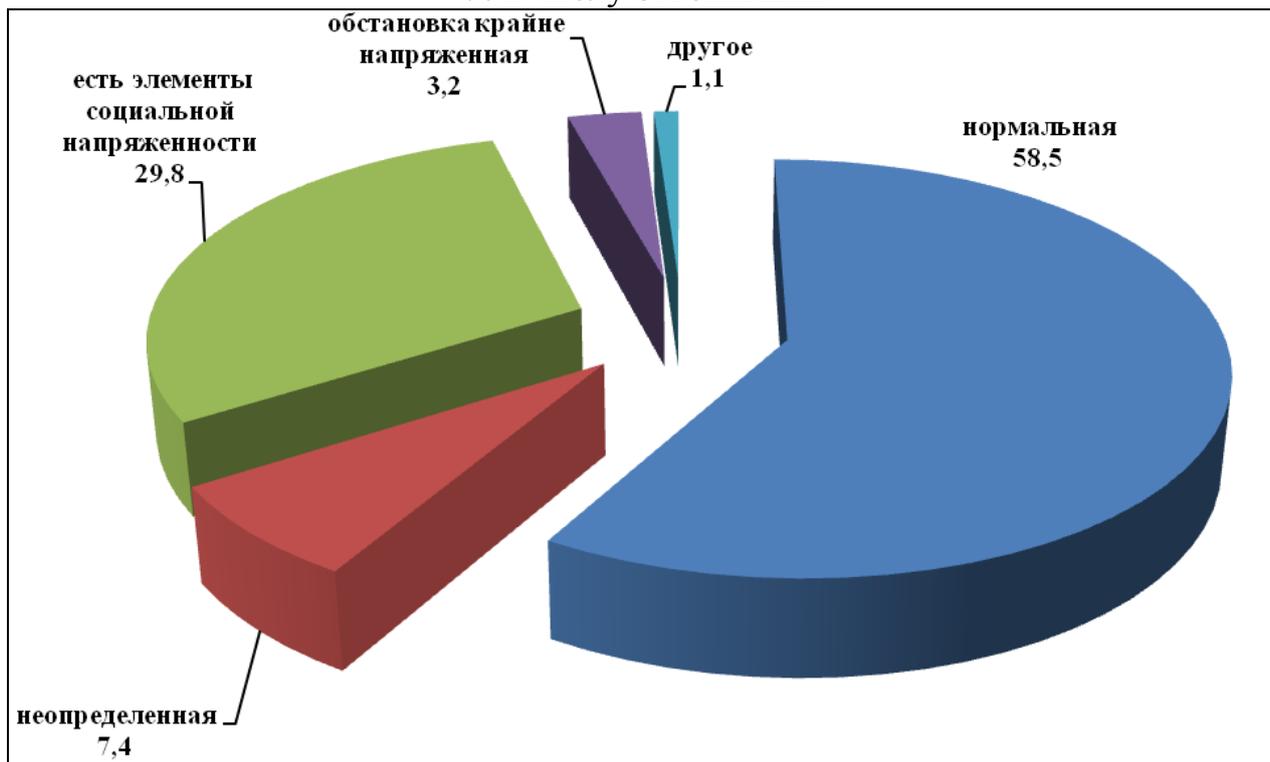
В апреле-мае 2015 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциациями городов Поволжья, «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада России провела очередной 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 42 субъектов Федерации. Были получены ответы от 54 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 19 – Урала, 12 – Поволжья и 9 – Центра и Северо-Запада России. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

### **Оценка социально-экономической ситуации и проявления кризиса**

Сегодня 58,5% опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в целом как нормальную, еще 29,8% отмечают наличие некоторых элементов напряженности, 7,4% расценивают ее как неопределенную и 3,2% считают ситуацию в муниципальном образовании крайне напряженной.

Если сравнить распределение оценок ситуации в 2015 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных нами в 2009-2014 гг. от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга, можно говорить о негативном характере динамики.

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

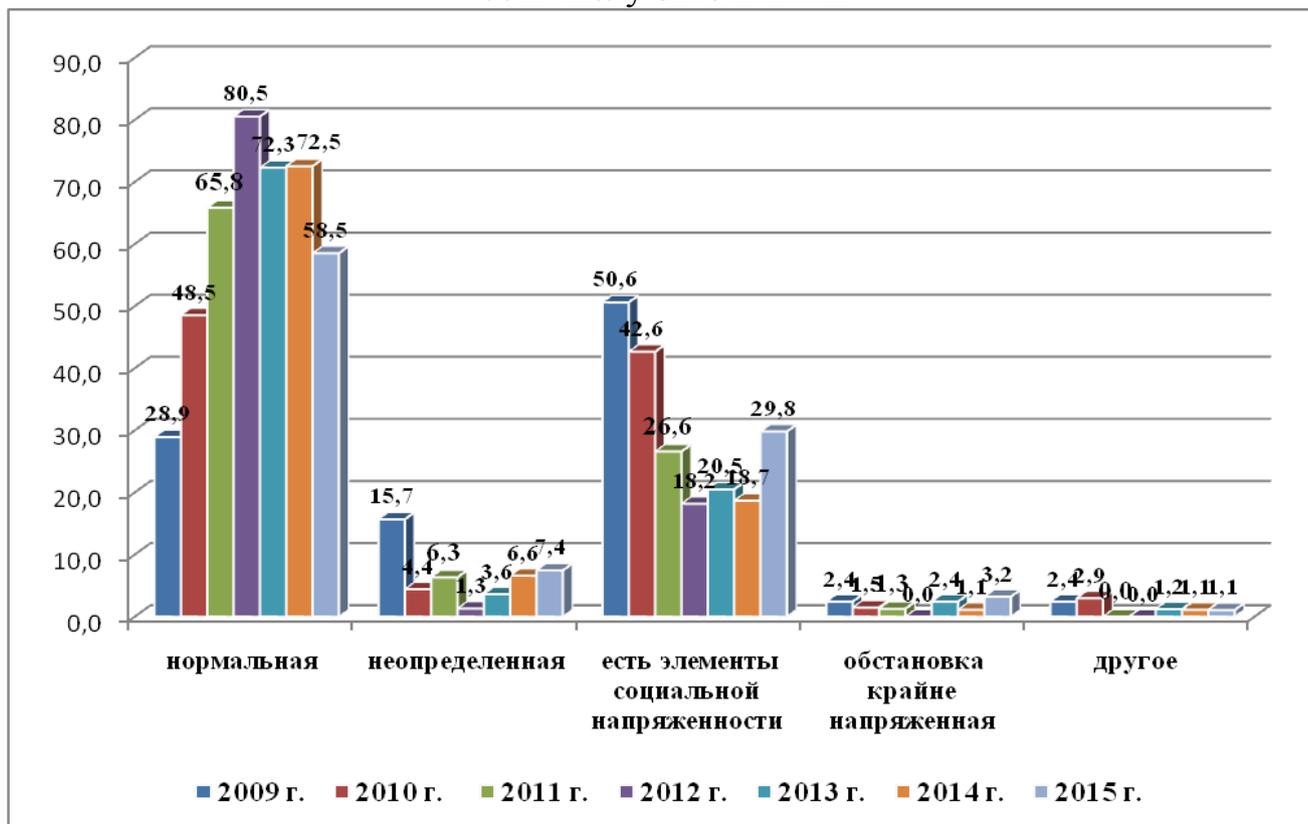


И хотя в 2015 г. сохранилось преобладание позитивных оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, наблюдавшееся с 2010 г., доля оценивающих ситуацию как нормальную снизилась на 14 процентных пунктов по сравнению с 2014 г. с 72,5% до 58,5%, прежде всего за счет повышения доли указавших на элементы напряженности. В 2015 г. продолжился и некоторый рост уровня неопределенности оценок ситуации.

В целом наиболее оптимистичными были оценки 2012 г., когда у руководителей муниципальных образований возникло ощущение, что преодолены негативные тенденции кризиса 2008-2009 гг. Вместе с тем, нестабильность общей социально-экономической ситуации, влияние мирового финансового кризиса и неясные перспективы его развития привели к снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам, которые мы наблюдаем в современных условиях. Хотя они не достигли той степени пессимизма, который был связан с предыдущим кризисом.

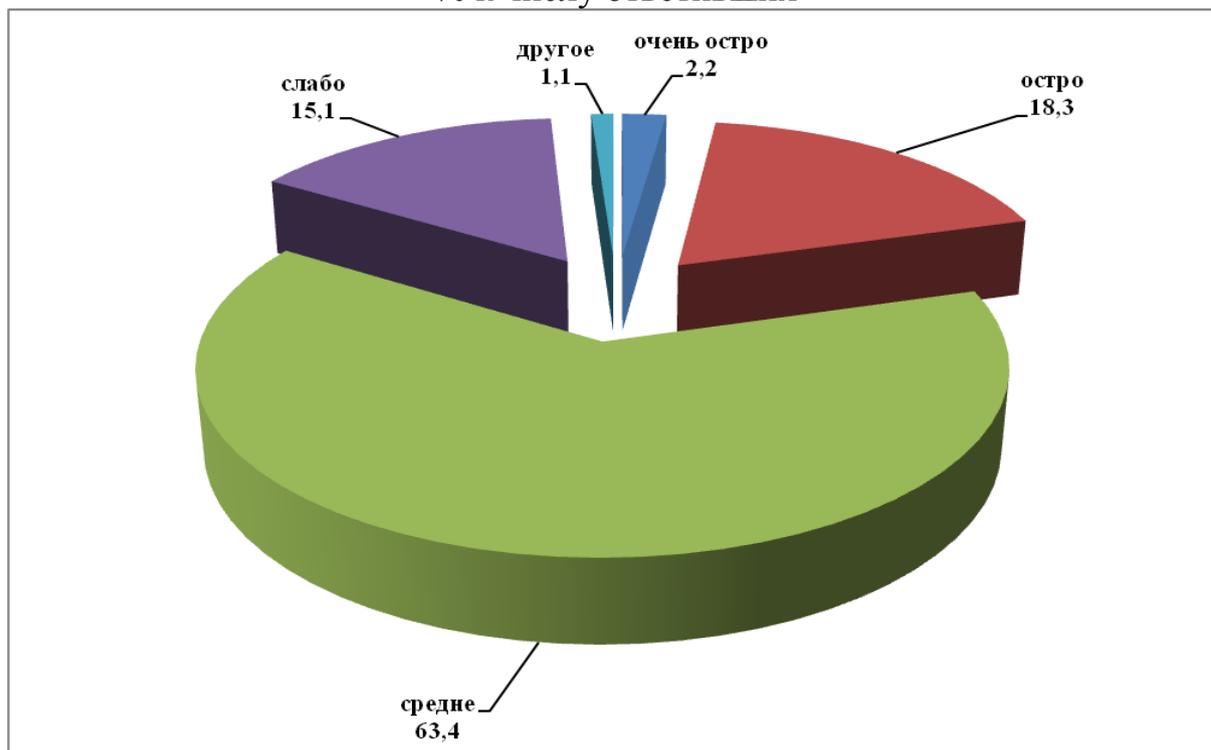
В целом острота влияния кризиса руководителями муниципальных образований в 2015 г. ощущалась не слишком сильно: основная доля оценивает ее как среднюю и примерно поровну распределились мнения оценивающих это влияние как сильное и как слабое с некоторым смещением в сторону остроты.

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

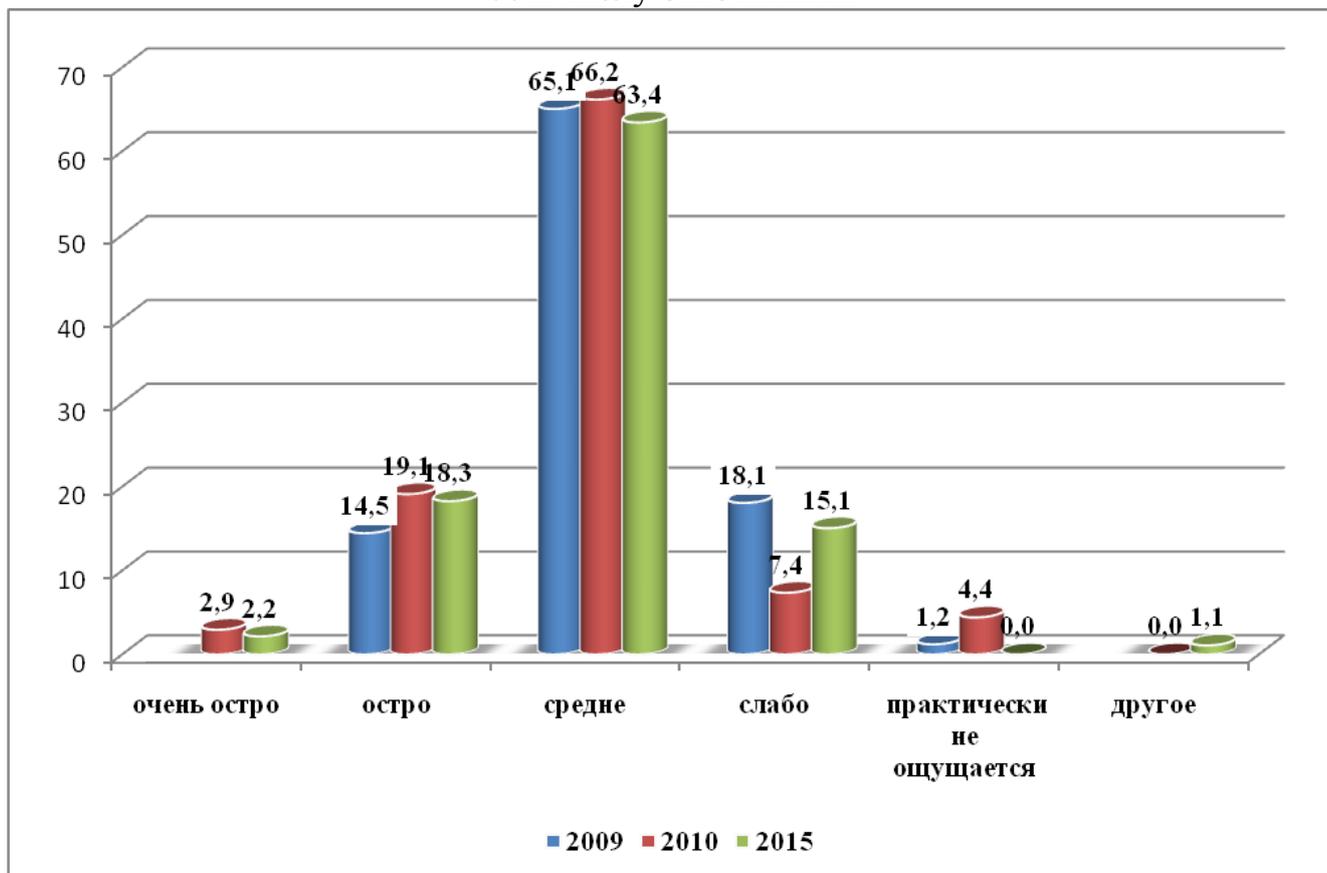


Обращает на себя внимание сходство распределения оценок в 2015 г. с тем, что наблюдалось на начальном этапе выхода из кризиса 2008 г.

**Острота влияния мирового финансово-экономического кризиса,  
% к числу ответивших**



**Динамика оценок остроты влияния экономического кризиса  
на ситуацию в муниципальном образовании,  
% к числу ответивших**



Несмотря на общую среднюю оценку остроты проявления кризиса, конкретные проявления кризиса в отдельных направлениях значительны и существенно отличаются от кризиса 2008 г.

В современных условиях основные проявления кризиса, по мнению опрошенных, связаны с финансово-кредитной сферой: ее влиянием на уровень жизни населения (усиление инфляции, снижение доступности кредитных ресурсов для населения), а также снижение объемов кредитования реального сектора экономики.

Около трети респондентов указывает на то, что в муниципальных образованиях наблюдается перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения кадров в отраслях, не являющихся градообразующими.

Хотя и в предыдущий период среди основных проявлений большинство опрошенных отмечали наблюдавшийся кризис в банковско-кредитной сфере, который повлек за собой снижение объемов кредитования реального сектора эконо-

мики, снижение доступности кредитных ресурсов для населения, однако в предшествующий период более существенными были спад производства, снижение объемов строительства, которые в значительной мере отражались на работниках (в двух третях муниципальных образований наблюдался перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения кадров, а также задержки с выплатами заработной платы).

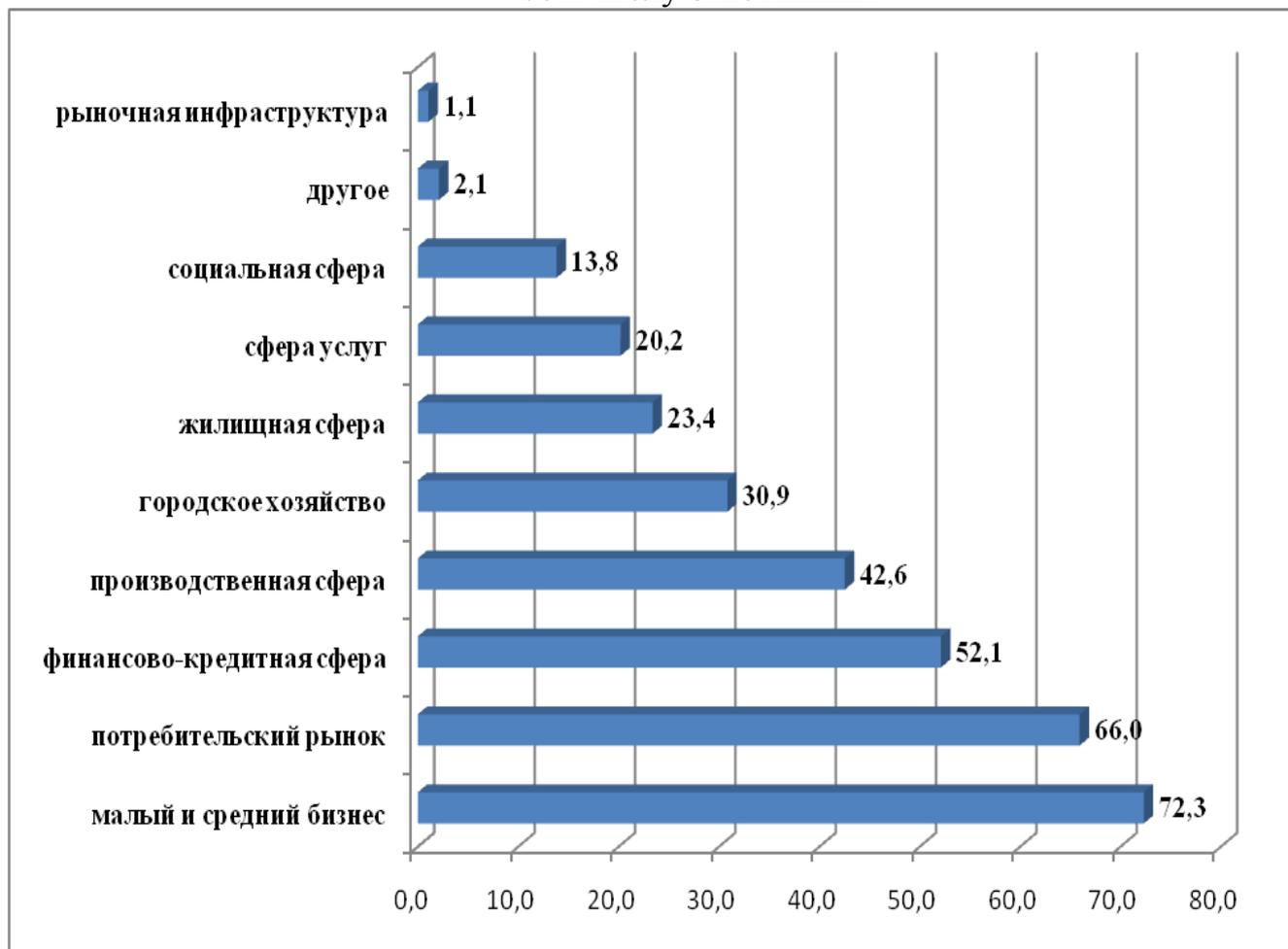
**Конкретные проявления кризиса,  
% к числу ответивших**

	2015 г.	2010 г.	2009 г.
Усиление инфляции	84,0	33,3	39,8
Снижение доступности кредитных ресурсов для населения	75,5	60,3	59,0
Снижение объемов кредитования реального сектора экономики	63,8	47,1	74,7
Сокращения работников в отраслях, не являющихся градообразующими	29,8	51,5	43,4
Перевод работников на сокращенную рабочую неделю	28,7	60,3	66,3
Спад производства	26,6	60,3	55,4
Снижение объемов строительства	25,5	67,7	56,6
Рост социальной напряженности	24,5	16,2	21,7
Задержки с выплатами заработной платы	14,9	26,5	42,2
Массовые сокращения работников на градообразующих предприятиях	3,2	20,6	12,1

Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризис затронул такие сферы жизнедеятельности как малый и средний бизнес и потребительский рынок.

В меньшей степени это коснулось производственной сферы, ее назвали 42,6% ответивших, что существенно отличает современную ситуацию от кризиса 2008 г., когда 81% респондентов указали, что кризис сильнее всего затронул именно производственную сферу.

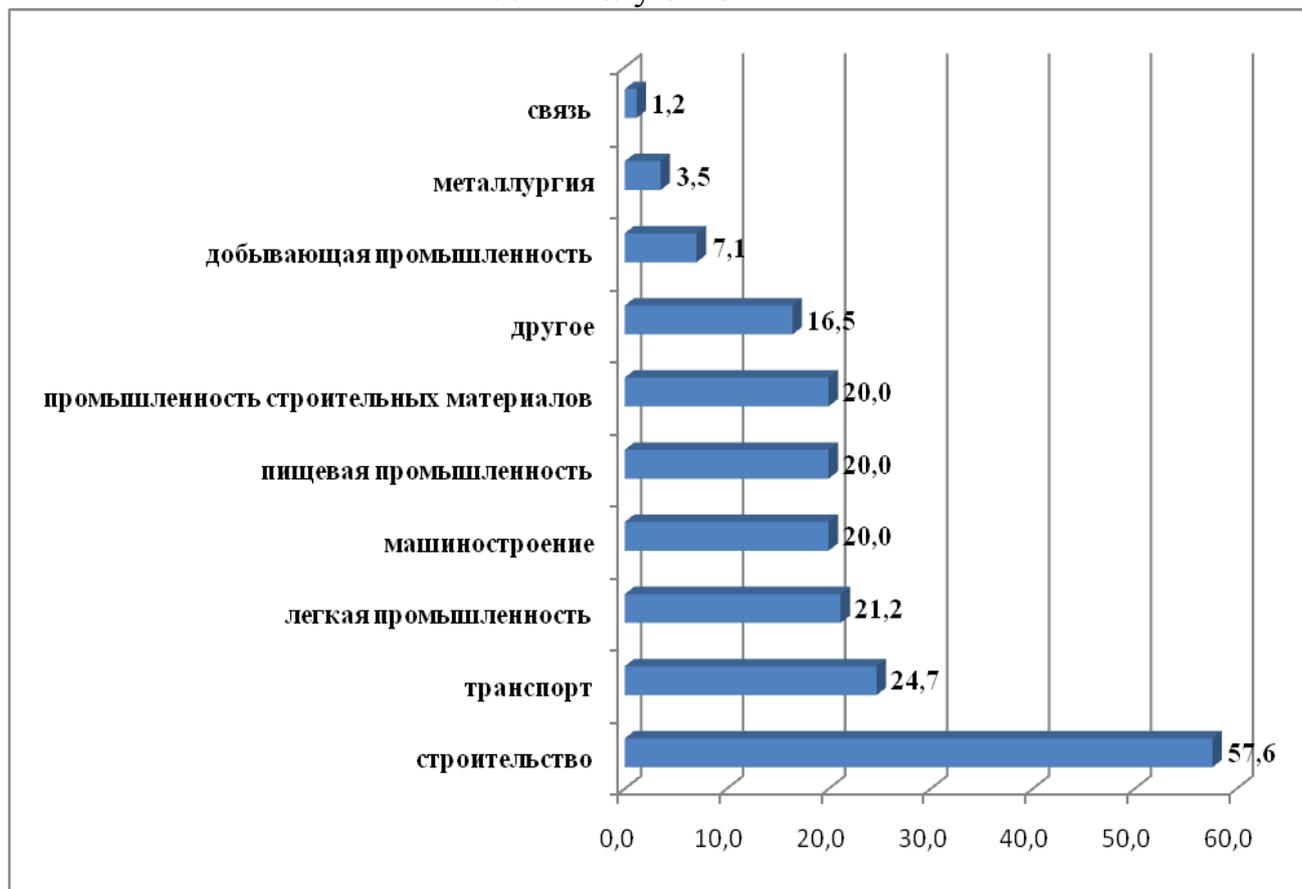
### Сферы, которые кризис затронул сильнее всего, % к числу ответивших



Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, по мнению муниципальных руководителей, в настоящее время сильнее всего затронули строительство (57,6%) и транспорт (24,7%). Вторую группу отраслей производственной сферы, которых кризис коснулся в наибольшей степени, составили легкая и пищевая промышленность, машиностроение и промышленность стройматериалов, на них указал каждый пятый ответивший. В меньшей степени это коснулось добывающей промышленности (7,1%).

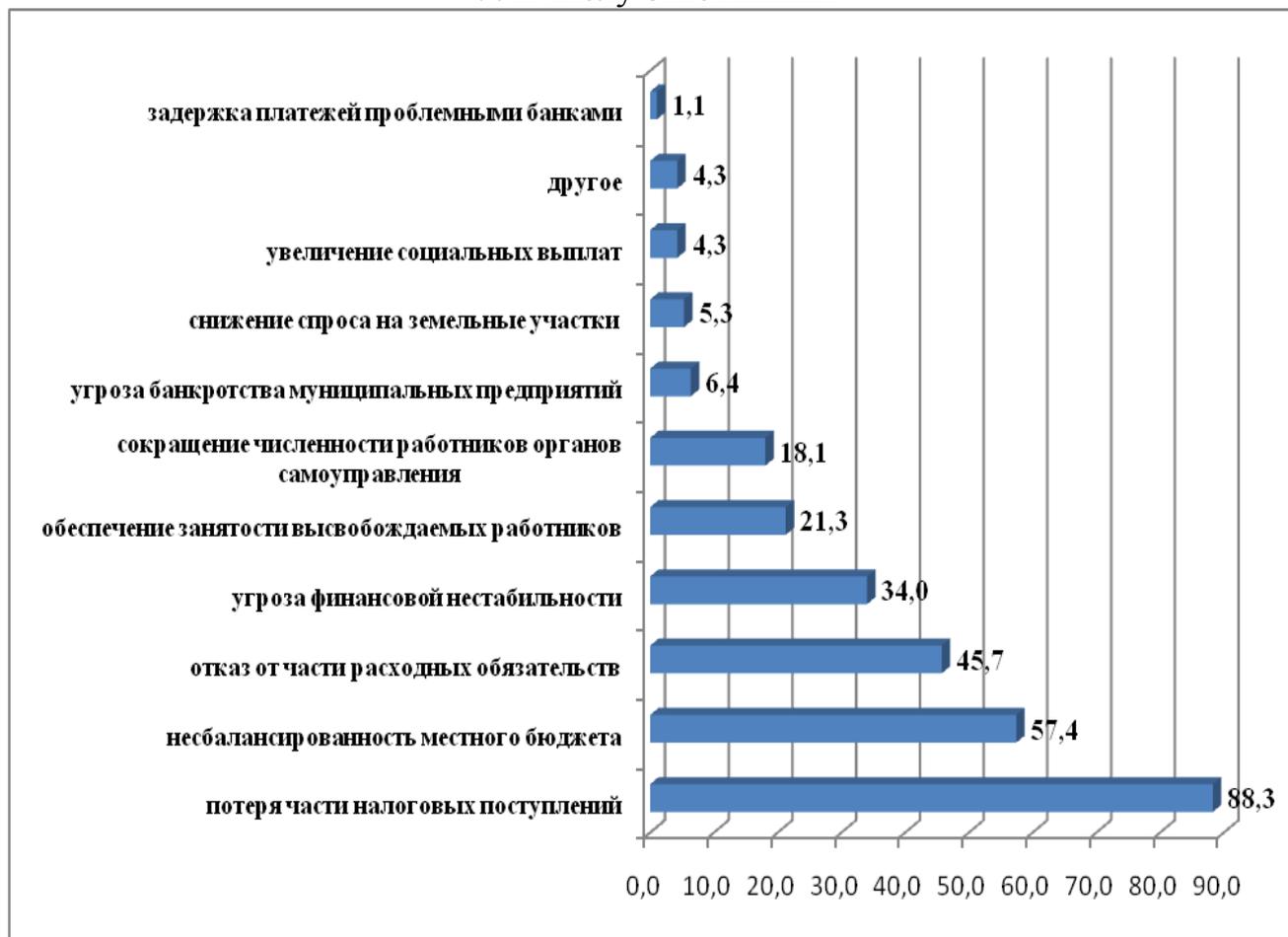
Стоит обратить внимание на то, что в 2009 г. гораздо чаще в числе кризисных отраслей назывались машиностроение (42,2%), промышленность строительных материалов (36,2%), а также основные отрасли специализации муниципальных образований, такие как добывающая промышленность, лесная и лесоперерабатывающая промышленность.

**Отрасли производственной сферы,  
в наибольшей степени затронутые кризисом,  
% к числу ответивших**



В этих условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами, в первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем (потеря части налоговых поступлений, несбалансированность местного бюджета, угроза финансовой нестабильности), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств. 67,6% ответивших говорят об опасении сворачивания областных (краевых) и 60% федеральных социальных программ, реализуемых на территории муниципальных образований. Учитывая реальную ситуацию в муниципальном образовании, 92,3% респондентов указывают на необходимость внесения изменений в бюджет муниципального образования и переноса сроков реализации программных мероприятий, 89,2% - пересмотра муниципальных программ, 84,3% сокращения инвестиционных программ.

## Проблемы в работе органов местного самоуправления в условиях кризиса, % к числу ответивших



Вместе с тем, 61% ответивших считают, что можно говорить о наличии позитивных элементов влияния кризиса (причем эта доля почти на 10 п.п. выше среди руководителей муниципальных образований-центров субъектов Федерации). Однако каждый третий опрошенный не видит таких элементов, а 12,8% не сочли возможным ответить на этот вопрос.

В целом кризис ориентирует на поиск внутренних резервов, оптимизацию расходов, развитие собственного производства, объединение усилий бизнеса, власти и городского сообщества для преодоления кризисных явлений.

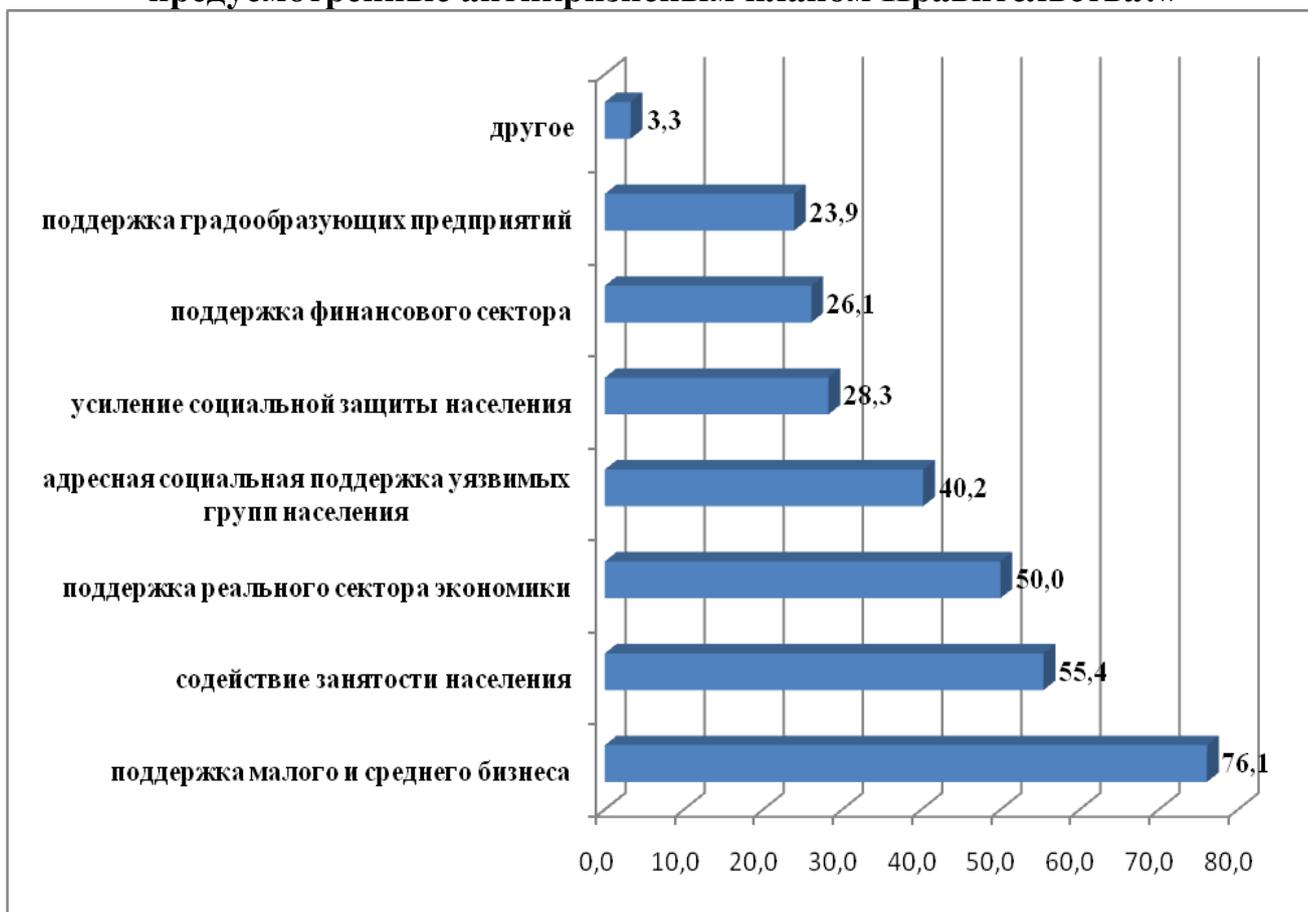
В качестве основных факторов, в наибольшей степени повлиявших на сложившуюся кризисную ситуацию, 92,6% руководителей муниципальных образований рассматривают внешние экономические факторы (падение цен на нефть, ослабление рубля и т.п.), 58,5% - обострение внешнеполитической ситуации. При этом 25,5% указывают также на внутренние факторы кризиса.

Свыше половины опрошенных указывают, что на ситуации в муниципальном образовании негативно сказались санкции, введенные против России, однако каждый шестой считает, что санкции никак не сказались, а 7,8% видят в них и позитивные моменты.

Кроме того, три четверти считают, что положительную роль могут сыграть и антисанкции, введенные в России, ориентирующие на импортозамещение и стимулирующие активизацию собственного производства.

Действенность антикризисных мер, предусмотренных планом Правительства России 58,8% ответивших руководителей муниципальных образований в целом оценивает положительно, еще 31,1% указывает на то, что эти меры действенны для разных сфер по-разному: для одних сфер - положительны, для других - нет, а 6,7% не ожидают положительного эффекта.

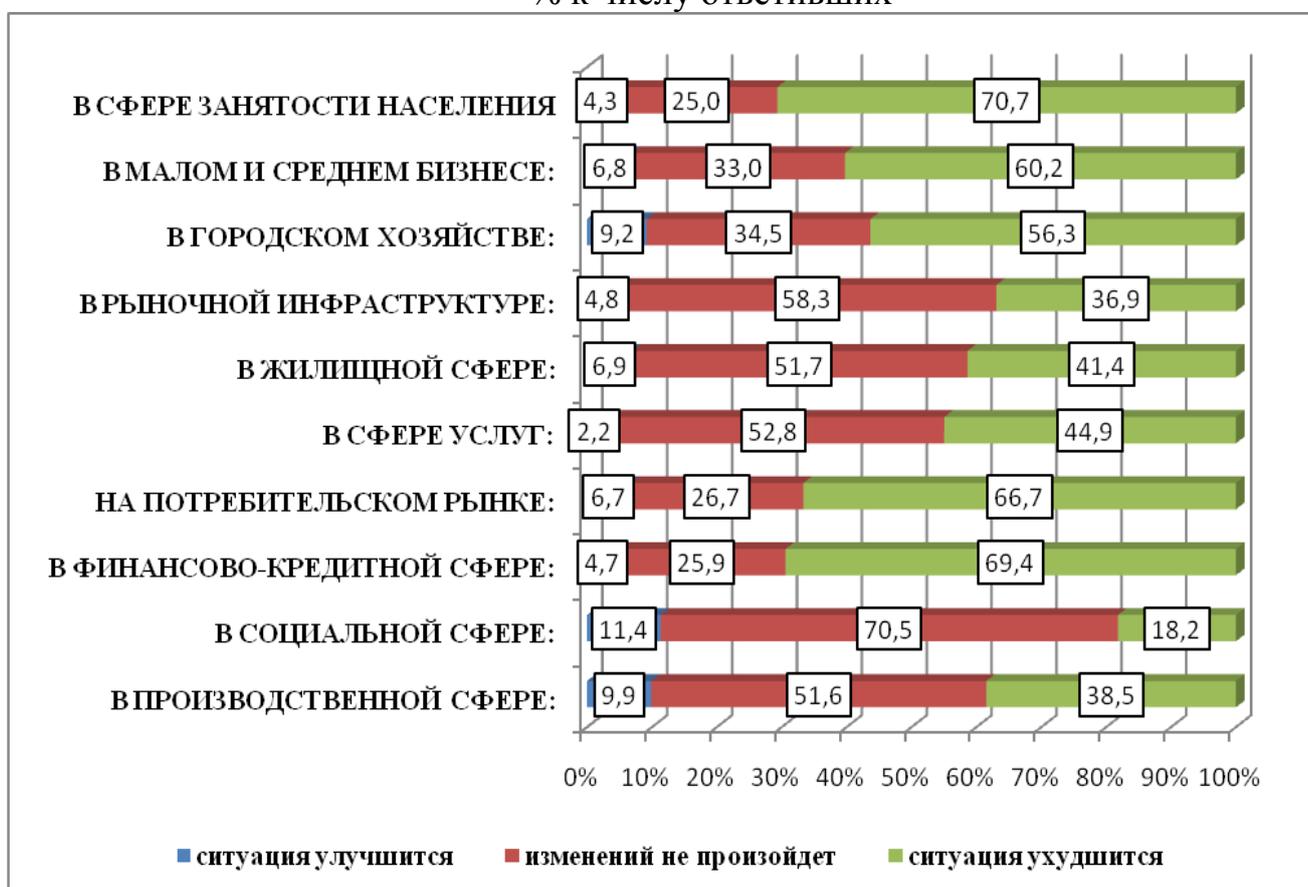
Распределение ответов на вопрос:  
**«В каких сферах наиболее действенны меры,  
предусмотренные антикризисным планом Правительства?»**



Среди мер, предусмотренных планом Правительства РФ, в качестве наиболее действенных рассматриваются поддержка малого и среднего бизнеса и реального сектора экономики, а также содействие занятости населения, в то время как поддержка финансового сектора, по мнению опрошенных, имеет существенно меньшее значение.

При этом оценка перспектив 2015 г. по сравнению с прошлым годом неоднозначна и дифференцирована по отдельным сферам.

**Оценка перспектив 2015 г. по сравнению с 2014 г.  
по основным сферам жизнедеятельности,  
% к числу ответивших**



В целом позитивные ожидания не очень высоки: по отдельным направлениям они колеблются от 2,2% (в сфере услуг) до 11,4% (в социальной сфере)

Наибольшая доля позитивных ожиданий в 2015 г. по сравнению с прошлым годом помимо социальной сферы связана с производственной сферой и городским хозяйством. Однако, если по отношению к социальной сфере 70,5% ответивших ожидает, что существенных изменений не произойдет и только 18,2% негативно оценивает перспективы 2015 г., то в производственной сфере ситуация

иная: 38,5% муниципальных руководителей отмечают возможности ухудшения ситуации в текущем году.

Наименьшая доля позитивных ожиданий наблюдается в отношении сферы занятости населения, жилищной сферы, рыночной инфраструктуре и финансово-кредитного сектора.

В целом по большинству отраслей тенденции носят негативный характер. Наибольшие негативные ожидания касаются сферы занятости населения (70,7% ожидают ухудшения ситуации), финансово-кредитной сферы (69,4%) и потребительского рынка (66,7%).

Обращает на себя внимание тот факт, что оценки перспектив 2010 г. были существенно более оптимистичными: тогда ухудшения в производственной сфере ожидали 15,4%, а в жилищной – 26,6%, по всем остальным сферам ожидания ухудшений были значительно ниже.

Надо сказать, что перспективы развития финансово-экономического кризиса по сравнению с предыдущими годами, начиная с 2011 г. стали существенно более сдержанными: если в 2011 г. только 6,6% опрошенных говорили о возможности развития кризиса, в 2012 г.- около 17%, в 2013 г. такие опасения высказывали 30,6%, то уже в начале 2014 г. уже 45% высказывали опасения усугубления кризиса, что по сути предвосхитило кризисную ситуацию конца 2014 г.

В среднем, по оценкам руководителей, доля недовольного населения составляет около 30%. Обращает на себя внимание тот факт, что каждый десятый из опрошенных не посчитал для себя возможным дать оценку степени недовольства населения, что, по-видимому, может быть связано с неопределенностью ситуации.

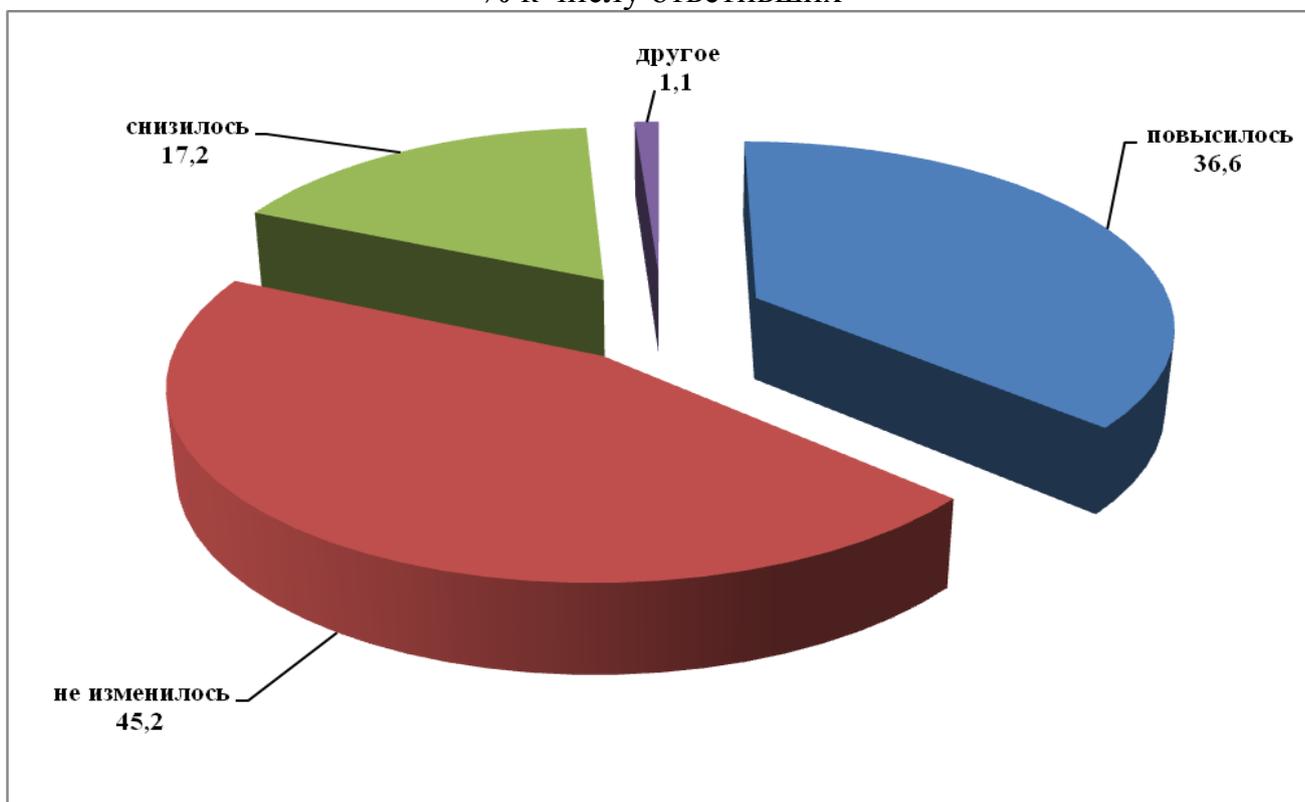
И, тем не менее, возможность нарастания протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» - 67,7%, однако, только 9,7% считает это невозможным, а каждый пятый говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться.

Вместе с тем, основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, коренится не в особенно-

стях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, а в общей экономической ситуации в стране: в первую очередь возможность нарастания протестных настроений жителей 84,8% опрошенных связывают с недовольством жителей, обусловленным именно общей ситуацией в стране.

Другими источниками возможного нарастания протестных настроений, по мнению руководителей муниципальных образований, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения (прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений), на которую указывает каждый пятый ответивший, с другой – излишняя политизация органов власти, недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений, отсутствие у населения реальных рычагов влияния на власть, отсутствие у населения эффективных способов выражения своего мнения (слабая связь депутатов с населением, отсутствие независимых СМИ и т.п.).

**Оценка изменения доверия населения  
к деятельности местных органов власти,  
% к числу ответивших**



Тем не менее, каждый шестой отмечает снижение доверия населения в последнее время, эта доля на 7 п.п. выше, чем наблюдалось в предыдущие годы.

Среди проблем, в наибольшей степени волнующих население, сегодня на первый план вышли проблемы роста цен на продукты и товары первой необходимости и повышения цен на услуги ЖКХ, существенно опередившие другие проблемы (их выделяют соответственно 91,5% и 70,2% ответивших) при низком уровне зарплаты и пенсий. Второе место занимает медицинское обслуживание, его доступность, платность.

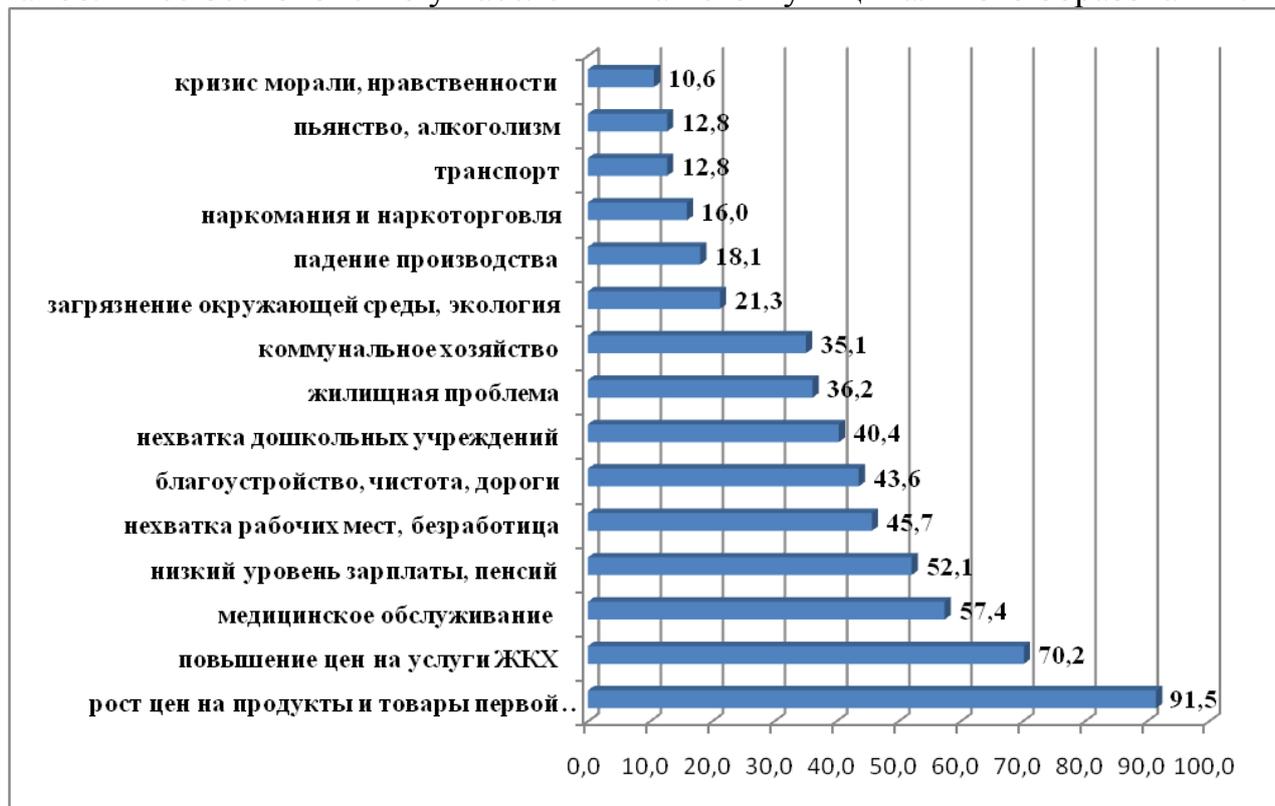
Основные претензии, которые чаще всего предъявляют к местным органам власти жители муниципалитета, обусловлены необходимостью решения насущных проблем, связанных с деятельностью сферы ЖКХ (тарифами, качеством услуг, работой управляющих компаний), ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной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

### **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?»<sup>1)</sup>



Говоря о динамике, следует отметить существенное обострение проблем материального благополучия на фоне которых снизилась значимость многих других проблем.

<sup>1</sup> Приведены проблемы, набравшие более 10% ответов.

Что касается проблемы нехватки рабочих мест, безработицы, она вновь обострилась: сегодня она занимает 5 место в ранжированном ряду по степени остроты проблем, среди основных «болевых» точек в 2015 г. на нее указали 45,7% респондентов, хотя до 2014 г. ее значимость устойчиво снижалась (если в 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, в 2011 г. ее называли 37,5%, затем ее выделяли в качестве наиболее беспокоящей лишь 15-16%), что обеспечило ей перемещение со 2-го на 14-ое).

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

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Нехватка рабочих мест, безработица	45,7	16,0	15,3	18,2	37,5
Падение производства	18,1	17,0	10,6	2,6	11,3
Низкий уровень зарплаты, пенсий	52,1	40,4	52,9	53,2	61,3
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	91,5	44,7	31,8	48,1	73,8
Повышение цен на услуги ЖКХ	70,2	85,1	81,2	70,1	82,5
Жилищная проблема	36,2	48,9	61,2	71,4	51,3
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	43,6	56,4	50,6	42,9	35,0
Коммунальное хозяйство	35,1	47,9	44,7	41,6	23,8
Транспорт	12,8	18,1	17,6	7,8	6,3
Медицинское обслуживание (качество, платность)	57,4	67,0	47,1	51,9	41,3
Образование (качество, доступность)	4,3	6,4	8,2	1,3	1,3
Нехватка дошкольных учреждений	40,4	46,8	61,2	79,2	72,5
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	8,5	11,7	9,4	9,1	2,5
Наркомания и наркоторговля	16,0	17,0	21,2	16,9	13,8
Пьянство, алкоголизм	12,8	19,1	18,8	26,0	18,8
Загрязнение окружающей среды, экология	21,3	26,6	21,2	16,9	15,0
Коррупция	3,2	7,4	8,2	6,5	2,5
Кризис морали, нравственности	10,6	7,4	9,4	7,8	11,3
Отношения между людьми, озлобленность	6,4	9,6	8,2	3,9	5,0

Вместе с тем, 45,2% опрошенных считают, что доверие населения не изменилось, а 36,6% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти.

Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти достаточно высок, и одна из задач состоит в том, чтобы его не растратить. Вместе с тем, представляется, что у местной власти есть недостаточно используемые резервы для нормализации ситуации и повышения доверия населения.

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 (значимость СМИ как канал информирования жителей, по мнению опрошенных, растет), встречи с жителями на местах, выездные приемные.

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

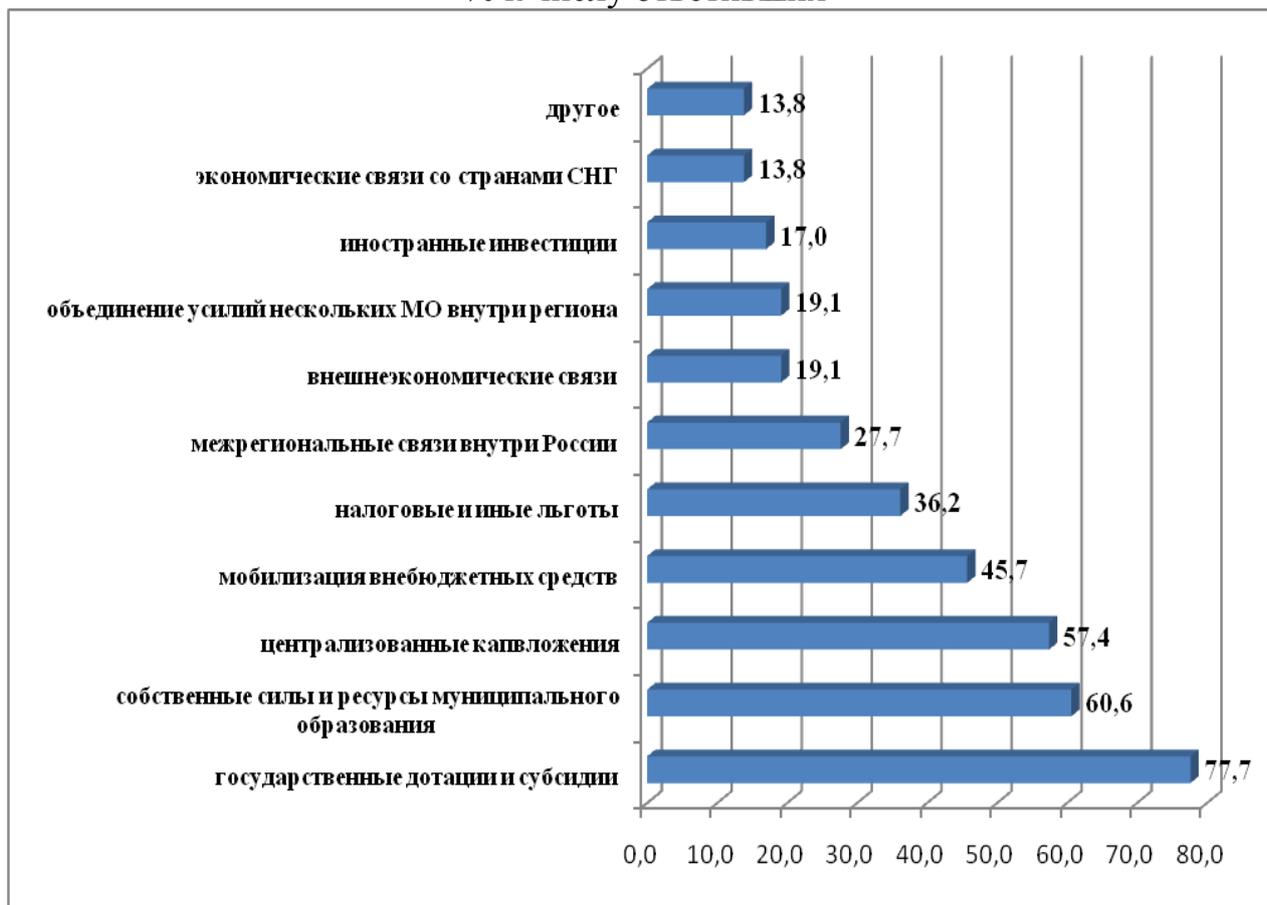
	2015 г.	2014 г.	2013 г.
Систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями	84,4	75,0	66,7
Выездные приемные, проведение встреч с жителями, на местах	68,9	72,8	61,9
Привлечение жителей к обсуждению программ развития территории	64,4	59,8	63,1
Регулярные отчеты руководителей перед населением	64,4	53,3	56,0
Привлечение общественных организаций к разработке муниципальных программ	27,8	30,4	28,6

Существенным, с точки зрения руководителей муниципальных образований, является привлечение жителей к обсуждению программ развития территории. 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.

## **Потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании**

В качестве основного источника улучшений современной ситуации 77,7% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, кроме того значительна роль централизованных капвложений (57,4%).

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



Надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое лидерство на протяжении всех последних лет, вместе с тем несколько сократились ожидания централизованных капвложений и налоговых льгот, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки приоритетов федеральных программ.

Другим важным источником улучшения сегодня 60,6% руководителей называют собственные силы и ресурсы муниципального образования и 45,7% - мобилизацию внебюджетных средств. При этом надежды на собственные силы и ресурсы в кризисных условиях тоже несколько сократились.

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

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.
Государственные дотации и субсидии	77,7	76,6	80,0	77,9	65,0	79,1
Централизованные капиталовложения	57,4	68,1	68,2	54,5	58,8	67,2
Внешнеэкономические связи	19,1	18,1	15,3	15,6	12,5	14,9
Иностранные инвестиции	17,0	14,9	11,8	11,7	20,0	23,9
Межрегиональные связи внутри России	27,7	25,5	21,2	14,3	10,0	19,4
Экономические связи со странами СНГ	13,8	7,4	4,7	5,2	2,5	6,0
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	60,6	74,5	63,5	83,1	66,3	53,7
Мобилизация внебюджетных средств	45,7	50,0	44,7	37,7	37,5	43,3
Налоговые и иные льготы	36,2	44,7	30,6	27,3	23,8	37,3
Объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона	19,1	11,7	18,8	11,7	11,3	6,0

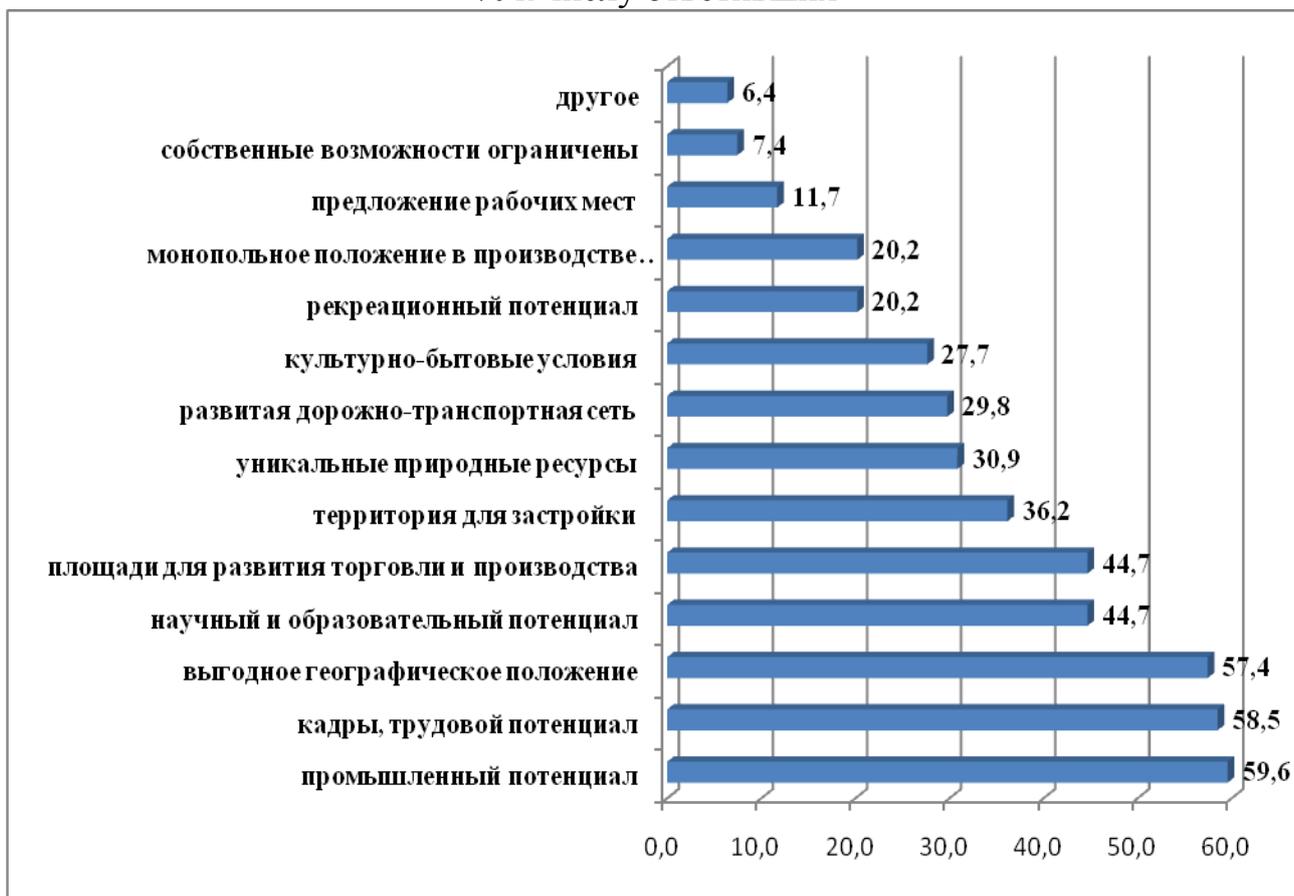
Обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на введенные санкции, источники улучшения, связанные с внешнеэкономическими связями и иностранными инвестициями, не теряют своей значимости.

Кроме того, стоит отметить рост ориентации на усиление межрегиональных связей внутри России, экономических связей со странами СНГ, а также внутрирегиональные межмуниципальные взаимодействия, направленные на объединение усилий нескольких муниципальных образований в решении местных проблем.

Собственные возможности для улучшения ситуации опрошенные руководители муниципальных образований, в первую очередь, связывают с промышленным, кадровым и научно-образовательным потенциалом.

Промышленный потенциал отмечается как потенциальный источник улучшений 59,6% респондентами.

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



Выгодное географическое положение занимает третье место среди возможностей улучшения ситуации в центрах субъектов Федерации. Также отмечается потенциал, связанный с предложением площадей для развития торговли и производства.

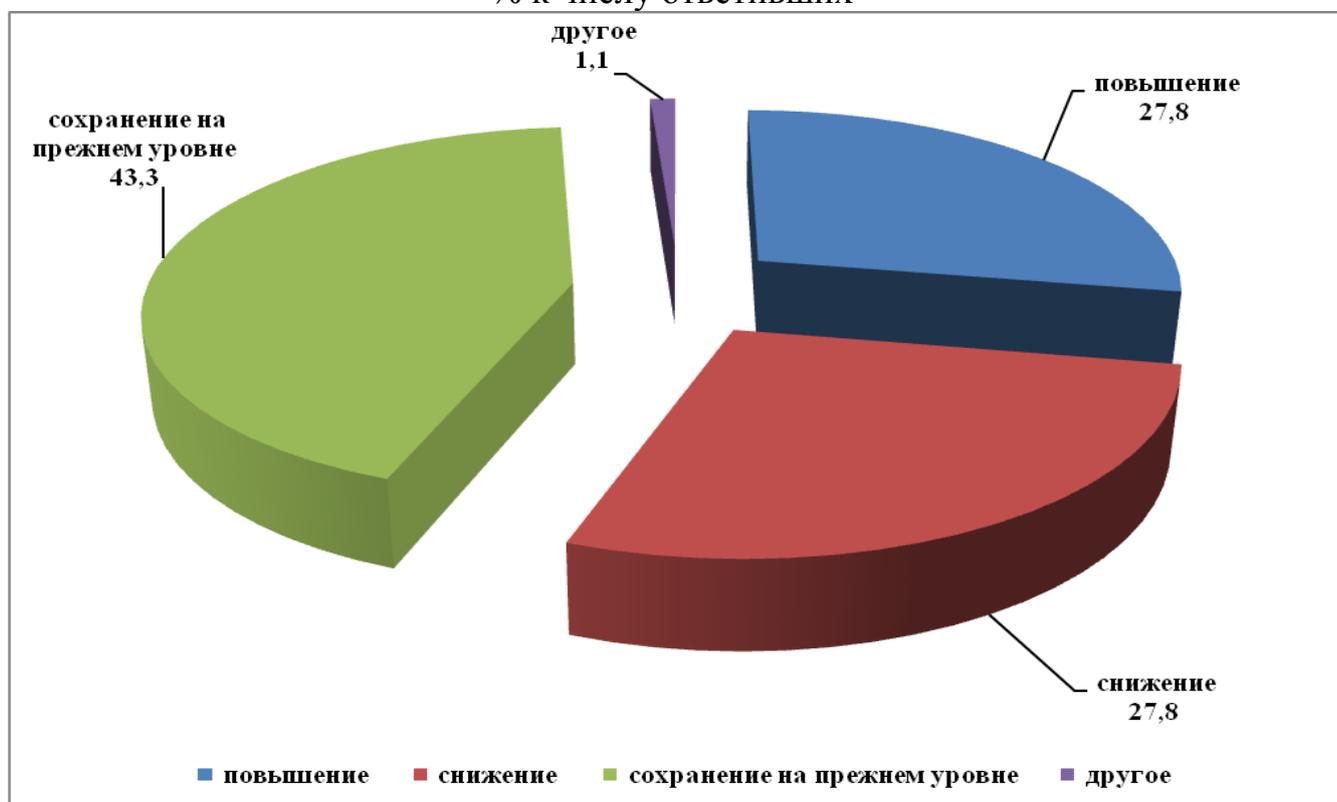
В этих условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования (не только для иностранных инвесторов, но и российских) становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, выгодное географическое положение и кадры, по мнению многих опрошенных,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

Одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципалитетах и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления может служить межмуниципальное взаимодействие – объединение усилий и ресурсов муниципалитетов для совместного решения вопросов местного значения.

## Развитие системы местного самоуправления

Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (43,3%) в 2015 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне. Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления дали 27,8% опрошенных руководителей муниципальных образований, такое же количество опрошенных заявили 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.

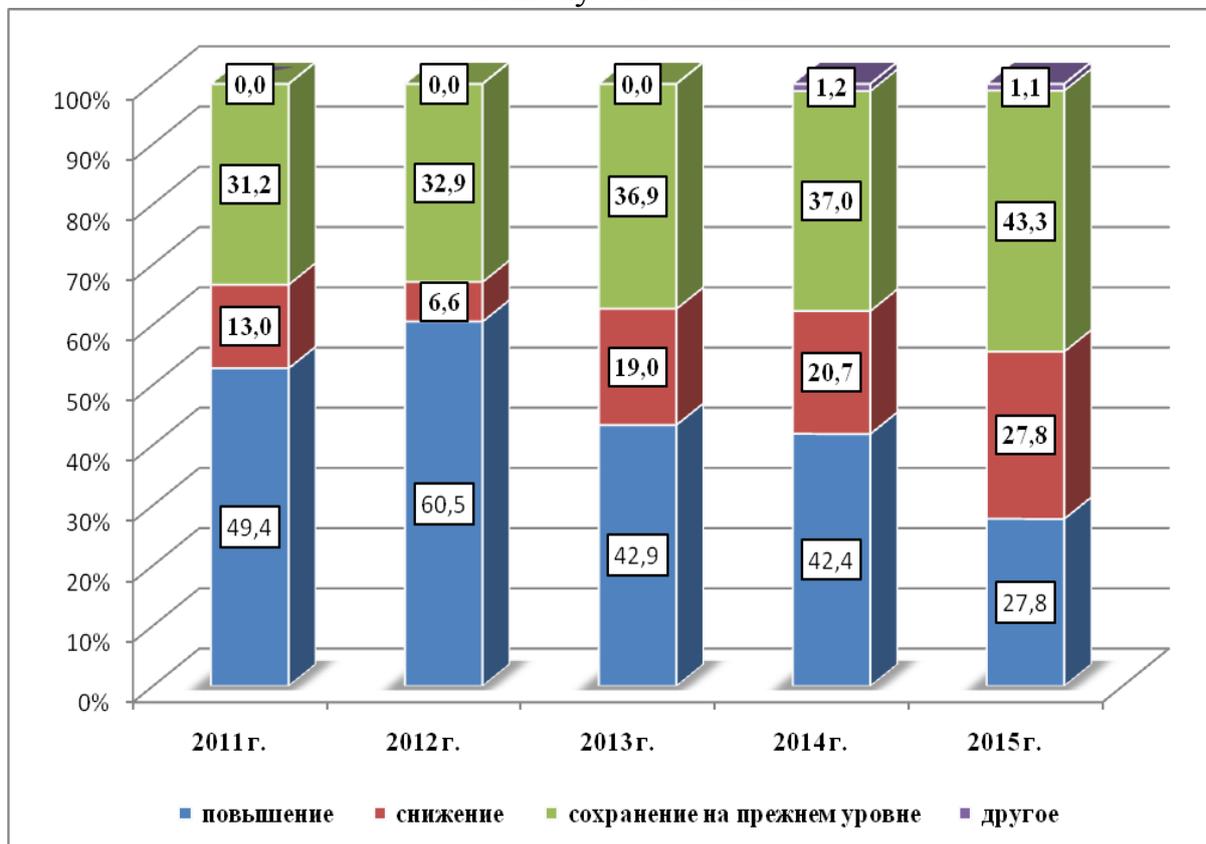
### Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших



Вместе с тем, обращает на себя явно выраженная негативная тенденция: оценки 2015 г. менее оптимистичны, чем в предыдущие годы, почти на 17 про-

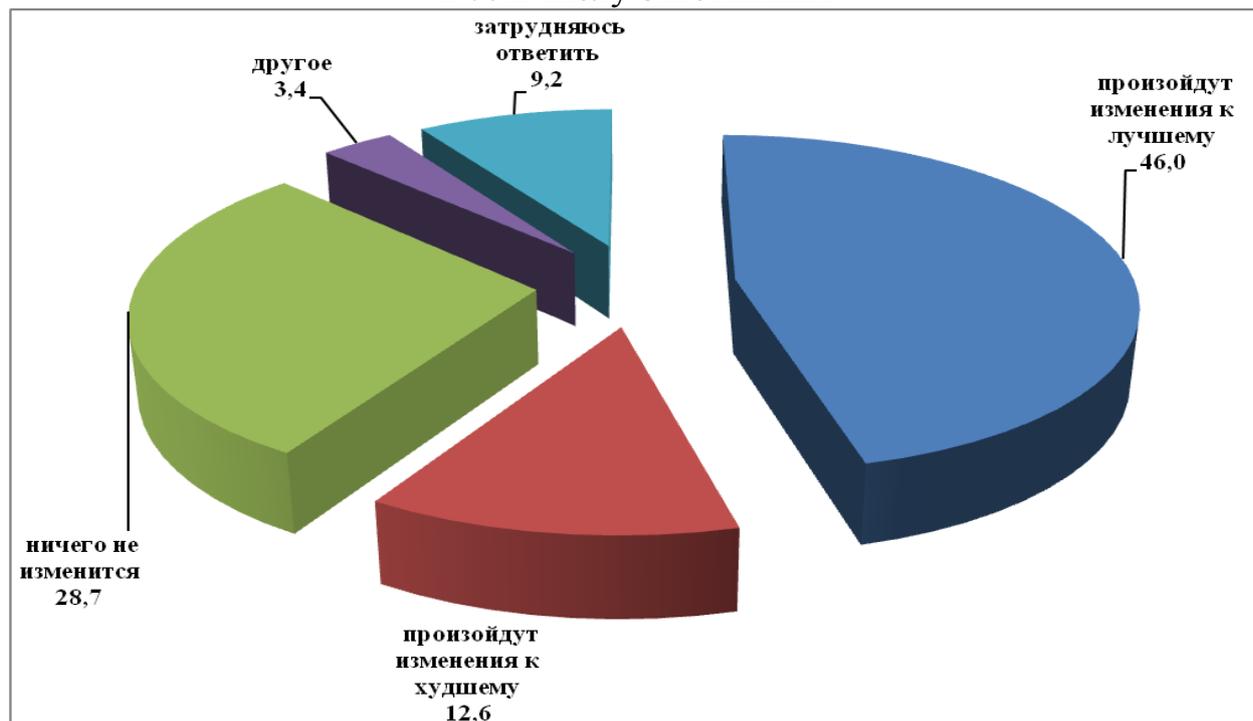
центных пунктов уменьшилась доля позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, в том числе и за счет увеличения числа негативных оценок.

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



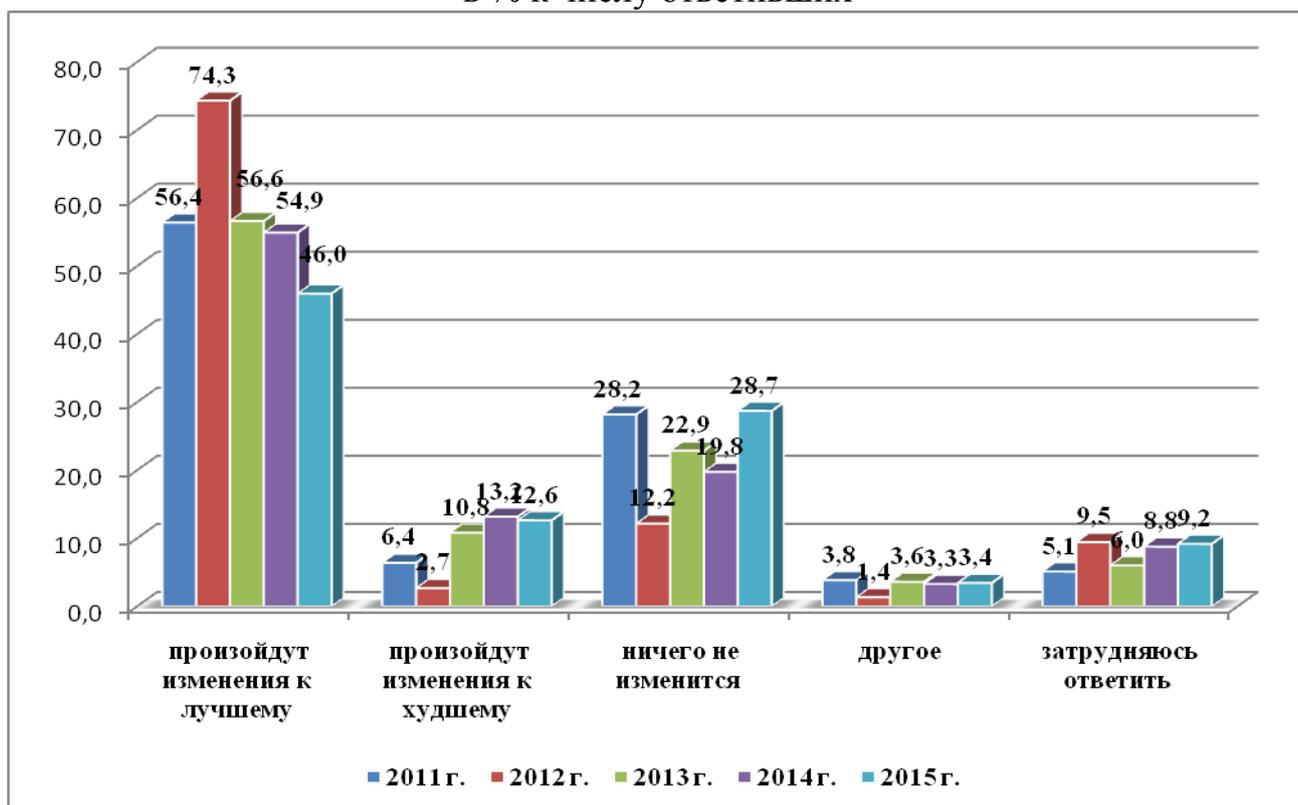
Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что сегодня 46% считают, что произойдут изменения к лучшему, в целом отмечается некоторая неопределенность: каждый 11-й затруднился ответить. Кроме того, 7,5% опрошиваемых вообще не сочли для себя возможным ответить на этот вопрос.

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



По сравнению с предыдущими годами наблюдается снижение оптимизма: на 9 п.п. сократилась доля ожидающих позитивных изменений, причем эта доля в 2015 г. была самой низкой за последние 5 лет.

## Динамика оценок направления изменений для работы органов местной власти за 2011-2015 гг., 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.

Распределение ответов на вопрос:  
**«Что сдерживает самостоятельность местных органов  
 власти и управления в современных условиях?»**,  
 % к числу ответивших



Основные трудности для себя как руководителя при работе в современных условиях 69% опрошенных видят в ограниченности предоставленных прав, а также в отсутствии надежных правовых гарантий (46,5%).

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

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	92,3	94,6	95,3	94,7	90,8
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	61,5	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	48,4	52,2	57,6	53,3	52,6
Недостаточность правовых гарантий	14,3	29,3	28,2	30,7	27,6
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	28,6	26,1	31,8	25,3	30,3
Неподготовленность кадров на местах	15,4	22,8	21,2	17,3	25,0
Привычка работать по-старому	8,8	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	14,3	13,0	10,6	24,0	11,8
Недостаточная инициативность работников	9,9	8,7	8,2	6,7	19,7
Ничего не сдерживает	2,2	0,0	0,0	1,3	1,3

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 выполнять 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, связан-

ных с неразработанностью конкретных механизмов реализации норм законодательства.

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.

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	27,1	55,6	17,3
Земельно-имущественные отношения	23,2	28,0	48,8
Взаимоотношения с органами государственной власти	16,0	61,8	22,2
Межбюджетные отношения	9,8	50,0	40,2
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления вашего муниципального образования	13,1	80,3	6,6
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	11,5	88,5	0

По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (80,3%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (88,5%).

В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 48,8% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений, 40,2% – межбюджетных отношений, 22,2% – взаимоотношений с органами государственной власти.

Прежде всего, руководители муниципальных образований обращают внимание на нестабильность законодательства о местном самоуправлении, несогласованность отдельных положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с иными федеральными законами. Неконкретность многих правовых норм, отсутствие четких принципов разграничения полномочий, наличие в системе законодательства нормативных актов, ответственность за реализацию которых возлагается на нижестоящие бюджеты без передачи им соответствующих полномочий, тормозит решение острых социальных проблем и не дает муниципалитетам перейти от функционирования к развитию территорий. Нередко изменения в действующее законодательство вносятся до завершения периода, необходимого для адаптации предыдущих изменений.

Не решены вопросы экономической самостоятельности муниципалитетов. Главная проблема - недостаточная финансовая обеспеченность полномочий местного самоуправления, централизация финансовых средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, наличие значительных встречных финансовых потоков между бюджетами всех уровней в результате бюджетных трансфертов и субвенций, не приводящих к полноценному выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетов муниципалитетов. Финансирование местных органов – один из самых сложных вопросов в программе децентрализации. Финансовая автономия встречает постоянные препятствия из-за того, что различные положения законодательства позволяют центру напрямую вмешиваться в выполнение самых основных функций местных органов власти. Существует внутренняя взаимосвязь между степенью децентрализации компетенций и финансовой автономией, предоставляемой местным органам власти.

Среди нерешенных проблем местного самоуправления можно выделить нечеткость условий при перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу региональных органов государственной власти, отсутствие механизма согласования таких условий с органами местного самоуправления. Не в полной мере обеспечена дифференциация муниципальных образований в зави-

симости от их специфики при решении ряда принципиальных вопросов, в частности, наделения городских округов статусом городских округов с внутригородским делением. Также при реализации этой процедуры отсутствует детальная регламентация в Федеральном законе порядка учета мнения населения муниципального образования.

При этом многие руководители муниципальных образований отмечают, 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.

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.

Несколько улучшили ситуацию изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесённые Федеральным законом от 25.06.2012 №

91-ФЗ, запретившие возлагать на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

Кроме того, положительно оценивают и ограничение проверок органов местного самоуправления контролирующими органами (Федеральный закон от 21.12.2013 № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Федеральным законом от 30.05.2015 № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 14-1 и 16-1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сделан первый шаг к определению уровня власти, ответственного за мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных. Этим Законом определено, что организация проведения па территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, отнесена к компетенции субъектов РФ. Соответственно, эти мероприятия будут являться расходными обязательствами субъектов РФ и финансироваться за счет региональных бюджетов. При этом к правам органов местного самоуправления Закон также отнес осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории городского округа. Решение этих вопросов является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления, и может осуществляться за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Позитивно воспринимается и дополнение перечня вопросов местного значения городского округа вопросом – осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответ-

ствии с жилищным кодексом, значительным образом улучшили ситуацию в работе с организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами.

Предоставлена возможность передачи на уровень нижестоящих бюджетов отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов

Наконец-то исключены из перечня вопросов местного значения городского округа, несвойственных органам местного самоуправления вопросов, предусмотренных подпунктами 12. 21. 35.39 части 1 статьи 16 № 131-ФЗ.

Ряд муниципальных образований, расположенных, преимущественно, в европейской части России отметили положительную роль поправок, направленных на повышение роли субъектов РФ в организации местного самоуправления на своих территориях. Новеллы Федерального закона № 136-ФЗ утвердили конституционный принцип территориальной организации местного самоуправления, установленный ч. 1 ст. 131 Конституции РФ («местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»). Установление возможности образования в городских округах внутригородских районов как муниципальных образований, делает местное самоуправление в больших городах реальностью. Федеральным законом № 8-ФЗ внесены изменения в 131-ФЗ, касающиеся способов избрания главы муниципального образования. Эти изменения представляют больше возможностей и гибкости в регулировании системы избрания главы отметили представители некоторых муниципальных образований.

Вместе с тем, в ряде случаев поправки не только не улучшили, а скорее ухудшили ситуацию.

В соответствии с вносимыми в последнее время изменениями в законодательство часть полномочий, осуществляемых ранее органами местного самоуправления, перешла на уровень субъекта РФ, в частности, перешли на уровень области полномочия в сфере охраны здоровья населения и социального обслуживания граждан, что серьезно ухудшило реальную ситуацию в указанных вопросах.

С другой стороны, при недостатке собственной доходной базы местных бюджетов на осуществление полномочий органов местного самоуправления, процессы передачи дополнительных государственных полномочий усугубляют проблему сбалансированности местных бюджетов. Количество вопросов местного значения городских округов увеличилось с 27 до 44, муниципальных районов – с 20 до 38, поселений – с 22 до 39, при этом не производились не только компенсация возросших расходов на их решение, но и расчет «стоимости» этих новых полномочий.

Это нормы, предусматривающие возможность перераспределения законом субъекта РФ полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также определение состава муниципального имущества внутригородских районов и источников доходов местных бюджетов внутригородских районов законами субъектов РФ (Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ), а также дополнение вопросов местного значения городского округа (ст. 16 № 131-ФЗ) следующими вопросами, несвойственными органам местного самоуправления:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа (п. 7.1 введен Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2 введен Федеральным законом от 22.10.2013 № 284-ФЗ);

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участ-

кового уполномоченного полиции (п. 9.1 введен Федеральным законом от 19.07.2011 № 247-ФЗ);

- до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности (п. 9.2 введен Федеральным законом от 19.07.2011 № 247-ФЗ) - коллизия со ст.ст. 92.93 Жилищного кодекса РФ и ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О полиции»;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа (п. 29 введен Федеральным законом от 29.12.2004 № 199-ФЗ), что в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- обязательность проведение оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, для проектов, которые принимаются исключительно в целях приведения таких нормативных правовых актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством. Очевидно, что последняя категория проектов нормативных правовых актов не нуждается в оценке регулирующего воздействия, поскольку, во-первых, муниципальные правовые акты в безусловном порядке должны приводиться в соответствие с актами, имеющими высшую юридическую силу, во-вторых, на федеральном и региональном уровнях уже проводится оценка регулирующего воздействия проектов соответствующих законов.

Учитывая, что основные проблемы, по мнению опрошенных руководителей, 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.

Прежде всего, целесообразным представляется завершить согласование с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также отраслевых (в сфере земельных, градостроительных отношений, ресурсоснабжения) и региональных законов. В частности, необходимо одновременно предусмотреть детальную регламентацию порядка перераспределения полномочий между муниципальным и региональным уровнями, а также обеспечить соответствие региональных нормативных правовых актов положениям Федерального закона. В соответствии с ч. 11 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут устанавливаться отраслевыми федеральными законами. При этом таких федеральных законов на сегодняшний день принято более двухсот. Сегодня необходимо провести их инвентаризацию для выявления в них норм, устанавливающих полномочия по вопросам местного значения, и определить, чтобы эти полномочия были установлены исключительно по вопросам местного значения, а их формулировка позволяла учитывать возможность их частичного перераспределения между региональным и муниципальным уровнями власти.

Необходимо проведение Минюстом РФ мониторинга ряда федеральных нормативных правовых актов с целью внесения в них изменений и указывает на явные несоответствия ряда федеральных законов. Среди основных предложений по изменению законодательства можно выделить следующие:

1. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности. Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» финансовое обеспечение деятельности полиции, включая гарантии социальной защиты сотрудников полиции, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в соответствии с законодательством РФ, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета. Следовательно, финансирование социальных гарантий сотрудников полиции и членов их семей, включая предоставление жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности, должно осуществляться за счет средств федерального, а не местного бюджета. Таким образом, представляется необходимым исключение пункта 9.2 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. С 01.03.2015 вступили изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, предусматривающие использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности без предоставления земельных участков, в частности, для размещения нестационарных торговых объектов. В тоже время Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не закреплены положения, определяющие процедуру размещения нестационарного торгового объекта.

3. Также ряд представителей муниципальных образований обращают внимание на изменение законодательства, регулирующее отдельные вопросы проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено создание региональных фондов капитального ремонта, принятие региональных программ капитального ремонта. Действие Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства продлено до 2018 года. Также из статьи 16-1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключено право органов местного самоуправления на осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года. При этом в связи с тем, что бесплатная приватизация гражданами жилых помещений опять продлена - до 01.03.2016, статья 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» продолжает действовать. В целях освобождения органов местного самоуправления от выполнения несвойственных функций, не предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устранения противоречий в федеральном законодательстве и развития новых механизмов проведения капитального ремонта многоквартирных домов необходимо признать статью 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» утратившей силу.

4. Статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено утверждение правил благоустройства территории городского округа, установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. На основании этих норм органами местного самоуправления утверждаются правила благоустройства, предусматривающих обязанности хозяйствующих субъектов по уборке и содержанию территорий, прилегающих к занимаемым или объектам (здания, павильоны, киоски и т.п.). Необходимо соотнести нормы Федерального

закона № 131-ФЗ и Гражданского кодекса РФ и четко определить полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства.

5. Некоторыми муниципальными образованиями выявлена коллизия между п. 9.1. ч. 10 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (согласно которому в случае призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно) и ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в соответствии с которым гражданам, избранным депутатами представительных органов муниципальных образований или главами муниципальных образований и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, предоставляется отсрочка от призыва на военную службу на срок полномочий в указанных органах).

6. В целях исключения многозначности толкования норм предлагается установить в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» критерии оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом (п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

7. В настоящее время отсутствует единый правовой акт на федеральном и региональном уровне по организации и осуществлению пассажирских перевозок на автобусах малого и особо малого класса (работающих в режиме маршрутного такси) индивидуальными предпринимателями. Вопрос о возмещении перевозчикам, осуществляющим перевозки пассажиров автомобильным общественным транспортом на городских маршрутах, затрат и недополученных доходов, возникающих в результате государственного регулирования цен (тарифов), из бюджета муниципального образования. Максимальный тариф на разовую поездку устанавли-

ливается региональными органами власти, а компенсацию убытков осуществляют муниципалитеты, независимо от объемов собственных доходов бюджета.

8. Усматриваются противоречия при регламентации вопроса проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в части действия статьи 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации). Согласно части 6 статьи 4 Федерального закона разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, разрешаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. На сегодняшний день не установлен порядок разрешения разногласий, возникающих при оценке заключений, составляемых при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 3 Федерального закона. Отбывание наказания в виде обязательных и исправительных работ (в части действия статей 49 и 50 Уголовного кодекса Российской Федерации, статей 25 и 39 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации). Правовыми нормами Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации предусмотрено определение органами местного самоуправления вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также определение мест для отбывания исправительных работ. При этом не определен статус муниципальных образований, органы местного самоуправления которых обязаны, в силу указанных федеральных законов, определять места для отбывания наказания в виде обязательных и исправительных работ. Вследствие указанной правовой неопределенности в судебных органах рассматриваются споры (по искам органов прокуратуры) об обязанности органов местного самоуправления муниципальных районов определить места отбывания исправительных и обязательных работ (по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

9. Также предлагается внести изменения в статью 85 № 131-ФЗ и отменить срок отчуждения или репрофилирования имущества, находящегося в муници-

пальной собственности на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 № 131-ФЗ и не переданного в федеральную собственность. Установить, что при наличии утвержденной документации по планировке территории, выполненной в соответствии с главой 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации и прошедшей публичные слушания, кадастровый учет осуществляется на основе данной документации по планировке территорий, а иных документов и процедур по межеванию земельного участка не требуется.

### **Модели организации местного самоуправления**

Вступившие недавно в действие поправки к № 131-ФЗ, предусмотренные № 136-ФЗ и № 8-ФЗ, законодательно закрепили вариативность моделей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, выбор которых определяется соответствующими законами субъектов Федерации.

При этом законодательная база нестабильна: модели, установленные законами субъекта Федерации во исполнение № 136-ФЗ к декабрю 2014 г., к настоящему времени уже претерпели изменения в связи с вступлением в действие № 8-ФЗ в 2015 г. Обобщенный обзор законодательной базы субъектов Федерации в отношении системы организации местного самоуправления, действующей в конце 2014 г., и ее последующих изменений (по состоянию на конец мая 2015 г.), приведен в Приложении.

Для муниципальных образований, руководители которых приняли участие в данном опросе, введенными в действие законами субъектов Федерации, предусмотрены различные модели, и отношение к ним среди опрошенных руководителей неоднозначно.

**Соотношение моделей, установленных законами субъектов Федерации и наиболее целесообразных для конкретного муниципального образования, с точки зрения их руководителей,  
% ответивших**

Модель системы организации местного самоуправления	Установленная законом субъекта Федерации	Наиболее целесообразная модель
I. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава	24,7	51,8
II. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и исполняет обязанности председателя представительного органа, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	1,1	1,2
III. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет обязанности его председателя, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	37,6	16,5
IV. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию	5,4	5,9
V. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию	34,4	22,4

Из таблицы очевидны существенные расхождения, наблюдаемые при сопоставлении моделей, которые были законодательно установлены законами субъектов Федерации, и моделей, которые с точки зрения руководителей муниципалитетов наиболее целесообразны и эффективны в конкретном муниципальном образовании. Так, 51,8% ответивших, считают наиболее целесообразной для их муниципального образования модель, при которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, а председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава,

в то время, когда только 24,7% указывает на то, что такая форма законодательно предусмотрена для их муниципального образования.

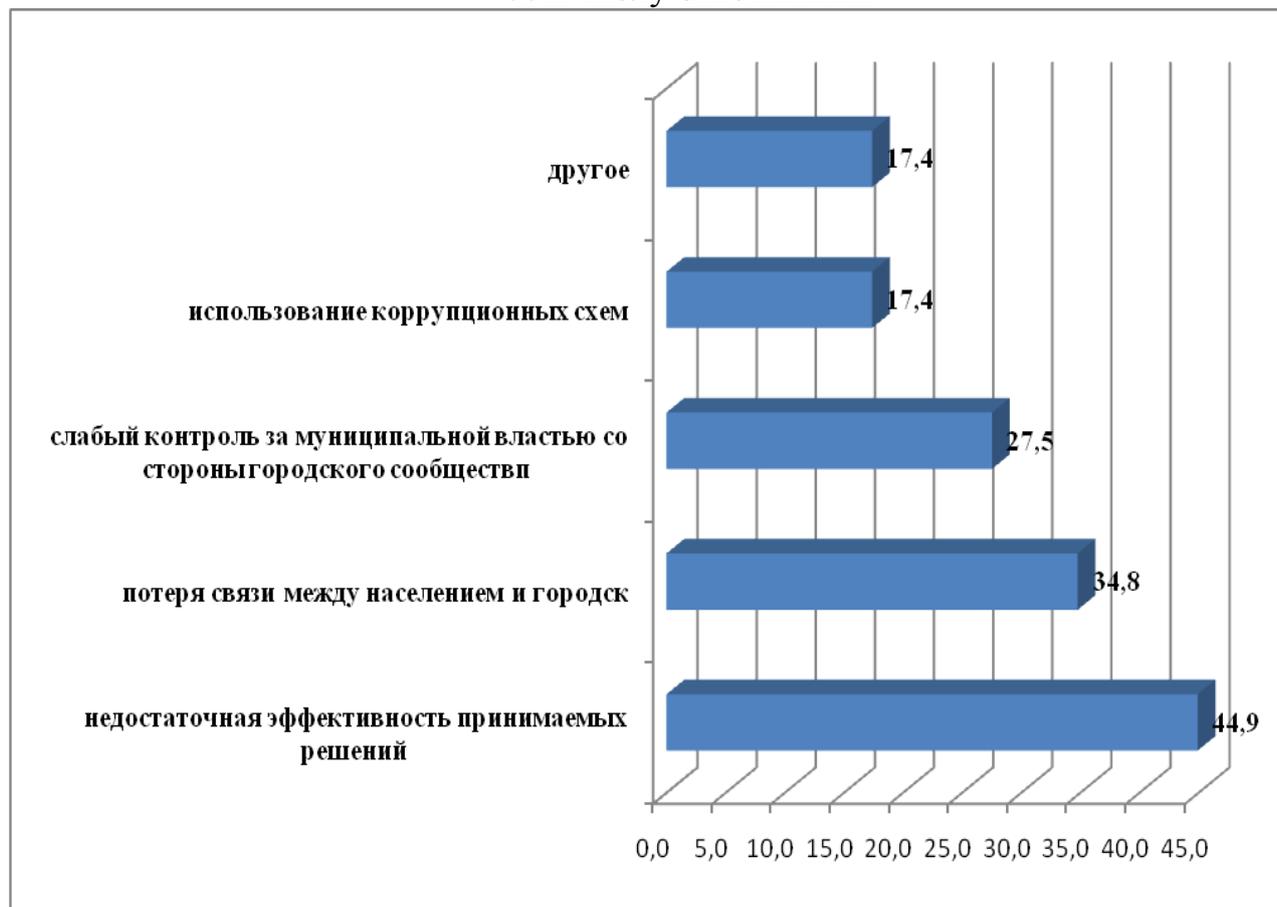
Что касается моделей с сити-менеджером, который назначается по конкурсу или избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (новая форма, установленная федеральным законом № 8-ФЗ), то и в том, и в другом случае доля руководителей местной власти, считающих такую модель оптимальной для муниципального образования, существенно ниже, чем установлено законами субъектов Федерации.

Высказываются также опасения, что подмена прямых выборов делегированием может подорвать доверие к власти. Прямые выборы мэра делают его 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 много вопросов процедура назначения сити-менеджера, при которой возможно усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, что противоречит конституционным принципам.

Эти вопросы до конца не решаются и новой процедурой избрания главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

**Недостатки существующей системы местного самоуправления,  
преодолеваемые с помощью изменений, внесенных в законодательство,  
% к числу ответивших**



В целом, на вопрос, какие из недостатков сложившейся системы местного самоуправления можно преодолеть с помощью предлагаемых моделей, ответы распределились следующим образом: недостаточная эффективность принимаемых решений для обеспечения жизнедеятельности населения – 44,9%, потеря связи между населением и городской властью – 34,8%, слабый контроль за деятельностью городской власти со стороны городского сообщества – 27,5%, использование коррупционных схем – 17,4%.

В то же время каждый второй из опрошенных указывает на возможность возникновения новых проблем, прежде всего связанных со снижением уровня доверия населения органам местного самоуправления, повышением расходов на содержание местной власти, ослаблением самостоятельности муниципального образования и т.п.

При этом следует обратить внимание на высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований: 88,3% считают наиболее вероятным по-

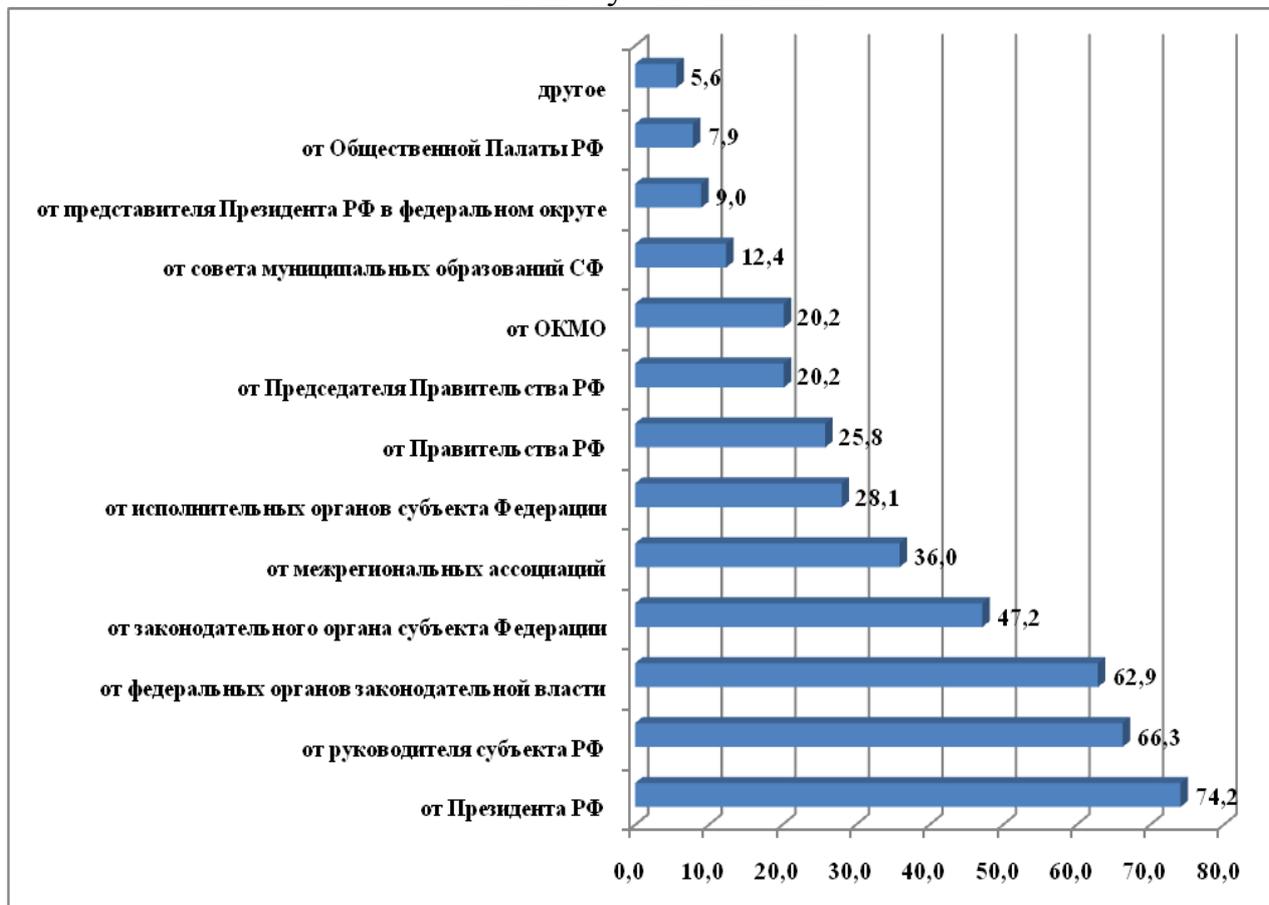
зитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на совершенствование действующей системы, четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. В то же время каждый шестой ответивший обращает внимание на наличие вероятности кардинальной перестройки действующей системы, фактический отказ от местного самоуправления на уровне районов и крупных городов и встраивание в вертикаль власти.

В целом оценка перспектив развития системы местного самоуправления, с точки зрения муниципальных руководителей, неоднозначна, наблюдается полный спектр оценок: от однозначно положительных до неопределенных или негативных.

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

Наиболее значительные ожидания реальной помощи в развитии системы местного самоуправления в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти. Прежде всего, это касается федеральных органов законодательной власти, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимым субъектом, на которого возлагаются основные надежды, является Президент РФ, а также руководитель субъекта Федерации (что касается Председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже, занимая только 8-ое место из 12-ти субъектов).

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



Существенные надежды на возможность получения реальной помощи возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие, прежде всего на межрегиональные ассоциации, ожидания реальной помощи от которых обгоняют как Правительство РФ, исполнительные органы субъекта Федерации, так и Председателя Правительства РФ. При этом ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями в 2-3 раза выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и с Советами субъекта Федерации (они занимают соответственно 9 и 10 место из 12 субъектов возможной помощи), что, на наш взгляд, требует более углубленного изучения причин и поиска направлений повышения их эффективности.

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

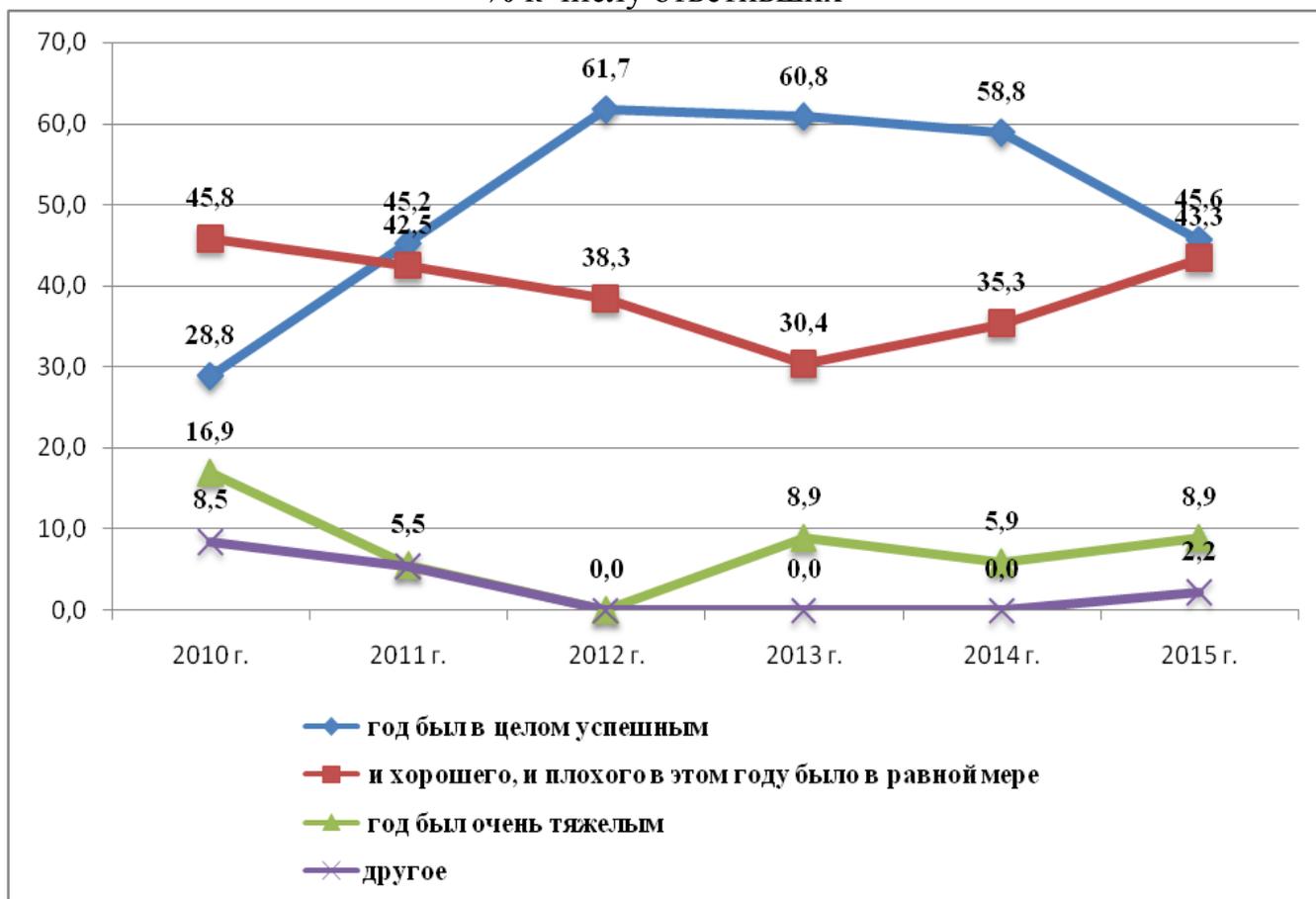
	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
от Президента РФ	74,2	86,0	76,5	69,4
от руководителя субъекта РФ	66,3	68,6	65,4	72,2
от федеральных органов законодательной власти	62,9	63,0	63,0	54,2
от законодательного органа субъекта Федерации	47,2	46,5	42,0	43,1
от Правительства РФ	25,8	43,0	45,7	44,4
от межрегиональных ассоциаций	36,0	39,5	34,6	26,4
от исполнительных органов субъекта Федерации	28,1	29,1	25,9	36,1
от Председателя Правительства РФ	20,2	29,1	18,5	30,6
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	20,2	23,3	18,5	9,7
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	12,4	23,3	16,0	13,9
от представителя Президента РФ в федеральном округе	9,0	17,4	12,3	13,9
от Общественной Палаты РФ	7,9	8,1	2,5	5,6

Наиболее значительные изменения ожиданий в сторону снижения в настоящее время руководители местных органов власти связаны с федеральными органами государственной власти: Президентом РФ, Правительством РФ и его Председателем. Если в 2014 г. можно было говорить о повышении доверия и, соответственно, повышении уровня ожиданий реальной помощи от Президента РФ, то в 2015 г. ожидания несколько снизились (хотя и сегодня он занимает 1-ое место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против 6-го места в 2010 г.). Надежды на реальную помощь от Правительства РФ снизились на 17 п.п., а от его Председателя – на 9 п.п.

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: 45,6% опрошенных в целом считают его успешным.

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 некоторого ее улучшения, несмотря на достаточно сложную общую ситуацию.

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



И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что несмотря на некоторое снижение доли оптимизма, что, по-видимому, связано со сложностями работы в кризисных условиях, сегодня общая тенденция носит позитивный характер, и это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

## **Динамика оценок социально-экономической ситуации и проблемы развития муниципальных образований АСДГ**

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.

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, 2013-2014 гг. принесли очередное снижение оптимизма, продолжившееся и в 2015 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 2015 г. по сравнению с предыдущим годом сократилась на 7,5 п.п. и приблизилась к уровню периода выхода из кризиса 2010-2011 гг., хотя, начиная с 1993 г. наблюдалась устойчивая тенденция (если не считать начало 2009 г., связанное с кризисом) к росту доли руководителей муниципальных образований, оценивающих ситуацию в своих городах и районах как нормальную.

Несмотря на отмеченные изменения, и в настоящее время оценки «нормальная» преобладают, свыше половины опрошенных (53,7%) 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.

Таким образом, в целом можно говорить, что сегодня распределение оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях сходно с распределением оценок 2010-2011 гг., наблюдавшимся в моменты начала выхода из кризиса 2008 г.

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.<sup>2</sup> - 2015 г.)

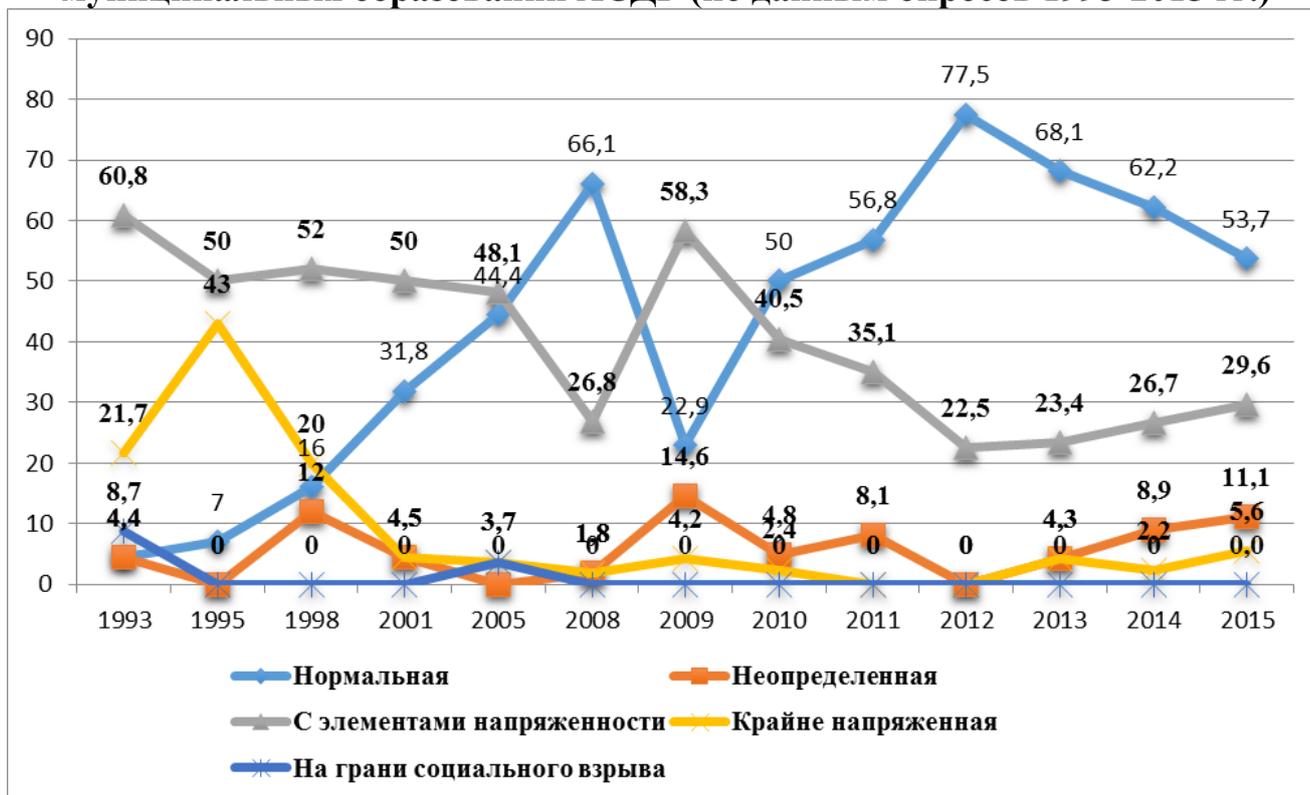
Ситуация	Год												
	1993	1995	1998	2001	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нормальная	4,4	7	16	31,8	44,4	66,1	22,9	50	56,8	77,5	68,1	62,2	53,7
Неопределенная	4,4	0	12	4,5	0	1,8	14,6	4,8	8,1	0	4,3	8,9	11,1
С элементами напряженности	60,8	50	52	50	48,1	26,8	58,3	40,5	35,1	22,5	23,4	26,7	29,6
Крайне напряженная	21,7	43	20	4,5	3,7	1,8	4,2	2,4	0	0	4,3	2,2	5,6
На грани социального взрыва	8,7	0	0	0	3,7	0	0	0	0	0	0	0	0

Означает ли это, что кризисные ожидания начала 2014 г., связанные с нестабильной геополитической ситуацией в мире, усложнением международных отношений в связи с событиями на Украине, а также падением темпов роста ВВП, ослаблением рубля, ростом инфляции, наблюдающимися сегодня в России, позволили руководителям муниципальных образований заранее подготовиться и они уже адаптировались к проявлениям сложной кризисной ситуации 2014 г., пока сказать сложно.

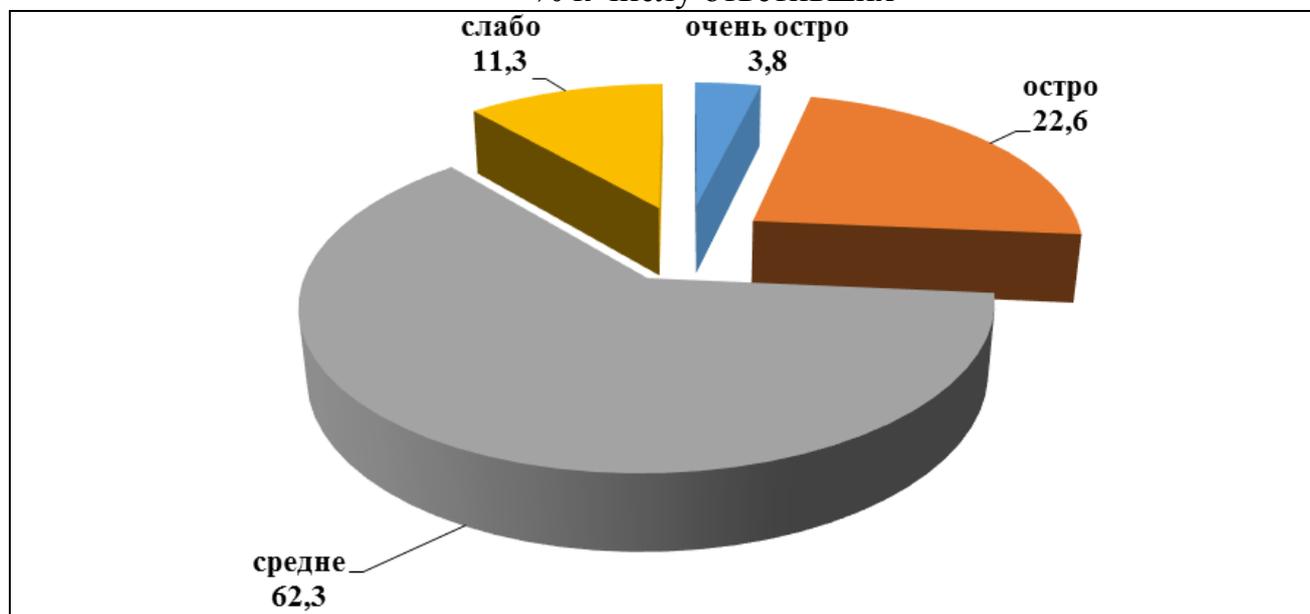
В целом острота влияния кризиса руководителями муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока в 2015 г ощущалась не слишком сильно: основная доля оценивает ее как среднюю (62,3%).

<sup>2</sup> 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».

### Динамика оценок социально-экономической ситуации руководителями муниципальных образований АСДГ (по данным опросов 1993-2015 гг.)



### Острота влияния мирового финансово-экономического кризиса, % к числу ответивших



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 2015 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 2015 г. на первое место вышли проблемы материального благополучия населения, связанные с инфляционными процессами: прежде всего существенный рост цен на продукты и товары первой необходимости (92,6% ответивших). Также сохранила свое лидерство и проблема роста стоимости услуг ЖКХ (на протяжении последних 10 лет она устойчиво занимает первое – второе места). Не снижается острота проблемы медицинского обслуживания (качества услуг, платности и т.п.), которая в 2015 г. вышла на третье место (ее назвали более половины ответивших), в то время как в предыдущие годы по интенсивности упоминания она занимала 6-7 места. Далее по степени остроты расположилась жилищная проблема, значительно обогнав проблему нехватки детских дошкольных учреждений (лидера 2012 г.). Замыкает первую пятерку «болевых точек» благоустройство, чистота города (села), дороги. Другие составляющие блока проблем, связанного с низким уровнем материального благосостояния населения, несколько ослабили свою остроту, прежде всего за счет обострения других проблем.

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



Обращает на себя внимание динамика остроты проблемы безработицы, нехватки рабочих мест, угрозы потери работы, которая в 2015 г. вновь вошла в число проблем, в наибольшей степени беспокоящих население: поднявшись с 10-го места в 2008 г. на 2-ое – в 2010 г., затем, опустившись на 11-13 места в 2012-2014 гг. (когда другие проблемы вошли в группу лидеров, потеснив проблему безработицы), в 2015 г. она заняла седьмое место.

По мнению опрошенных руководителей, для населения несколько отошли на второй план, и проблемы социального неблагополучия, связанные с преступностью, наркоманией, алкоголизмом, увеличением числа бездомных, беспризорных детей, ухудшением отношений между людьми, в середине 90-х годов сильно волновавшие население. 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 региона<sup>3</sup>

(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	2015
1	Рост преступности	Рост преступности	Несвоевременность выплаты зарплаты	Наркомания	Низкий уровень зарплаты, 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	Рост цен на продукты и товары первой необходимости
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	Повышение цен на услуги ЖКХ
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	Медицинское обслуживание
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 зарплат, пенсий	Низкий уровень зарплат, пенсий	Благоустройство, чистота, дороги	Жилищная проблема

<sup>3</sup> В таблице приведены проблемы, занимающие первые 8 мест

Ранг проблемы	Год											
	1993	1995	1998	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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	Благоустройство, чистота, дороги
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	Низкий уровень зарплат, пенсий
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	Нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу
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	Нехватка дошкольных учреждений

Степень тревожности населения остается достаточно высокой. В среднем, по мнению руководителей, в 2015 г. 31,4% жителей недовольны сложившейся ситуацией в их городе или районе, и степень тревожности населения в последний год не снижается (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 начале 2001 г. – 45%). Тем не менее, возможность нарастания протестных настроений опрошенными оценивается достаточно сдержанно: сейчас 64,1% считают это маловероятным, 9,3% – невозможным. Однако 24,1% руководителей говорят о том, что в их муниципальном образовании вполне возможно нарастание протестных настроений населения.

Среди источников нарастания протестных настроений, опрошенные называют недовольство общей ситуацией в стране (83,8%), а недостаточную информированность населения, прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений, недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений и излишнюю политизацию. 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 последние годы недоверие к местной власти даже возросло: в 2015 г. снижение доверия к местной власти отметили 22,6%, что почти в 2,5 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 каждый третий опрошенный отмечает 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?

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

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	2008 г.
Государственные дотации и субсидии	74,1	76,1	83,3	72,5	60,6	75,6	62,5
Централизованные капвложения	57,4	73,9	70,8	52,5	57,9	70,7	75
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	57,4	71,7	62,5	72,5	63,2	46,3	58,9
Мобилизация внебюджетных средств	48,1	56,5	45,8	45	23,7	31,7	28,6
Налоговые и иные льготы	38,9	47,8	29,2	30,3	23,7	31,7	39,3
Объединение усилий муниципальных образований внутри региона	20,4	15,2	18,8	10	10,5	2,4	8,9
Внешнеэкономические связи	20,4	10,9	10,4	7,5	10,5	14,6	8,9
Межрегиональные связи внутри России	16,7	17,4	16,7	10	7,8	22	17,9
Иностранные инвестиции	16,7	10,9	10,4	7,5	15,8	22	3,6
Экономические связи со странами СНГ	5,6	2,2	4,2	5	2,6	9,8	1,8

В 2015 г. ранжировка возможных источников улучшения ситуации по сравнению с 2014 г. мало 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 отдают государственным дотациям и субсидиям. Однако, в 2015 г. надежды на государственные дотации и субсидии вернулись, по сути, к уровню 2010 г., хотя по-прежнему превышают докризисный уровень.

В отношении централизованных капвложений можно заметить, что надежды на них по сравнению с прошлым годом существенно сократились (на 14 п.п.), и сейчас они вернулись на уровень 2011 г. Также сократились и ожидания налоговых и иных льгот и составили 38,9%, вернувшись на докризисный уровень 2008 г.

Вместе с тем, руководители муниципальных образований вынуждены активизировать поиск иных источников улучшения, в частности, в большей степени ориентироваться на собственные силы и ресурсы, а также мобилизацию внебюджетных средств.

Сегодня возможности улучшения ситуации в муниципальном образовании 57,4% руководителей связывают с собственными силами и ресурсами муниципального образования (по сравнению с 2014 г. уверенность в собственных силах и возможностях вновь снизилась, вернувшись на докризисный уровень).

Говоря о конкретных собственных возможностях, которыми располагает муниципальное образование для улучшения ситуации, то в качестве основных источников улучшения ситуации опрошенные руководители называют, прежде всего, выгодное географическое положение (61,1%), кадры, трудовой потенциал (57,4%), промышленный потенциал муниципального образования (50,0%), научный и образовательный потенциал (44,4%). 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 48,1%, значимость этого источника последовательно возрастала, увеличившись с докризисным 2008 г. в 2 раза.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в условиях кризиса возрастет 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).

Особую группу возможных источников улучшения представляет объединение усилий муниципальных образований в решении возникающих проблем. В

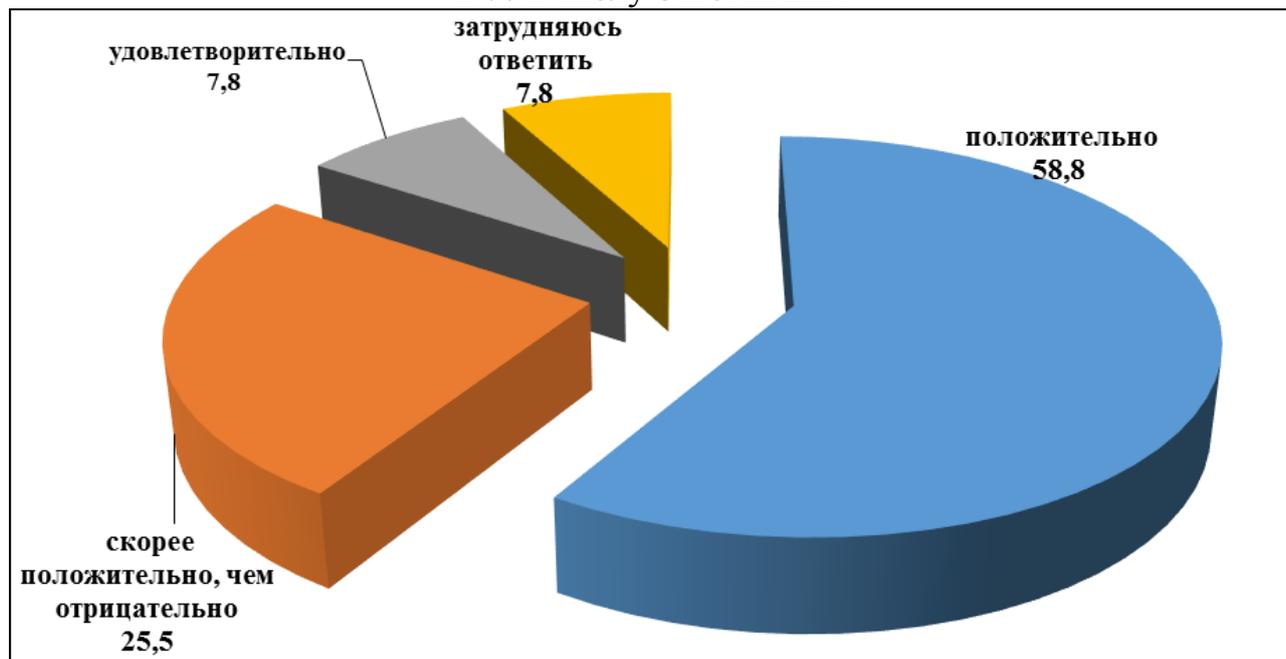
настоящее время объединение усилий муниципальных образований внутри региона как потенциальный источник улучшений отмечает почти каждый пятый опрошенный: по сравнению с докризисным уровнем надежды на этот источник выросли в 2 раза. А, если обратиться к 2010 г., когда этот источник вообще всерьез не рассматривался, поскольку ожидалось, что каждый будет стремиться выходить из кризиса самостоятельно, то сейчас его значимость по сравнению с 2010 г. существенно возросла.

### **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, 38,5% опрошенных называют межрегиональные ассоциации, в том числе Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов (против 25,6% - в 2012 г.). 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 (19,2%) и советах муниципальных образований субъекта Федерации (15,4%).

В целом оценки деятельности АСДГ, сегодня, как и раньше, достаточно высокие: 58,8% оценили ее работу положительно и 25,5% - скорее положительно, чем отрицательно и 7,8% - удовлетворительно, при этом ни один из ответивших не дал оценку «скорее отрицательно, чем положительно». Следует отметить устойчивость позитивного характера распределения оценок работы АСДГ, наблюдающуюся в течение всех последних опросов.

**Оценка деятельности АСДГ,  
в % к числу ответивших**



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. Также на АСДГ возлагаются определенные надежды в организации сотрудничества с другими межрегиональными организациями.

В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет позитивную роль в организации обмена опытом решения проблем между муниципальными образовани-

ями за счет обобщения лучших практик и формирования и развития информационной базы. Такая деятельность, обеспечивающая возможность общения с коллегами и получения оперативной информации, позволяет сравнивать свои действия с опытом других, помогает находить оптимальные решения проблем, возникающих перед местными руководителями. АСДГ дает возможность выстраивать горизонтальные связи в сфере муниципального управления.

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. 43,1% опрошенных считают необходимым активизацию деятельности по лоббированию интересов городов через федеральные органы государственной власти.

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

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Аналитическое	47,1	47,7	51,6	38,2
Консультационное	47,1	38,6	30,2	32,4
Информационное	47,1	29,5	39,5	23,5
Методическое	45,1	52,2	46,5	35,3
Лоббирование интересов городов через федеральные органы государственной власти	43,1	56,8	58,1	52,9
Лоббирование интересов городов через ОКМО	43,1	54,5	34,9	47,0
Обмен опытом	34,5	47,7	65,1	61,8
Учебное	21,6	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 (52,3% опрошенных), методические разработки (54,5%), консультационная помощь (20,3%).

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.

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 (62,0%) анализ местных бюджетов (44,0%), сравнительный анализ показателей социально-экономического развития городов (42,0%). Следует отметить нарастающий (по сравнению с предыдущими опросами) интерес к анализу реализации федерального законодательства в области местного самоуправления и сравнительному анализу показателей социально-экономического развития, а также финансовому анализу на фоне некоторого снижения интереса к реализации федеральных программ. 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.

Распределение ответов на вопрос:  
**«По каким вопросам следовало бы усилить аналитическую направленность деятельности АСДГ?»**,  
 % к числу ответивших

	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Анализ реализации федерального законодательства в области местного самоуправления	62,0	86,0	59,5	67,6
Анализ местных бюджетов	44,0	34,9	64,3	64,7
Сравнительный анализ показателей социально-экономического развития	42,0	32,5	64,3	35,3
Сравнительный анализ цен и тарифов	36,0	34,9	45,2	52,9
Анализ реализации приоритетных национальных проектов, федеральных программ	32,0	46,5	26,2	20,6
Другое	4,0	2,3	2,4	2,9

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 регионов 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, ресурсы стратегического развития муниципального образования, выявления ключевых «точек роста», система оценки деятельности муниципальных органов власти, механизмы реализации частного-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.

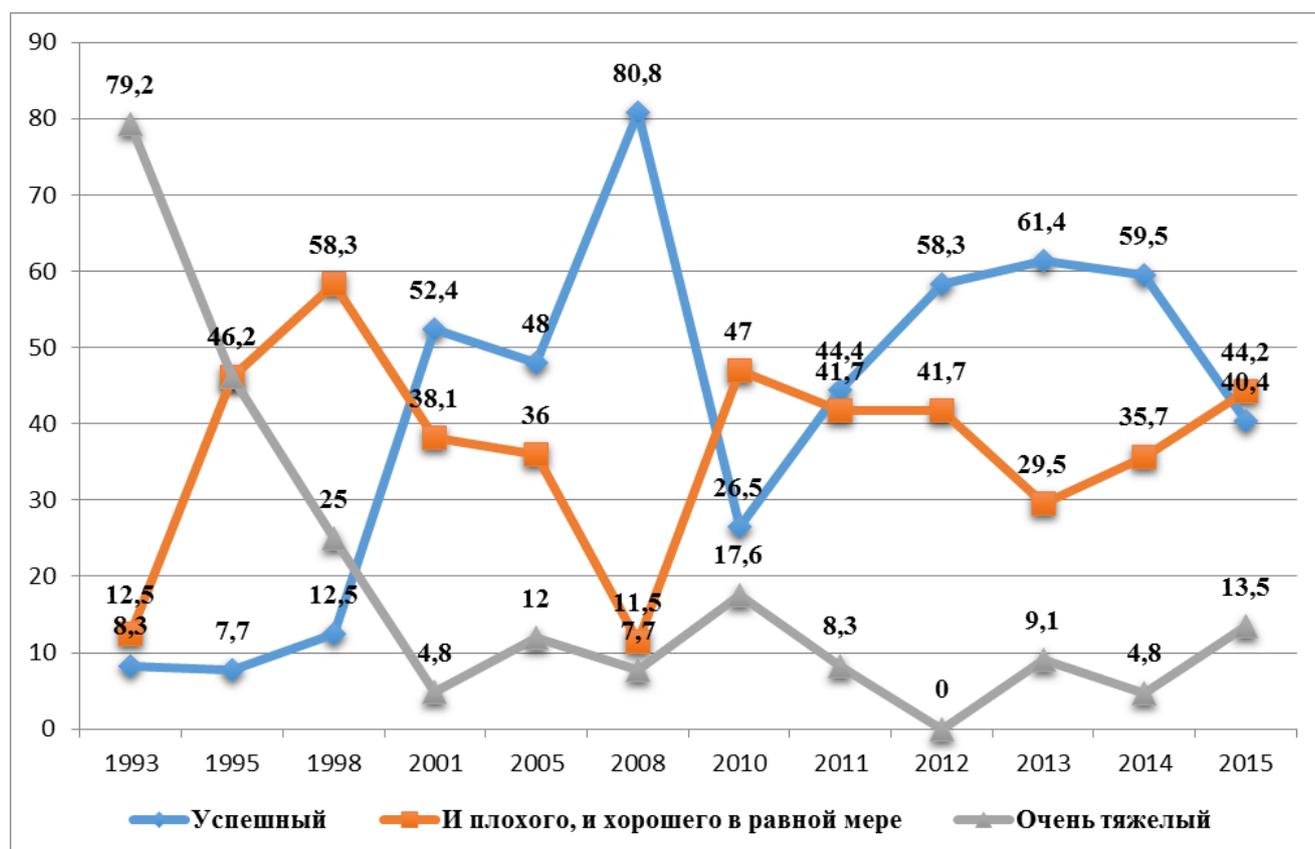
Несмотря на сложную кризисную ситуацию в стране, оценивая прошедший год, 40,4% муниципальных руководителей считают его успешным, а 44,2% говорят о том, что и хорошего, и плохого в 2014 г. было в равной мере. Вместе с тем 13,4% оценили его как очень тяжелый.

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	2015
Успешный	8,3	7,7	12,5	52,4	48	80,8	26,5	44,4	58,3	61,4	59,5	40,4
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	44,2
Очень тяжелый	79,2	46,2	25	4,8	12	7,7	17,6	8,3	0	9,1	4,8	13,4

В целом распределение оценок 2014 г. напоминает соотношение оценок 2011 г. – года, когда наметился выход их предыдущего кризиса. 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 главное - 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.

## Обобщенный обзор принятых законов в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральными законами № 136-ФЗ и № 8-ФЗ

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что на территории субъекта Федерации возможна реализация одной или нескольких основных моделей системы организации местного самоуправления:

**модель I** – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава);

**модель II** – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса);

**модель III** – глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

Порядок избрания главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления может быть установлен, а впоследствии изменен законом субъекта Российской Федерации для любых конкретных (перечисленных поименно) муниципальных образований, либо для всех муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации, либо дифференцированно по видам (типам) муниципальных образований (с поименным перечислением исключений из общего правила, либо без такового).

К декабрю 2014 года в абсолютном большинстве субъектов Федерации (65 субъектов Федерации) в **городских округах – административных центрах** этих субъектов Федерации была установлена модель системы организации местного самоуправления, согласно которой глава муниципального образования избирается

депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя, а глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса (модель III). В Свердловской области установлена модель, в соответствии с которой глава Екатеринбурга избирается населением и возглавляет представительный орган (модель II).

Лишь в 14 региональных центрах (Абакан, Анадырь, Благовещенск, Воронеж, Калининград, Кемерово, Майкоп, Новосибирск, Омск, Петрозаводск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск) была сохранена модель I, согласно которой глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. Причем расположены эти центры преимущественно в западной части Сибирского федерального округа и в Дальневосточном федеральном округе.



Рис 1. Модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации по состоянию на конец 2014 года<sup>4</sup>

Принятие в начале 2015 года Федерального закона № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличило количество моделей еще на две:

<sup>4</sup> Без учета Ленинградской и Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

**модель IV** – глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию (в этом случае глава складывает полномочия депутата представительного органа);

**модель V** – глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

При этом, статья 4 п.1 принятого закона гласит, что «настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования». Закон был опубликован 6 февраля и вступил в силу 8 марта 2015 года.

Однако, уже начиная с февраля 2015 года законодательные органы субъектов Российской Федерации стали вносить изменения в не так давно принятые региональные законы, устанавливая новые модели системы организации местного самоуправления, в том числе и для центров субъектов Федерации.

Так, в Иркутской области 18 февраля 2015 года был принят закон, согласно которому в центре субъекта Федерации - городе Иркутске – вместо модели III (которая была утверждена региональным законом 24 декабря 2014 года) установлена модель IV.

В Омской области в центре субъекта Федерации – городе Омске, и в Амурской области – в городе Благовещенске – вместо модели I установлена модель V. В Чукотском автономном округе в центре субъекта Федерации – городе Анадыре – вместо модели I установлена модель IV. В Республике Адыгея в центре субъекта Федерации – городе Майкопе – вместо модели I установлена модель III.

Однако большинство изменений, которые региональные законодатели внесли в соответствующие законы (принятые в конце 2014 года), касаются перехода с модели III на модель V. Такие законы приняты в Республиках Алтай, Дагестан, Калмыкия, Красноярском, Краснодарском, Пермском, Приморском краях, Ивановской, Курской, Липецкой, Оренбургской, Самарской, Саратовской, Тверской, Тамбовской, Тюменской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе.

Некоторые региональные законодатели предоставили муниципальным образованиям возможность выбора системы организации местного самоуправления, определяемую уставом муниципального образования.

В итоге на данный момент в 10 субъектах Федерации, в городских округах – центрах этих субъектов Федерации установлена модель I, в Свердловской области – модель II, в 45 субъектах Федерации – модель III, в Иркутской области и Чукотском автономном округе – модель IV, 22 субъектах Федерации – модель V. Общая картина разнообразия моделей системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации представлена на карте.



Рис 2. Модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации по состоянию на май 2015 года<sup>5</sup>

Если рассматривать изменения регионального законодательства относительно **городских округов** в целом, то на конец декабря 2014 года в 54 субъектах Федерации установленная система организации местного самоуправления соответствовала модели III, в 11 субъектах Федерации – модели I, в 12 субъектах Федерации возможны были несколько моделей: только I и II, только I и III, а, например, в Республике Бурятия, Московской, Свердловской, Челябинской областях и Ханты-Мансийском автономном округе были возможны одновременно все три модели.

<sup>5</sup> Без учета Ленинградской и Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

После принятия Федерального закона № 8-ФЗ ряд субъектов Федерации установили в городских округах новые модели системы организации местного самоуправления. Так, на данный момент, модель V во всех городских округах установили 19 субъектов Федерации, причем, в основном, на новую модель перешли с модели III. Модель IV установлена для всех городских округов в Чукотском автономном округе. С модели I на модель III осуществлен переход в Республике Адыгея. В Республиках Карелия, Саха (Якутия) и Хакассия, Хабаровском крае, Иркутской, Кемеровской и Сахалинской областях продолжает действовать модель I. В 37 субъектах Федерации – модель III. В остальных 16 субъектах Федерации единая модель системы организации местного самоуправления для городских округов не установлена: согласно законам этих субъектов, для каждого городского округа либо установлена своя конкретная модель, либо эта модель определяется уставом муниципального образования.

Схожую картину можно наблюдать и относительно моделей системы организации местного самоуправления в **муниципальных районах**. На конец 2014 года в большинстве субъектов Федерации (55) было установлено, что главы муниципальных районов избираются только представительными органами (модель II), единая модель I была установлена в 14 субъектах Федерации. В остальных 14 субъектах Федерации возможны были к применению несколько моделей.

Весной 2015 года некоторые субъекты Федерации установили в муниципальных районах новые модели системы организации местного самоуправления. На данный момент модель V установлена для всех муниципальных районов в 21 субъекте Федерации, модель III продолжает действовать в 38 субъектах Федерации, модель I – в Республиках Саха (Якутия), Хакассия и Чувашия, Иркутской, Кемеровской, Курской, Псковской и Томской областях, а также в Чукотском автономном округе. В остальных субъектах Федерации единая модель системы организации местного самоуправления для муниципальных районов не установлена: согласно законам этих субъектов, для каждого муниципального района установлена своя конкретная модель, либо эта модель определяется уставом муниципального образования.