



Ассоциация
сибирских и
дальневосточных
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, март-апрель 2020 г.)

Аналитическая записка

*Руководитель социологической лаборатории АСДГ,
ведущий научный сотрудник отдела социальных проблем
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.э.н. Горяченко Е.Е.*

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

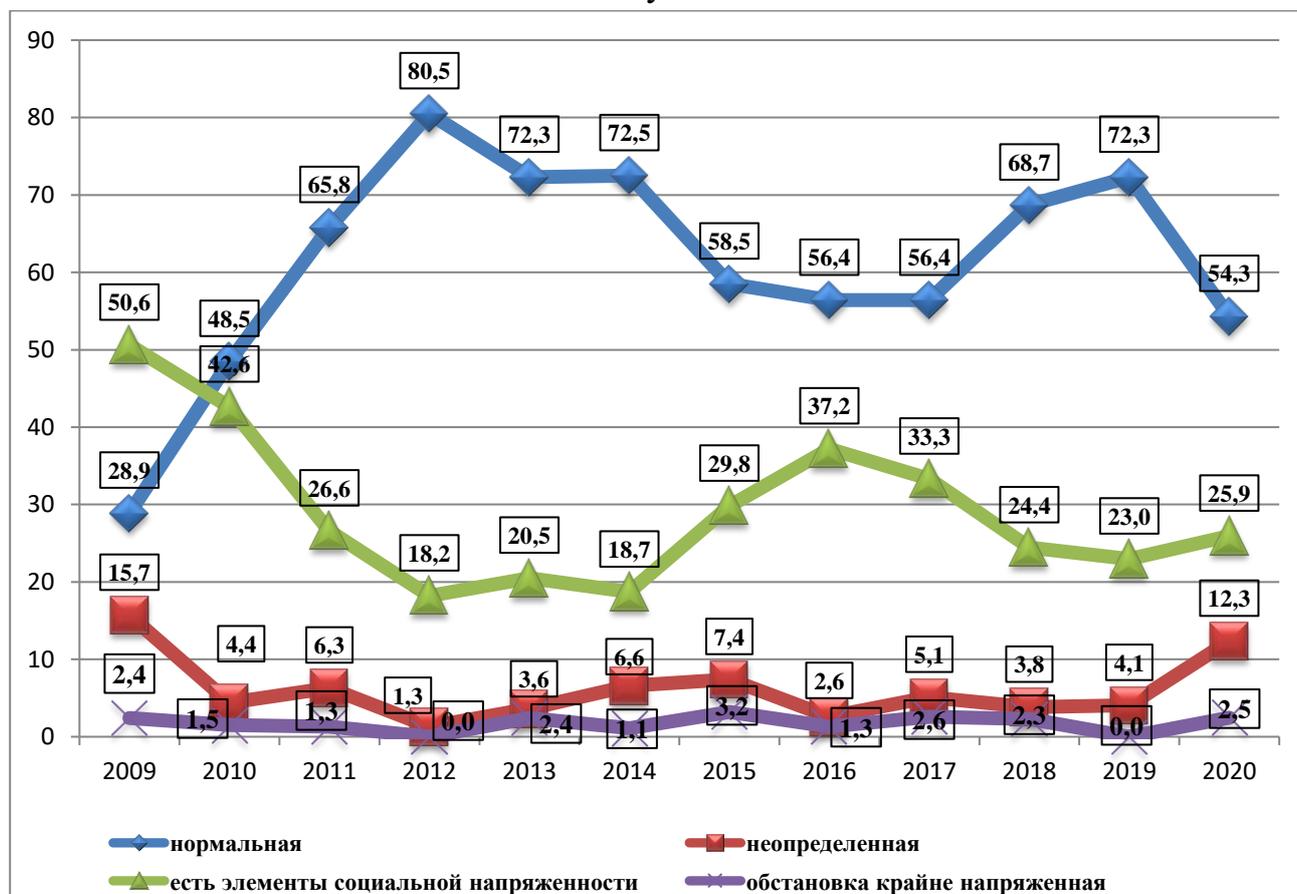
В марте-апреле 2020 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Союзом городов Центра и Северо-Запада, Ассоциациями городов Поволжья и «Города Урала» провела очередной экспертный 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 84 руководителя разных типов муниципальных образований России из 49 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 31 руководителя, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 17 – Урала, 17 – Центра и Северо-Запада и 19 – Поволжья. 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 в сложных эпидемических условиях

Если говорить об оценке опрошенными руководителями современной социально-экономической ситуации в их муниципальных образованиях, следует учесть, что в этом году момент опроса совпал с развертывающейся в России пандемией коронавируса. Поэтому неудивительно, что по сравнению с предыдущими годами наблюдается негативная динамика общих оценок ситуации в муниципальных образованиях.

Так, по сравнению с 2019 г. следует отметить существенное снижение доли таких оценок как нормальная (на 18 п.п.), прежде всего за счет повышения уровня неопределенности ситуации (в 3 раза), а также наличия элементов социальной напряженности в связи с введением ограничительных мер.

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



Если сравнивать распределения оценок, полученных нами на предыдущих этапах мониторинга, то показательно, что распределения ответов сегодня сходны с оценками, которые давали опрашиваемые в условиях предыдущих кризисов, когда нестабильность ситуации и неясные перспективы вели к существенному снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам (что мы и наблюдаем сегодня).

Вместе с тем, представляется, что относительно высокая доля оценок ситуации как нормальной свидетельствует скорее всего о вынужденном изменении критериев «нормальности», связанном с необходимостью органам местного самоуправления адаптироваться к сложным условиям для поиска путей выхода из сложившейся ситуации. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет о трезвой оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, на которые ложится основная нагрузка по разрешению возникающих проблем.

Среди «болевых» точек, в наибольшей степени сегодня волнующих население, наиболее острыми являются проблемы, связанные с материальным благополучием: низкий уровень зарплат и пенсий (61,3%), повышение цен на услуги ЖКХ (их называют 60% опрошенных руководителей), а также рост цен на продукты и товары первой необходимости (50%).

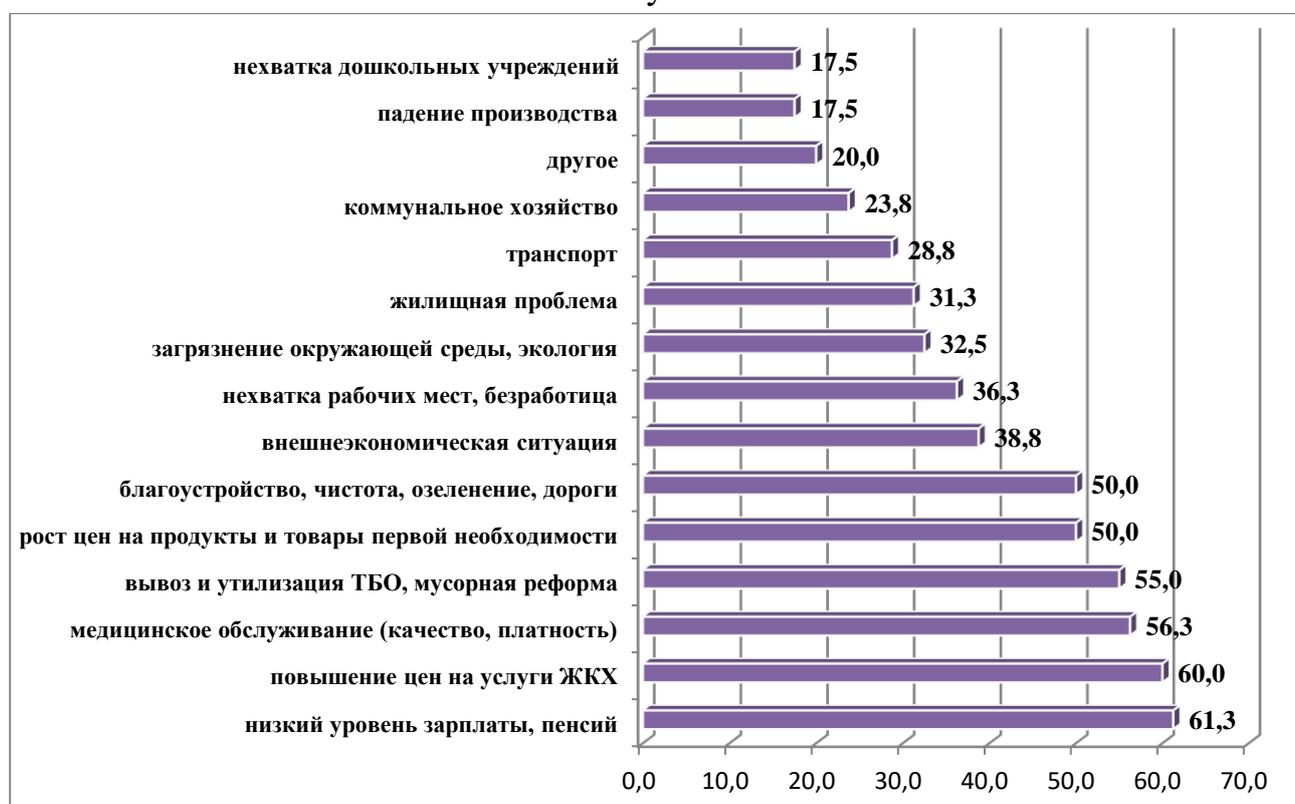
Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население

(проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос:

«Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас

наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»¹),

% к числу ответивших



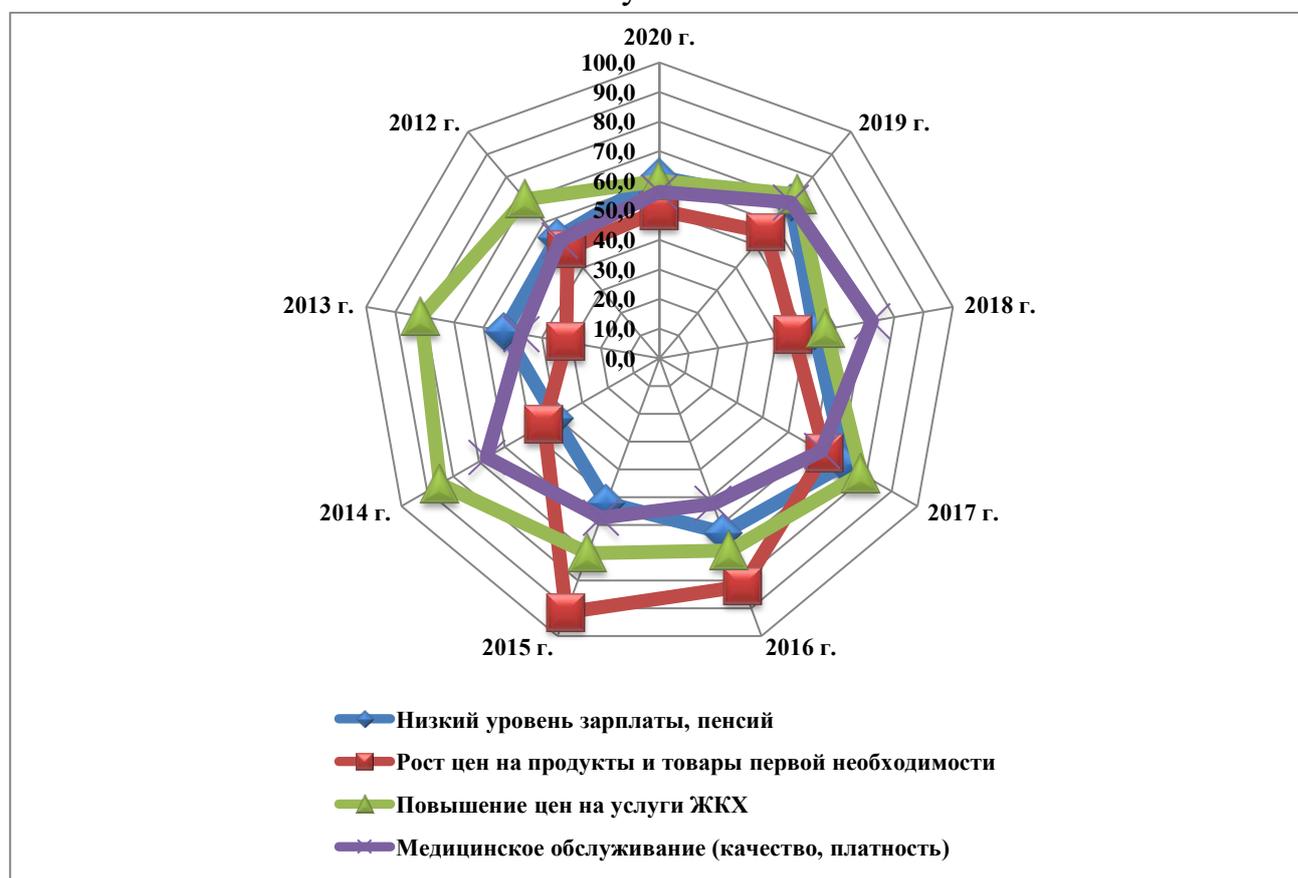
Третье место по остроте, как и в прошлом году, занимают проблемы медицинского обслуживания (его качества, доступности, платности). Их острота остается достаточно высокой, сопоставимой с другими материальными проблемами, особенно в условиях сложной эпидемиологической ситуации.

¹ Приведены проблемы, набравшие более 10% ответов.

Кроме того, среди острых проблем, серьезно беспокоящих население, сохраняет свою актуальность «мусорная реформа», введенная федеральным законом в 2019 г., также сказывающаяся на материальном положении жителей.

Следует обратить внимание и на то, что в современных условиях существенное беспокойство населения вызывает внешнеэкономическая ситуация (ослабление рубля, падение цен на нефть и т.п.), а также дальнейшие последствия для экономики и материального благополучия населения, обусловленные введением ограничительных мер в связи с пандемией коронавируса.

Динамика остроты материальных проблем, % к числу ответивших



Таким образом, как и в предыдущие годы, наибольшее беспокойство населения устойчиво вызывают материальные проблемы, несмотря на то, что интенсивность их называния несколько ниже, чем в предыдущие годы, на фоне нарастания значимости других проблем, которые могут существенно обостриться в ближайшее время в связи с кризисной ситуацией.

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

	2020 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Низкий уровень зарплат, пенсий	61,3	68,8	52,8	71,8	62,8	52,1	40,4	52,9	53,2
Повышение цен на услуги ЖКХ	60,0	72,2	56,7	78,2	69,2	70,2	85,1	81,2	70,1
Медицинское обслуживание (качество, платность)	56,3	68,8	72,4	62,8	52,5	57,4	67,0	47,1	51,9
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	50,0	55,6	45,7	64,1	82,1	91,5	44,7	31,8	48,1
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	50,0	38,9	50,4	50,0	50,0	43,6	56,4	50,6	42,9
Нехватка рабочих мест, безработица	36,3	33,3	37,0	42,3	48,7	45,7	16,0	15,3	18,2
Загрязнение окружающей среды, экология	32,5	26,4	30,7	28,2	19,2	21,3	26,6	21,2	16,9
Жилищная проблема	31,3	27,1	30,7	29,5	37,2	36,2	48,9	61,2	71,4
Транспорт	28,8	20,1	19,7	19,2	12,8	12,8	18,1	17,6	7,8
Коммунальное хозяйство	23,8	34,0	47,2	39,7	34,6	35,1	47,9	44,7	41,6
Падение производства	17,5	9,7	12,6	15,4	9,0	18,1	17,0	10,6	2,6
Нехватка дошкольных учреждений	17,5	16,0	19,7	16,7	19,2	40,4	46,8	61,2	79,2
Образование (качество, доступность)	5,0	7,6	8,7	3,8	3,8	4,3	6,4	8,2	1,3
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	5,0	4,9	12,6	7,7	7,7	8,5	11,7	9,4	9,1
Кризис морали, нравственности	3,8	6,9	3,9	6,4	7,7	10,6	7,4	9,4	7,8
Отношения между людьми, озлобленность	3,8	7,6	7,1	2,6	1,3	6,4	9,6	8,2	3,9
Пьянство, алкоголизм	1,3	6,9	13,4	3,8	6,4	12,8	19,1	18,8	26,0
Наркомания и наркооборот	0,0	3,5	2,4	5,1	7,7	16,0	17,0	21,2	0,0
Коррупция	0,0	0,7	2,4	5,1	1,3	3,2	7,4	8,2	2,4

Если говорить о динамике проблемы нехватки рабочих мест, то по сравнению с прошлым годом она вновь начинает несколько обостряться: в 2020 г. на нее указали 36,3% респондентов, что возможно происходит в ожидании последствий введения ограничительных мер и приостановки деятельности многих предприятий и организаций.

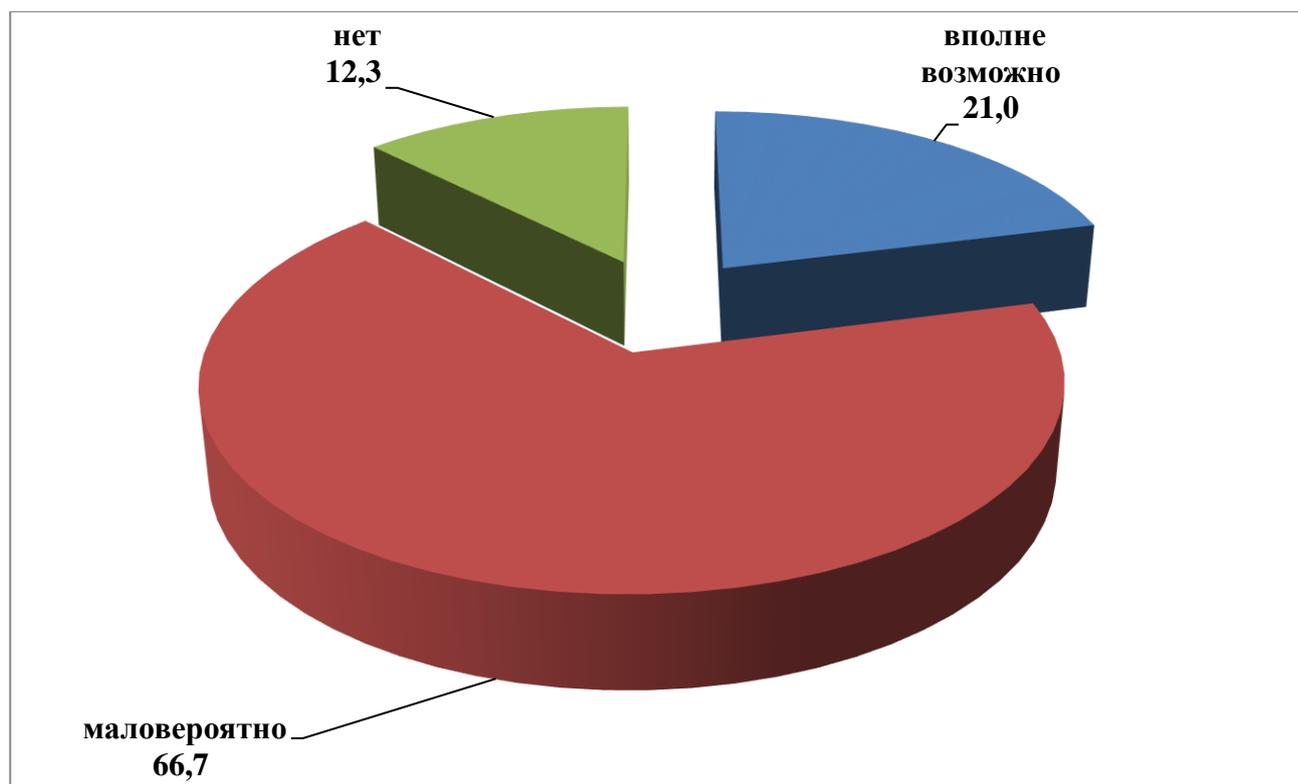
Кроме того, в сегодняшних условиях имеет смысл обратить внимание на нарастание остроты проблем транспорта и падения производства, что, скорее всего, вызвано существенным ухудшением положения малого и среднего бизнеса, а также многих крупных предприятий, обусловленное последствиями принимаемых мер по противодействию распространению коронавируса.

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), вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов, ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной сети, благоустройством поселения, транспортного обслуживания и т.п. Вместе с тем, существенная часть обращений связана с вопросами, которые не касаются полномочий органов местного самоуправления, но которые местная власть вынуждена решать как «самая близкая власть к народу».

По оценкам опрошенных руководителей, в среднем каждый третий житель муниципального образования в настоящее время недоволен сложившейся ситуацией, на уровень недовольства более половины жителей ситуацией в их муниципальном образовании указали 13,5% ответивших.

Тем не менее, несмотря на нарастание остроты социальных проблем, беспокоящих жителей, и значительным уровнем недовольства населения, возможность усиления протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» - 66,7%, и только 12,3% считает это невозможным. Представляется, что традиционное терпение российского населения пока еще не вышло на критический уровень. Однако обращает на себя внимание некоторый рост протестного потенциала: в современных условиях 21% опрошенных руководителей говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться (сегодня такое мнение высказывается в 1,5 раза чаще, чем в 2018 г.).

**Оценка возможности нарастания протестных настроений среди населения,
% к числу ответивших**



Вместе с тем, основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, коренится не столько в особенностях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, сколько в общей ситуации в стране. Возможность нарастания протестных настроений жителей 90,2% опрошенных связывают в первую очередь с недовольством жителей общей экономической ситуацией в стране, что на 12 п.п. выше, чем отмечалось в 2019 г. Интересно, что если в 2019 г. основное недовольство было связано с конкретными федеральными реформами (мусорной, пенсионной), на это обращали внимание 80,7% опрошенных, то сегодня значимость конкретных реформ (с которыми население, по-видимому, уже смирилось) как источника возможного протеста на фоне других общероссийских проблем несколько снизилась – 54,1%, обусловив существенное нарастание недовольства общей ситуацией в стране в целом.

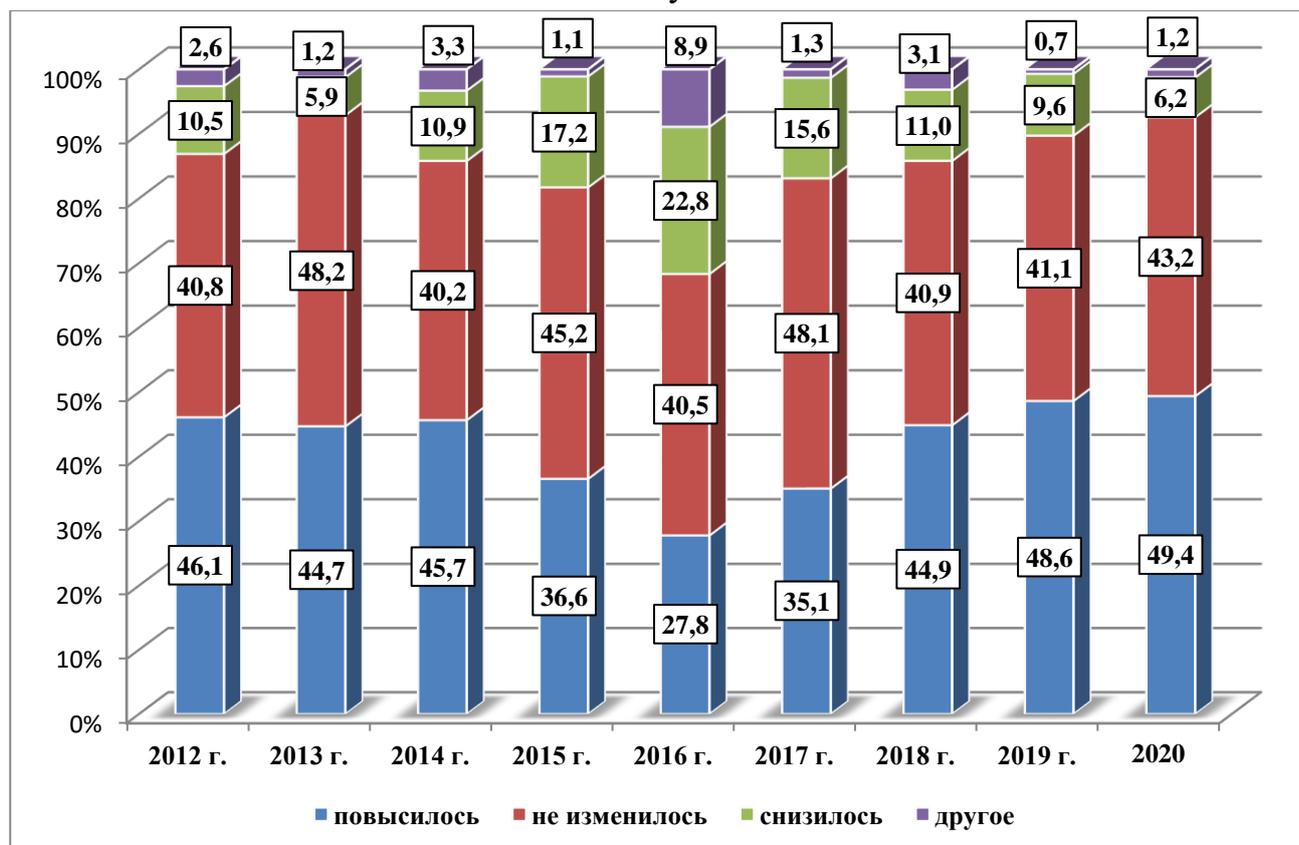
Источники нарастания протестных настроений среди населения, % к числу ответивших



Возможное усиление протестных настроений, по мнению руководителей муниципальных образований, связано также с недостаточной информированностью населения (прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений) – 24,6%, а с другой стороны – с недостаточным учетом мнения населения при принятии управленческих решений – 9,8%.

Следует обратить внимание на то, что нарастание недовольства населения общей экономической ситуацией в стране не повлияло негативно на доверие жителей к деятельности местных органов власти. 43,2% опрошенных руководителей считают, что доверие не изменилось, а 49,4% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти. И только 6,2% отмечают снижение доверия населения. Таким образом, в последние годы продолжилась позитивная тенденция в оценивании деятельности местных властей, и в 2020 г. структура оценок доверия напоминает 2012-2013 гг. – один из наиболее благополучных периодов выхода из одного из предыдущих кризисов.

**Динамика оценок изменения доверия к местной власти,
% к числу ответивших**



Наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти, по мнению их руководителей, является активизация использования информационных ресурсов: прежде всего информирование населения о решении вопросов, поднимаемых жителями в ходе встреч с жителями на местах, через выездные приемные, через местные средства массовой информации, а также привлечение жителей к обсуждению программ развития территории. С точки зрения опрошенных руководителей муниципальных образований, повышению доверия населения к деятельности органов местной власти способствует рост информационной открытости, причем не только через традиционные СМИ, но и с помощью использования относительно новых способов информирования, Интернет-ресурсов и социальных сетей, позволяющих привлечь более молодую часть населения.

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



Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти по-прежнему 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 улучшения ситуации и повышения доверия населения.

Кроме того, 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, вовлечение населения в принятие решений путем проведения опросов и референдумов, а также участие населения в определении приоритетов решения местных проблем путем реализации проектов инициативного бюджетирования. Представляется, что в современных условиях этот ресурс местными властями несколько недооценивается и недоис-

пользуется, поскольку среди субъектов, оказывающих определяющее влияния на решение вопросов местной жизни, по мнению опрошенных руководителей, население находится на 13 месте из 20, а НКО – на предпоследнем 19 месте. Об этом свидетельствует тот факт, что свыше половины опрошенных считает, что общественные организации, движения, НКО влияют на решение местных проблем незначительно.

Оценка интенсивности влияния различных субъектов на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших



Таким образом, что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценка его влияния, как и в прошлые годы, по-прежнему достаточно сдержанная. Однако следует подчеркнуть, что по сравнению с предыдущими годами несколько изменилось форма распределения оценок влияния населения, в настоящее время оно имеет некоторую асимметричность со скосом в позитивном направлении:

30,0% опрошенных определяют роль населения как определяющую и 20% как незначительную. При этом сейчас почти никто уже не считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам.

Только 14,1% опрошенных скептически относятся к возможности активизации населения в решении вопросов местной жизни, сомневаясь в этом в современной ситуации, и лишь 1,3% говорит о невозможности рассчитывать на активное участие жителей. А 82,2% руководителей муниципальных образований сегодня видят реальные возможности повышения активности населения в решении местных вопросов. В целом, по-видимому, можно говорить о некотором сокращении неверия руководителей муниципальных образований в возможности эффективного участия населения в решении местных проблем. Многие опрошенные отмечают рост социальной активности и заинтересованности населения, поскольку жителям безразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, основная масса хочет перемен и настроена на изменения к лучшему. В силу этого у населения формируется понимание причастности к позитивным переменам и, соответственно, повышение ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении руководители муниципальных образований, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (54,4%), считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (74,7%), недостаток знаний, некомпетентность (46,8%), индивидуализм (44,3%), безразличие к общим делам (32,9%).

Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы, повторяясь на протяжении ряда лет. При этом стоит отметить, что в последние годы несколько снизилась доля называющих в качестве препятствия участию жителей в решении вопросов местной жизни безразличие к общим делам и индивидуализм («каждый сам за себя»).

И хотя пока все еще население в глазах многих руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений, сегодня обращает на себя внимание повышение заинтересованности муниципальных руководителей в активизации населения, настроенность на конструктивный диалог, который может способствовать изменению ситуации к лучшему.

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

Главная роль в решении местных вопросов, по мнению опрошенных, принадлежит главе муниципального образования (96,3% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он влияет незначительно или не влияет совсем).

Третье место по степени влияния 82,7% опрошенных отводят местной администрации, лишь 16% оценивает ее влияние как среднее.

Роль представительного органа муниципального образования, призванного обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения, оценивается несколько ниже: доля считающих, что представительный орган муниципального образования влияет определяющим образом, в современных условиях составляет 58,0%, при этом 30,9% опрошенных говорит, что он влияет средне, а 11,1% оценивает это влияние как незначительное. Однако показательно, что в современных условиях в лице местного представительного органа многие руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем, в то время как влияние представительных органов государственной власти субъекта Федерации (50,6%) и Государственной Думы (47,5%) оценивается более низко.

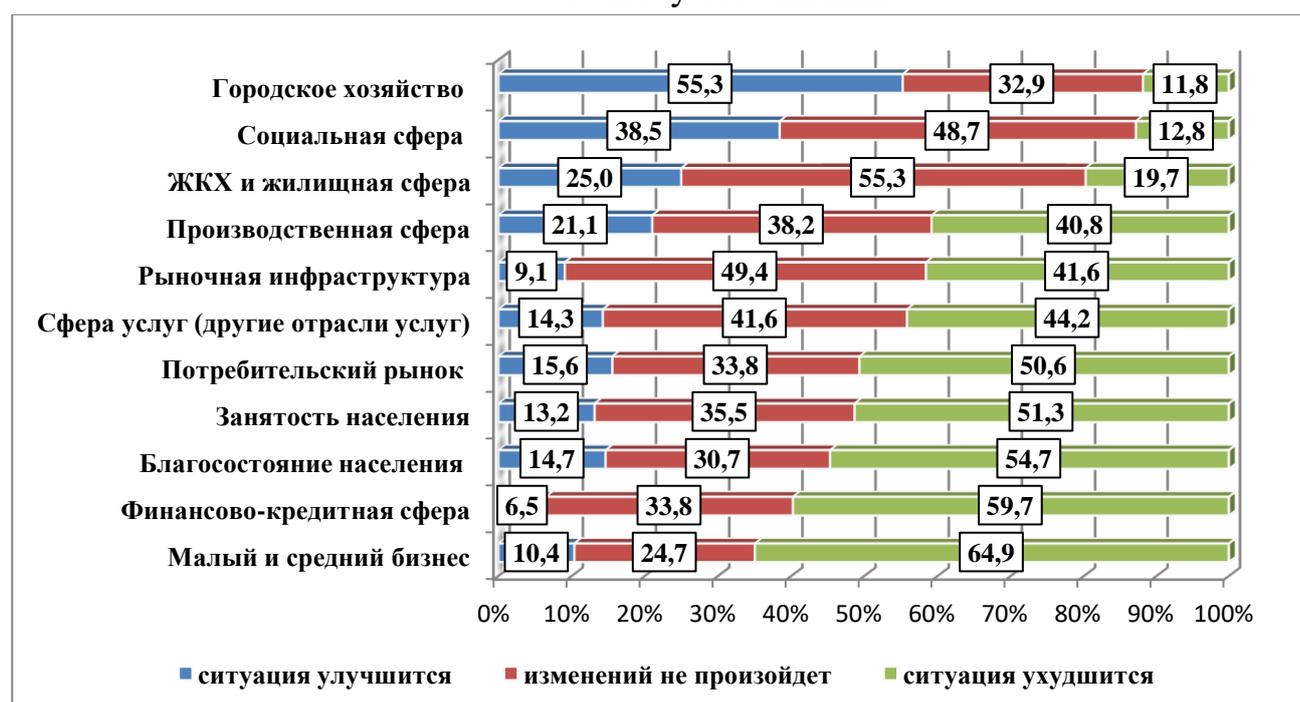
Помимо главы муниципального образования наиболее существенная роль в решении вопросов местной жизни, принадлежит Губернатору области (края) -88,9%, который занимает 2-ое место среди субъектов влияния. При этом оценки существенности влияния других органов власти субъекта Федерации (как исполнительной, так и представительной) ниже.

Третью группу субъектов влияния на решение местных вопросов представляют федеральные органы власти, прежде всего Президент РФ, который по степени определяющего влияния занимает 4 место (на его определяющее влияние указывают 80% опрошенных). Другие федеральные органы власти по степени влияния занимают с 6-го по 10 места. При этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с прошлым годом наблюдается некоторый рост оценок значимости для местного самоуправления федеральных органов, прежде всего Правительства РФ и его Председателя. Можно предположить, что повлияло изменение персонального состава этих органов, относительно небольшой срок функционирования нового состава, и достаточно осторожная оценка их деятельности в современных условиях.

Перспективы и потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Как оценивают перспективы текущего года опрошенные руководители, учитывая сложившуюся сложную социально-экономическую ситуацию?

**Оценка перспектив 2020 г. по сравнению с 2019 г.
по основным сферам жизнедеятельности,
% к числу ответивших**



Не приходится удивляться, что в сложившихся условиях, связанных с принимаемыми мерами по противодействию распространению коронавируса, ожидания по большинству сфер носят явно выраженный негативный характер, поскольку доля указавших на возможности негативных изменений существенно выше, чем позитивных.

Наиболее существенные ухудшения ожидаются в малом и среднем бизнесе (64,9%), финансово-кредитной сфере (59,7%), благосостоянии (54,7%) и занятости (51,3%) населения, на потребительском рынке (50,6%), сфере услуг (44,2%) и рыночной инфраструктуре (41,6%), а также в производственной сфере (40,8%). Следует сказать, что это именно те сферы, которые наиболее сильно испытывают экономические последствия введенных ограничительных мер.

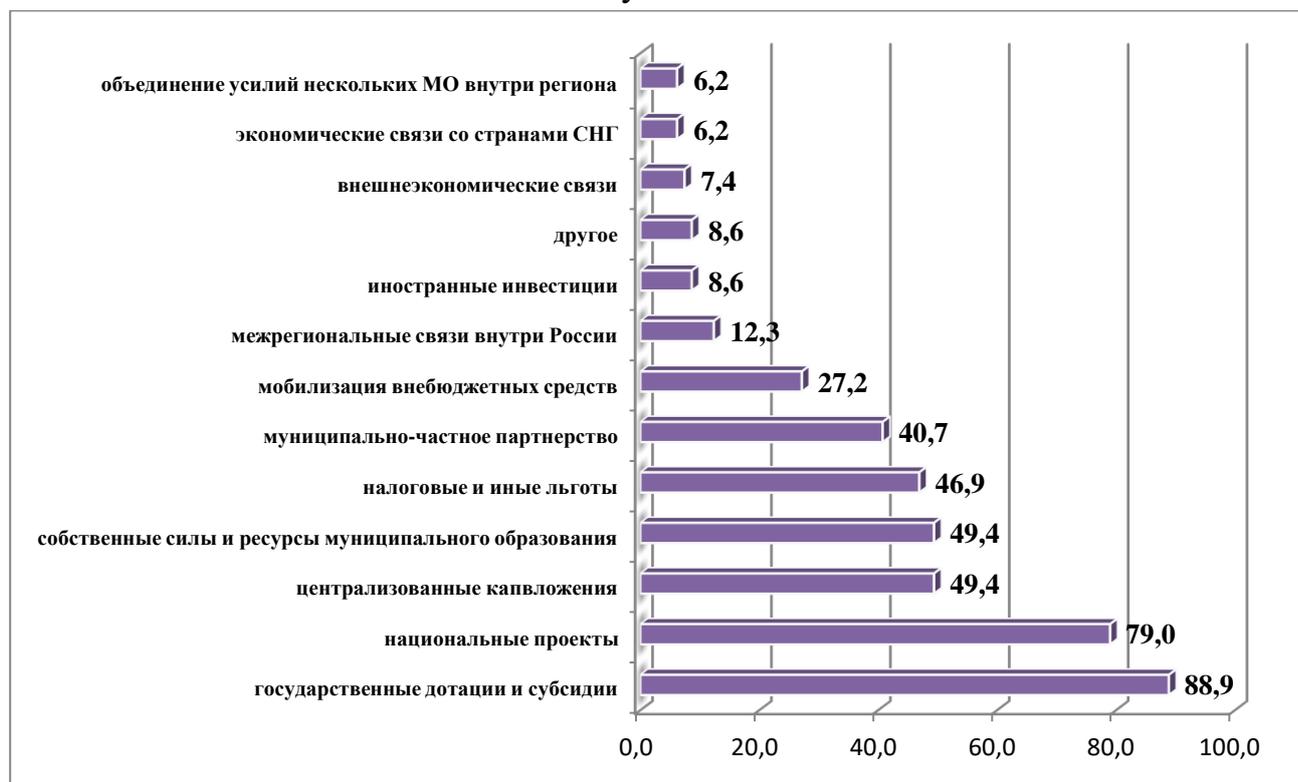
Исключение, по мнению опрошенных руководителей, составляют только городское хозяйство и социальная сфера, а также жилищная сфера, по которым преобладают позитивные оценки перспектив. По-видимому, это может быть связано с некоторой надеждой на реализацию национальных проектов и связанную с ними возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер.

Какие возможности для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании видят их руководители?

Представляется, что можно выделить 2 группы источников, с которыми опрошенные руководители связывают возможности улучшения ситуации в муниципальном образовании, условно разделив их на внешние и внутренние (в значительной степени зависящие от собственной активности органов местного самоуправления).

В качестве основного источника улучшений современной ситуации 88,9% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, национальные проекты (79%). Кроме того, достаточно существенна роль централизованных капиталовложений (49,4%) и налоговых льгот (46,9%).

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



Другим важным источником улучшения сегодня 49,4% руководителей называют собственные силы и ресурсы муниципального образования. Еще 27,2% опрошенных ориентированы на мобилизацию внебюджетных средств. Существенные надежды руководители муниципальных образований сегодня возлагают на муниципально-частное партнерство, на это обращает внимание 40,7% опрошенных.

Относительно других возможностей улучшения ситуации, то их оценки существенно ниже.

Представляет интерес динамика оценок возможности улучшений, наблюдавшаяся на протяжении последнего десятилетия.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое лидерство на протяжении всех последних лет (причем, с некоторым нарастанием ожиданий). Вместе с тем последовательно сокращаются ожидания централизованных капвложений, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки приоритетов федеральных программ.

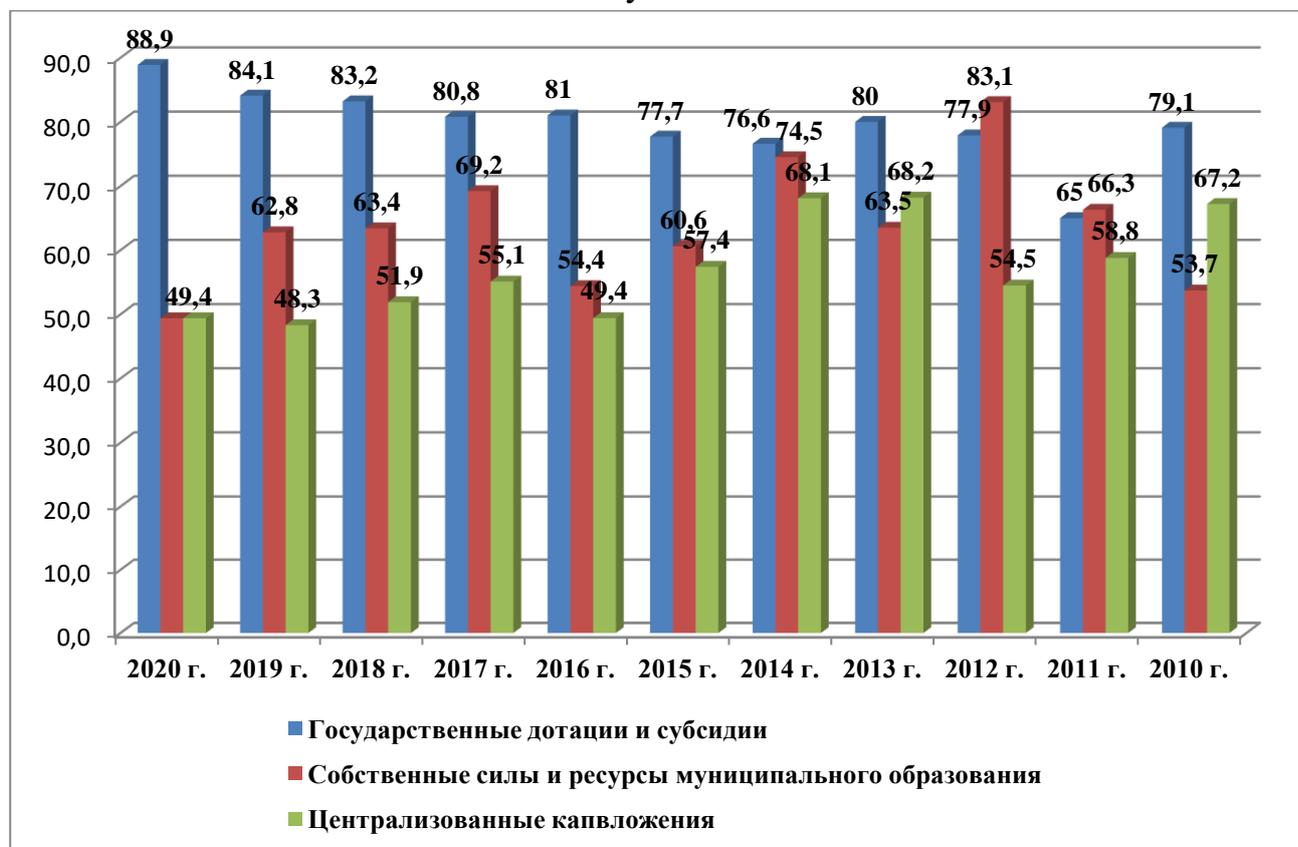
Что касается налоговых и иных льгот, то здесь ситуация не столь однозначна, скорее можно говорить о волнообразной динамике, причем в 2020 г. наблюдается очередное повышение надежд на этот источник.

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

	2020г.	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.	2012г.	2011г.	2010г.
Государственные дотации и субсидии	88,9	84,1	83,2	80,8	81,0	77,7	76,6	80,0	77,9	65,0	79,1
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	49,4	62,8	63,4	69,2	54,4	60,6	74,5	63,5	83,1	66,3	53,7
Централизованные капвложения	49,4	48,3	51,9	55,1	49,4	57,4	68,1	68,2	54,5	58,8	67,2
Мобилизация внебюджетных средств	27,2	36,6	45,0	50,0	54,4	45,7	50,0	44,7	37,7	37,5	43,3
Налоговые и иные льготы	46,9	33,8	44,3	39,7	40,5	36,2	44,7	30,6	27,3	23,8	37,3
Межрегиональные связи внутри России	12,3	13,1	21,4	26,9	27,8	27,7	25,5	21,2	14,3	10,0	19,4
Иностранные инвестиции	8,6	9,0	15,3	21,8	11,4	17,0	14,9	11,8	11,7	20,0	23,9
Внешнеэкономические связи	7,4	7,6	12,2	16,7	21,5	19,1	18,1	15,3	15,6	12,5	14,9
Объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона	6,2	15,9	11,5	15,4	10,1	19,1	11,7	18,8	11,7	11,3	6,0
Экономические связи со странами СНГ	6,2	10,7	14,1	10,1	13,8	7,4	4,7	5,2	2,5	6	2,5

Обращает на себя внимание и тот факт, что улучшения, связанные с иностранными инвестициями (8,6%), а также внешнеэкономическими связями (7,4%), хотя и не потеряли своей значимости для отдельных муниципалитетов, но надежды на них последовательно уменьшались. Заслуживают специального анализа причины последовательного снижения ориентаций на усиление межрегиональных связей внутри России (12,3%) и особенно скептическое отношение к возможностям внутрирегиональных межмуниципальных взаимодействий, направленных на объединение усилий нескольких муниципальных образований в решении местных проблем (6,2%), которое вернулось на уровень 2010 г.

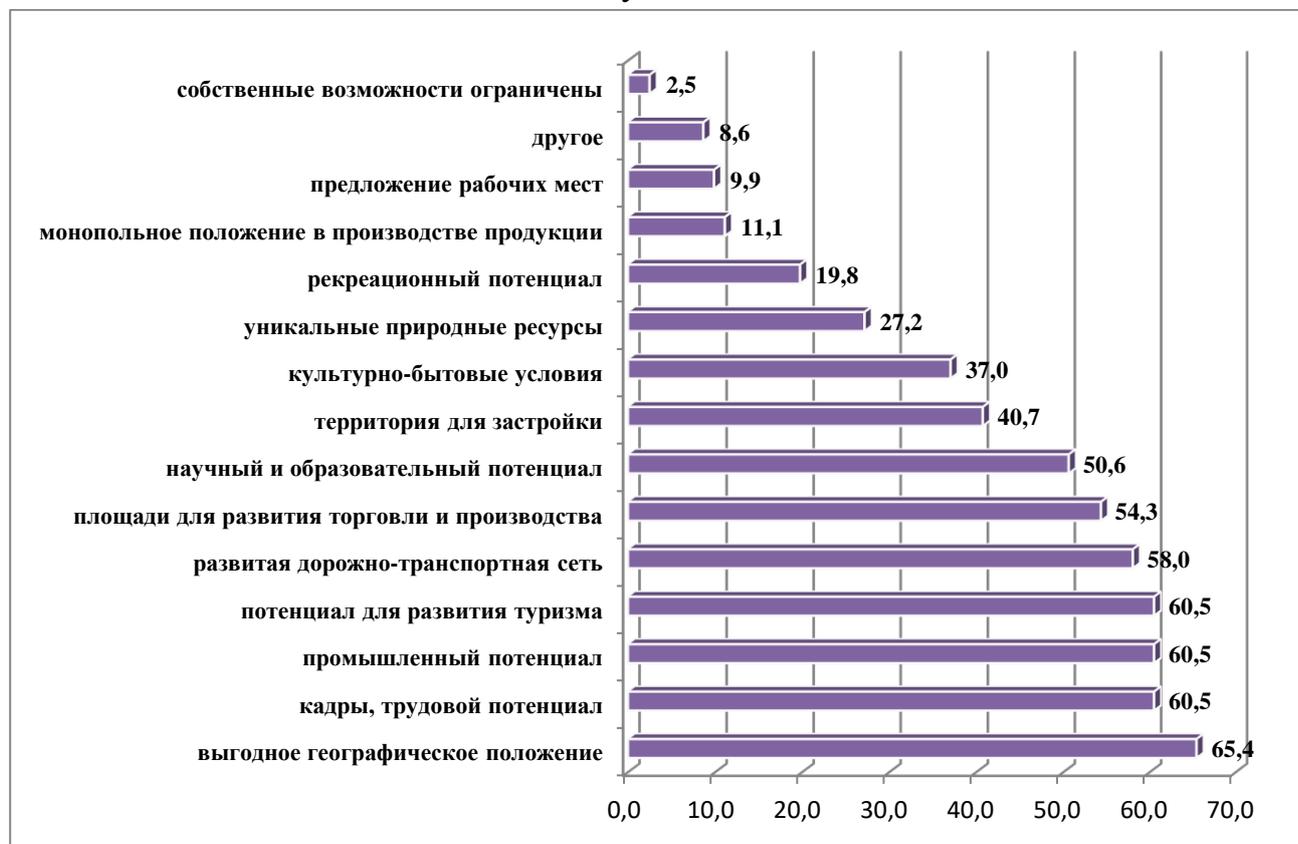
**Динамика соотношения централизованных и собственных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**



Говоря о динамике основных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании, еще раз стоит подчеркнуть, что при последовательном росте надежд на государственные дотации и субсидии ориентация на собственные силы и ресурсы в очередной раз существенно снизилась. Сейчас оценка этого источника напоминает кризисные ситуации 2016 и 2010 гг., когда уровень оптимизма руководителей в отношении собственных возможностей был наиболее низким.

Собственные возможности для улучшения ситуации опрошенные руководители муниципальных образований связывают с выгодным географическим положением (65,4%), промышленным (60,5%), туристическим (60,5%) и кадровым (60,5%) потенциалом.

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



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

Как уже было показано выше, в качестве одной из перспективных возможностей для развития муниципального образования сегодня рассматривают муниципально-частное партнерство: половина опрошенных указали на имеющийся у них опыт его реализации. Муниципально-частное партнерство реализуется в отношении муниципаль-

ных объектов газо-тепло-водоснабжения, строительства социальных объектов, физической культуры, спорта и туристической индустрии, реконструкции зданий бытового обслуживания, реставрации объектов культурного наследия, создания и реконструкции полигонов твердых бытовых отходов, очистных сооружений и т.п.

В качестве выгод муниципально-частного партнерства для муниципальных органов власти чаще всего указывается:

- возможность привлечения дополнительных ресурсов для решения вопросов местного значения,
- привлечение инвестиций для реализации крупных социально значимых проектов развития инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры,
- повышение доступности и качества услуг населению.

Развитие муниципально-частного партнерства, по мнению большинства опрошенных, способствует повышению эффективности муниципальных ресурсов, привлекая не только материальные средства, но и организационные возможности частного сектора, инновационные технологии, квалифицированные кадры для строительства, реконструкции и эксплуатации важных для муниципалитета объектов.

Учитывая, что муниципально-частное партнерство всегда сопровождается вероятностью возникновения потерь, опрошенные руководители достаточно реалистично оценивают возможные риски.

Среди основных рисков отмечается:

- несовершенство законодательства по развитию муниципально-частного партнерства, его нестабильность, возможность изменения нормативно-правовой базы в период реализации проекта;
- недобросовестность партнеров, неисполнение обязательств в части сроков, объемов и качества работ;
- финансовые риски, необходимость дополнительного финансирования при затягивании сроков реализации проекта, допущенных ошибках при экономическом обосновании проекта либо при изменении рыночной конъюнктуры
- высокая степень неопределенности, связанная с длительностью реализации проектов муниципально-частного партнерства;

– возможные репутационные потери при недостижении поставленных целей.

Однако, сопоставляя его выгоды и риски муниципально-частного партнерства, 88,1% руководителей муниципальных образований, имеющих опыт социального партнерства, оценивают его положительно как одну из перспективных возможностей для развития муниципального образования.

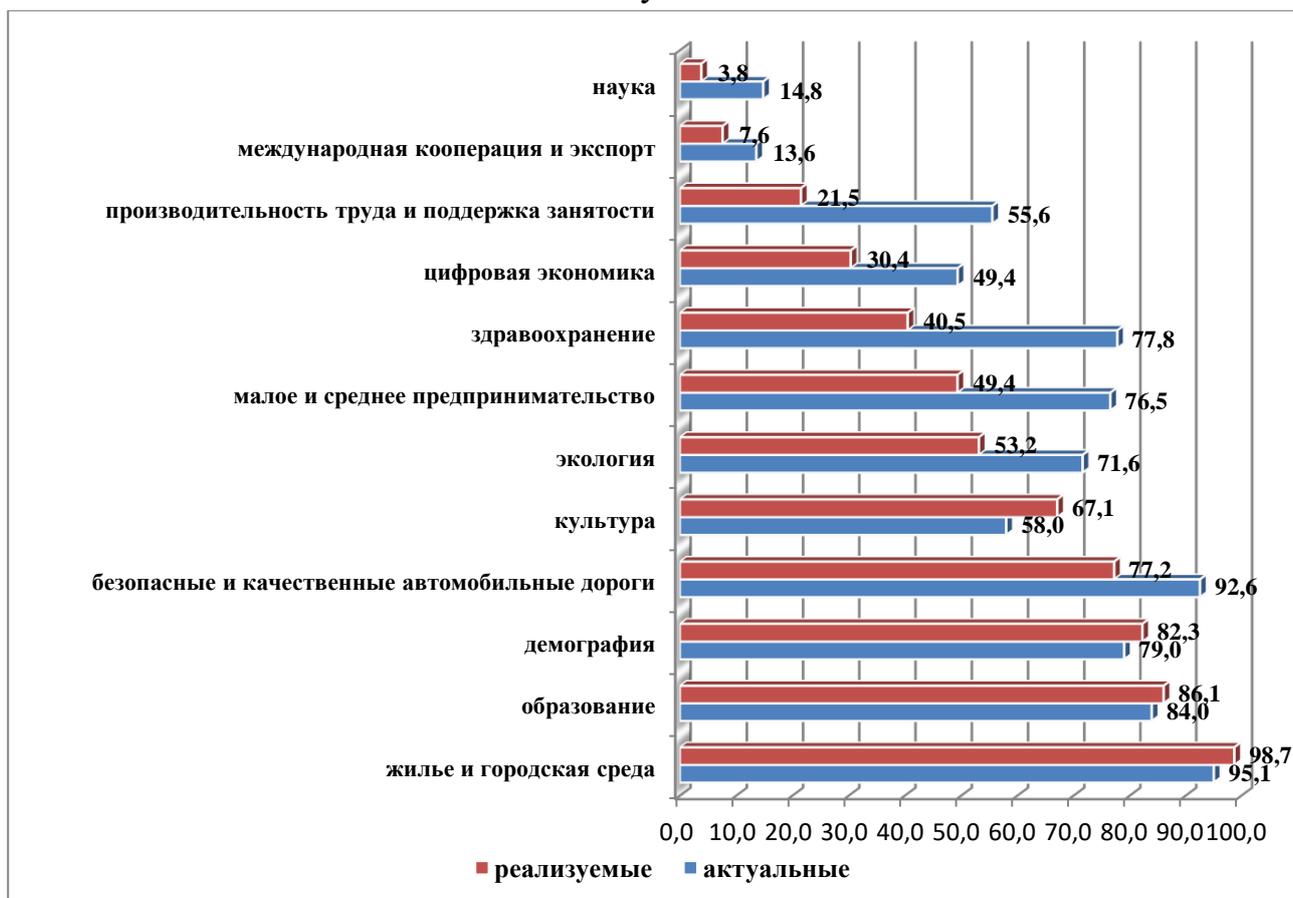
Проблемы реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований

Одним из ключевых направлений стратегического развития страны определена реализация национальных проектов, которые должны были повысить качество жизни населения. И, как было показано выше, на их реализацию 79% опрошенных руководителей муниципальных образований возлагают существенные надежды. Вместе с тем, сложившаяся кризисная ситуация не могла не повлиять на возможности их реализации.

Так, если из 12 национальных проектов 53 % опрошенных считают актуальными для их муниципального образования 7 и более проектов, то фактически такое количество проектов реализуется только в 27% муниципальных образований. В значительной степени отстает фактическая реализация проектов, которые отнесены руководителями к числу наиболее актуальных в современных условиях, таких как производительность труда и поддержка занятости, малое и среднее предпринимательство, здравоохранение, цифровая экономика, а также безопасные и качественные автомобильные дороги, экология.

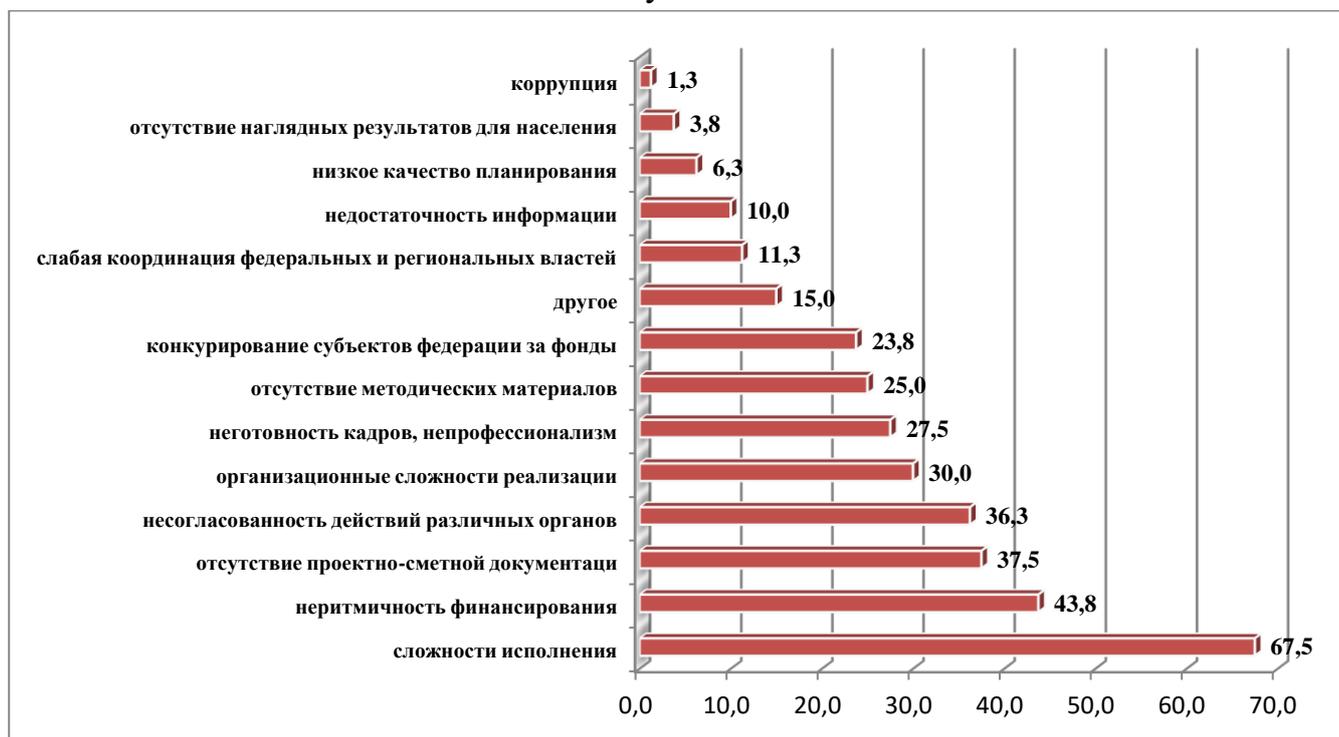
Руководители муниципальных образований обращают внимание на задержки, несвоевременность, сокращение финансирования (а зачастую, и его отсутствие) для реализации этих национальных проектов, хотя именно они в условиях современного кризиса являются наиболее важными и востребованными. Поскольку муниципальные образования вовлечены в реализацию региональных проектов в рамках национальных проектов на условиях софинансирования, в условиях недостаточности собственных доходов это становится существенной проблемой.

Актуальные и реализуемые национальные проекты, % к числу ответивших



Основные проблемы, которые возникают в ходе реализации национальных проектов, связаны не только с финансовыми условиями, но и вопросами организационного характера. Так, две трети опрошенных указали на сложности исполнения (длительность процессов согласования, проектировочно-подготовительные работы, процедуры поиска и выбора подрядчиков, низкое качество проектно-сметной документации), что в ситуации неопределенности существенно тормозит возможности реализации проектов. Существенно тормозит реализацию проектов на местах несовершенная нормативная база, недостаточность методического и информационного обеспечения.

Распределение ответов на вопрос:
«Что мешает успешной реализации национальных проектов?»,
% к числу ответивших



Другая группа организационных проблем реализации национальных проектов, возникающих на местном уровне, связана с отсутствием комплексного подхода, несогласованностью действий различных органов, концентрацией управленческих воздействий на региональном уровне, недостаточным учетом особенностей и потенциала конкретных муниципальных образований при определении целевых показателей. Кроме того, отмечается ограниченность и недостаточная определенность полномочий органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, недостаточная их включенность в определение приоритетов национальных проектов на местах, хотя именно органы местного самоуправления, как никто, знают местные проблемы.

Говоря о том, что, с точки зрения опрошенных руководителей муниципальных образований, может способствовать успешной реализации национальных проектов, 82,7% называют повышение финансовой обеспеченности бюджета, что в условиях высокой неопределенности текущего кризиса представляется наиболее актуальным и серьезно беспокоящим руководителей муниципальных образований.

Что может, по мнению руководителей, способствовать успешной реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований?,

% к числу ответивших



Вторая группа мер, по мнению опрошенных, должна быть направлена на совершенствовании организационно-правовых механизмов взаимодействия региональных и местных органов по реализации национальных проектов (64,2%).

При этом более половины опрошенных обращает внимание на необходимость более активной роли, отводимой органам местного самоуправления, которым в настоящее время принадлежит чаще всего чисто исполнительская роль в реализации национальных проектов, привлечение представителей органов местного самоуправления к принятию решений. В этом случае можно надеяться на более эффективную реализацию национальных проектов на местах. По словам одного из опрошенных руководителей, именно «органы местного самоуправления являются наиболее эффективным оператором реализации национальных проектов, поскольку могут при их реализации добиться баланса между интересами и задачами федерального центра и потребностями граждан, проживающих в границах муниципального образования».

Межмуниципальное взаимодействие внимание как способ улучшений социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Несмотря на то, что в современных условиях горизонтальным межмуниципальным взаимодействиям пока отводится не очень большая роль, тем не менее объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения может являться одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

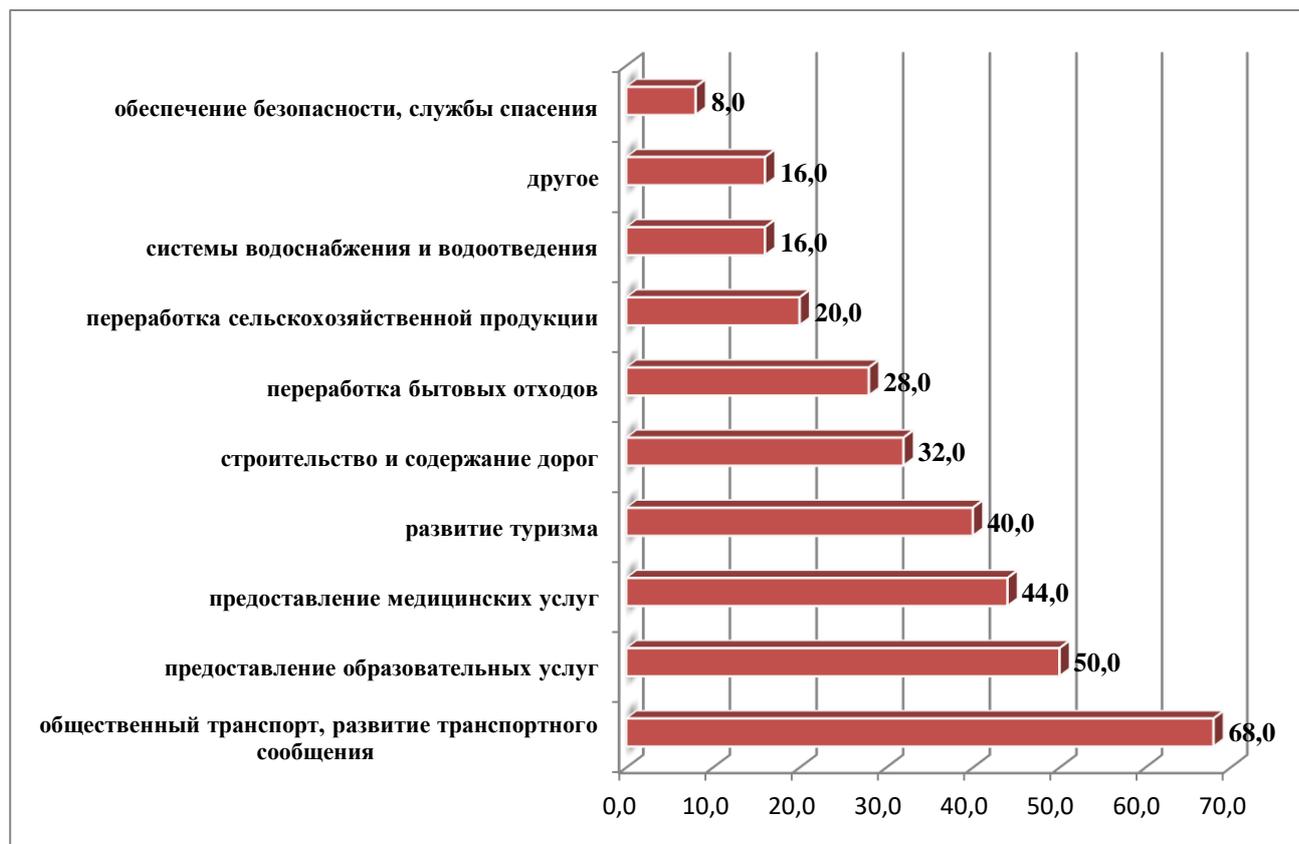
Сегодня чаще всего из форм межмуниципального взаимодействия муниципалитетами реализуется ассоциативная, которая позволяет осуществлять обмен опытом, обучение, получение информационной и консультативной поддержки, а также представление интересов муниципальных образований на федеральном уровне. Такая форма взаимодействий сама по себе очень важна для муниципальных образований, однако не исчерпывает всех возможностей.

Поэтому имеет смысл обратить внимание на развитие кооперационных связей между муниципальными образованиями.

Наиболее распространенными сферами кооперационных связей являются развитие транспортного сообщения, предоставление образовательных и медицинских услуг, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет. В современных условиях обращает на себя внимание повышение доли указавших складывающиеся кооперационные в сфере переработки бытовых отходов, что, по-видимому, является ответом на недавно принятые федеральным центром решения, касающиеся сферы обращения с твердыми бытовыми отходами.

В то же время ниже распространенность межмуниципальных связей в развитии системы водоснабжения и водоотведения, обеспечении безопасности, службы спасения, а также переработке сельскохозяйственной продукции. Представляется, что в этих сферах есть недоиспользуемые резервы кооперации.

Сложившиеся сферы кооперационных связей между муниципалитетами, % к числу ответивших



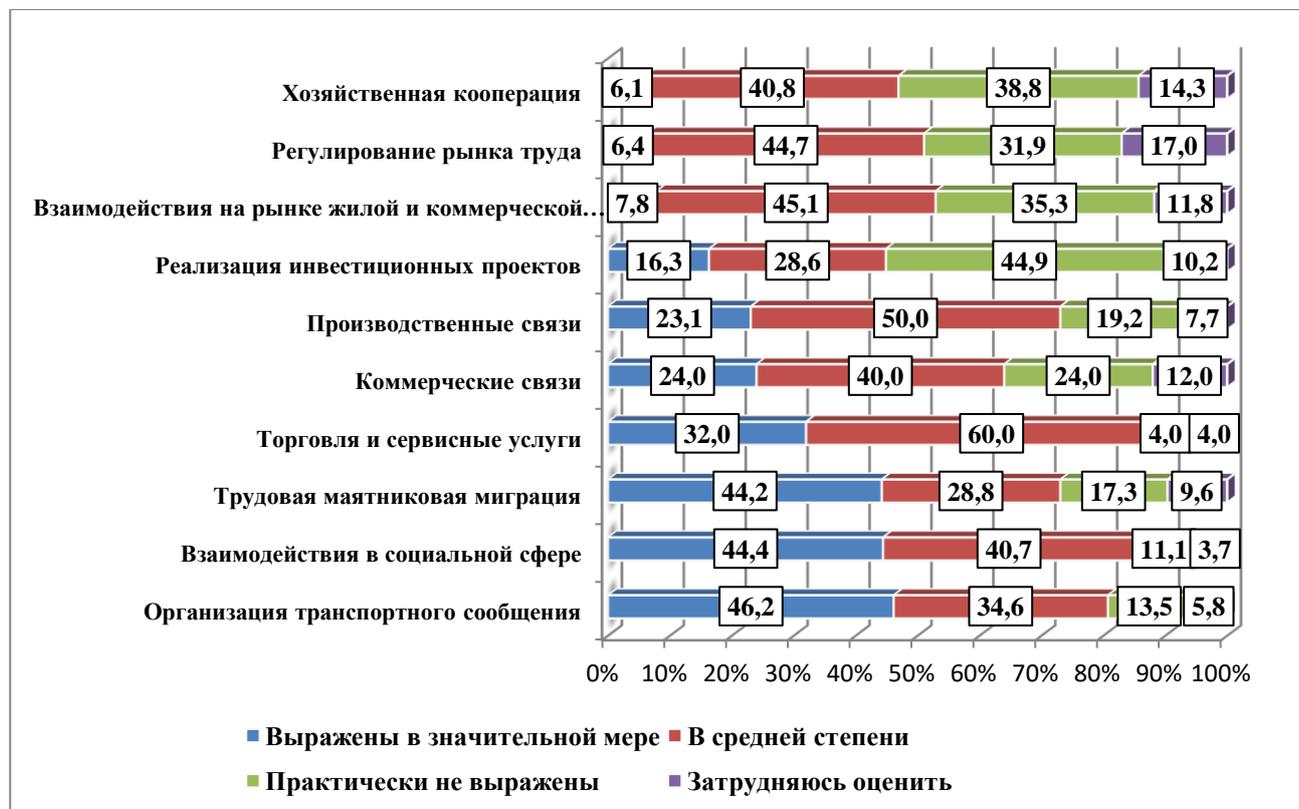
При этом наблюдается значительная дифференциация степени выраженности отдельных видов кооперационных связей.

Так, в современных условиях в наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в организации транспортного сообщения, социальной сфере, трудовых маятниковых миграциях, а также в сфере торговли и сервисных услуг.

Наличие активных производственных связей отмечает каждый четвертый опрошенный руководитель.

Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, а также взаимодействия на рынке недвижимости и регулировании рынка труда. Именно про эти сферы соответственно 38,8%, 36,3% и 31,9% ответивших говорят, что в этих сферах межмуниципальное сотрудничество практически не наблюдается. И немногим менее половины указывают на отсутствие взаимодействий в реализации инвестиционных проектов.

**Оценка интенсивности связей
между муниципальными образованиями,
% к числу ответивших**



Следует заметить, что практически все опрошенные руководители муниципальных образований, у которых есть кооперационные связи с другими муниципалитетами, отмечают позитивные моменты в развитии межмуниципальной кооперации, хотя при этом 20,5% говорят и о возможных негативных последствиях этого процесса.

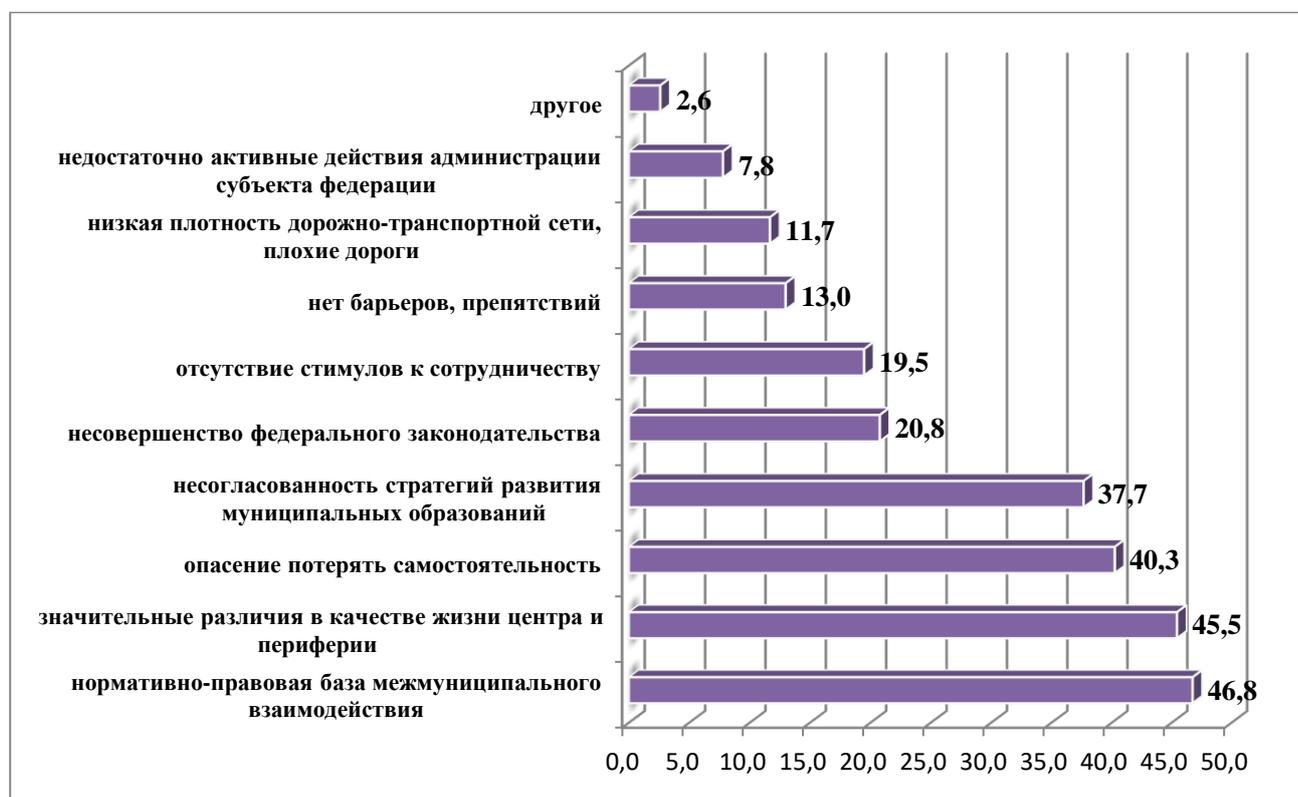
Почти три четверти опрошенных не видят особенных трудностей в ходе взаимодействия с другими муниципальными образованиями. Основные проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной отдаленности, а также сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса кооперирования может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Тем не менее, позитивных моментов в развитии межмуниципального взаимодействия отмечается существенно больше, чем негативных.

Среди основных положительных результатов выделяют, прежде всего, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

Вместе с тем, опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для реализации межмуниципальных взаимодействий. Только 13% в настоящее время не видят препятствий развития горизонтальных связей.

Основные барьеры для существования межмуниципальной кооперации, % к числу ответивших



Основные препятствия для развития горизонтальных связей между муниципальными образованиями связаны в первую очередь с несовершенством нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях, опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, несогласованностью стратегий развития муниципальных образований.

Развитие системы местного самоуправления

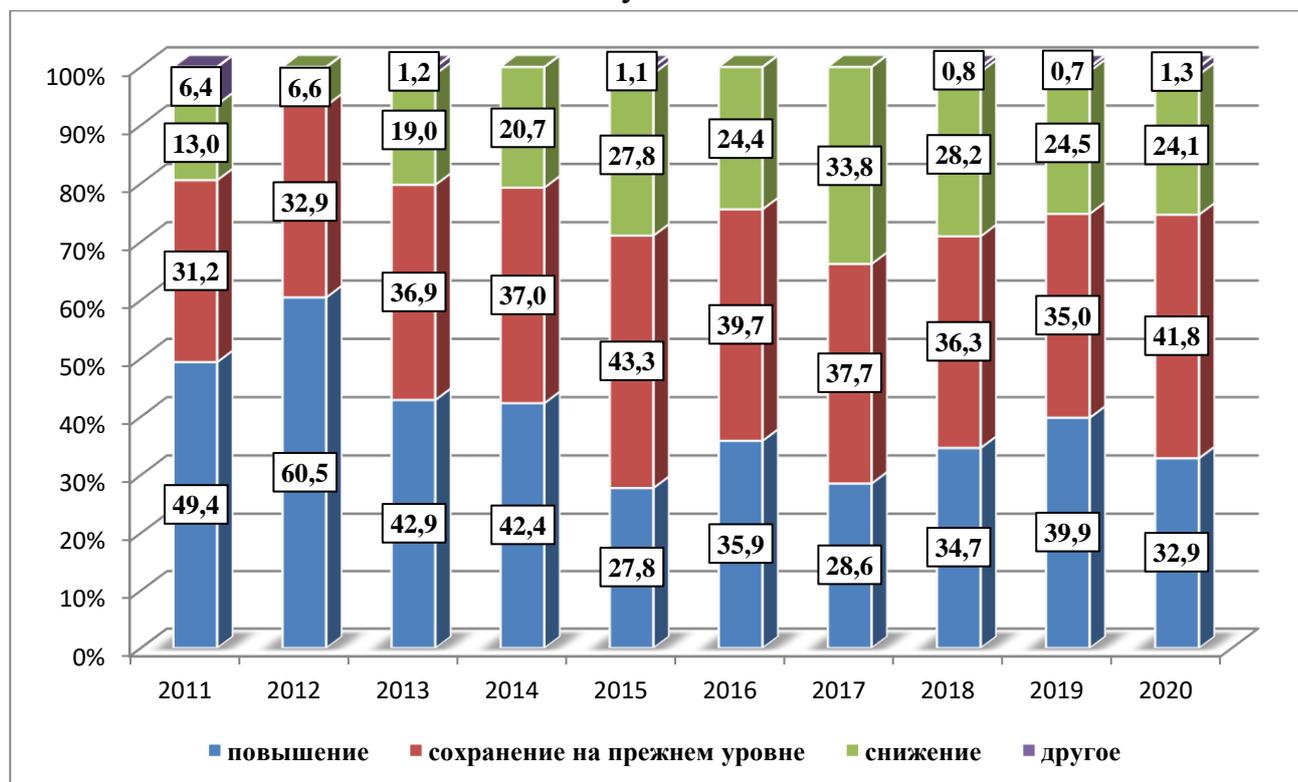
Как в современных условиях оценивают развитие системы местного самоуправления руководители муниципальных образований?

Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы неоднозначны. Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (41,8%) в 2020 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне. Стоит заметить, что эта цифра выросла на 7 п.п. по сравнению с прошлым годом, но произошло это за счет сокращения доли позитивных оценок изменений роли местного самоуправления, которую сейчас дали 32,9% опрошенных руководителей муниципальных образований. При этом доля негативных оценок динамики практически не изменилась по сравнению с прошлым годом и также достаточно высока (24,0%).

Точку зрения о снижении роли местного самоуправления в современных условиях опрошенные обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (таких как здравоохранение, образование, безопасность) и их передачей на уровень субъекта Федерации, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, излишней централизацией власти и постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Говоря о долгосрочных тенденциях изменения роли местного самоуправления за период 2011-2020 гг., то следует отметить, что в 2020 г. доля позитивных оценок несколько снизилась по сравнению с прошлым годом, но они не достигли того уровня пессимизма, который был в 2015 и 2017 гг. Если сгладить колебания, то можно говорить, что на протяжении анализируемого периода за исключением 2-х последних лет (2018-2019 гг.) наблюдалась тенденция к сокращению доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления.

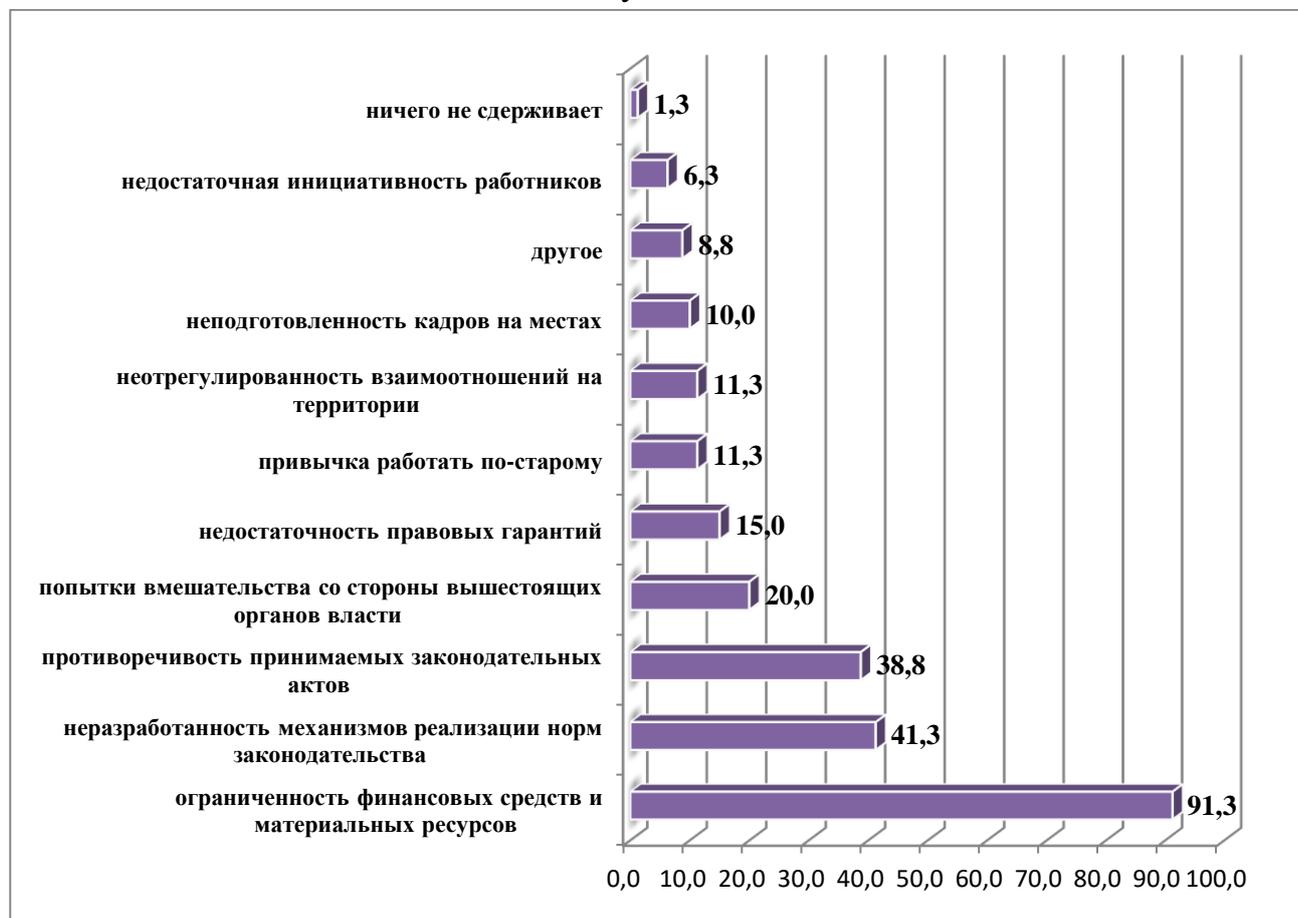
**Динамика оценок изменений роли местного самоуправления
за последние годы,
% к числу ответивших**



Правда в отличие от 2015 и 2017 гг. с наиболее высоким уровнем пессимизма, сегодня можно говорить о некоторой стабилизации, поскольку растет доля, заявивших об отсутствии изменений и сохранении роли местного самоуправления на прежнем уровне. Однако представляется, что пока нет серьезных оснований говорить, что удалось полностью переломить выявленную тенденцию к снижению роли местного самоуправления.

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, позволив 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



По-прежнему, главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение местного самоуправления. Это не только не позволяет 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, но и на ограничения нормативно-правового характера: неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства, а также противоречивость принимаемых законодательных актов.

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

	2020г.	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.	2012г.	2011г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	91,3	92,4	92,9	93,6	94,9	92,3	94,6	95,3	94,7	90,8
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	41,3	45,8	47,6	61,5	54,4	61,5	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	38,8	39,6	42,9	47,4	45,6	48,4	52,2	57,6	53,3	52,6
Неподготовленность кадров на местах	10,0	22,9	19,8	14,1	10,1	15,4	22,8	21,2	17,3	25,0
Недостаточность правовых гарантий	15,0	20,8	24,6	21,8	20,3	14,3	29,3	28,2	30,7	27,6
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	20,0	20,8	23,8	29,5	24,1	28,6	26,1	31,8	25,3	30,3
Привычка работать по-старому	11,3	16,7	11,9	14,1	15,2	8,8	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	11,3	12,5	7,9	10,3	8,9	14,3	13	10,6	24,0	11,8
Недостаточная инициативность работников	6,3	10,3	14,3	10,3	5,1	9,9	8,7	8,2	6,7	19,7
Ничего не сдерживает	1,3	1,4	0,8	0,0	1,3	2,2	0,0	0,0	1,3	1,3

Если анализировать динамику оценок сдерживающих факторов, то они в целом достаточно устойчивы: в 2020 г. следует отметить позитивные тенденции в отношении кадров органов местного самоуправления: существенно снизилась неподготовленность кадров на местах, привычка работать по-старому и недостаточная инициативность работников.

Кроме того, вероятно можно говорить и о некотором снижении остроты проблем неразработанности конкретных механизмов реализации норм законодательства, а также недостаточности правовых гарантий.

Тем не менее, серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления по-прежнему 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.

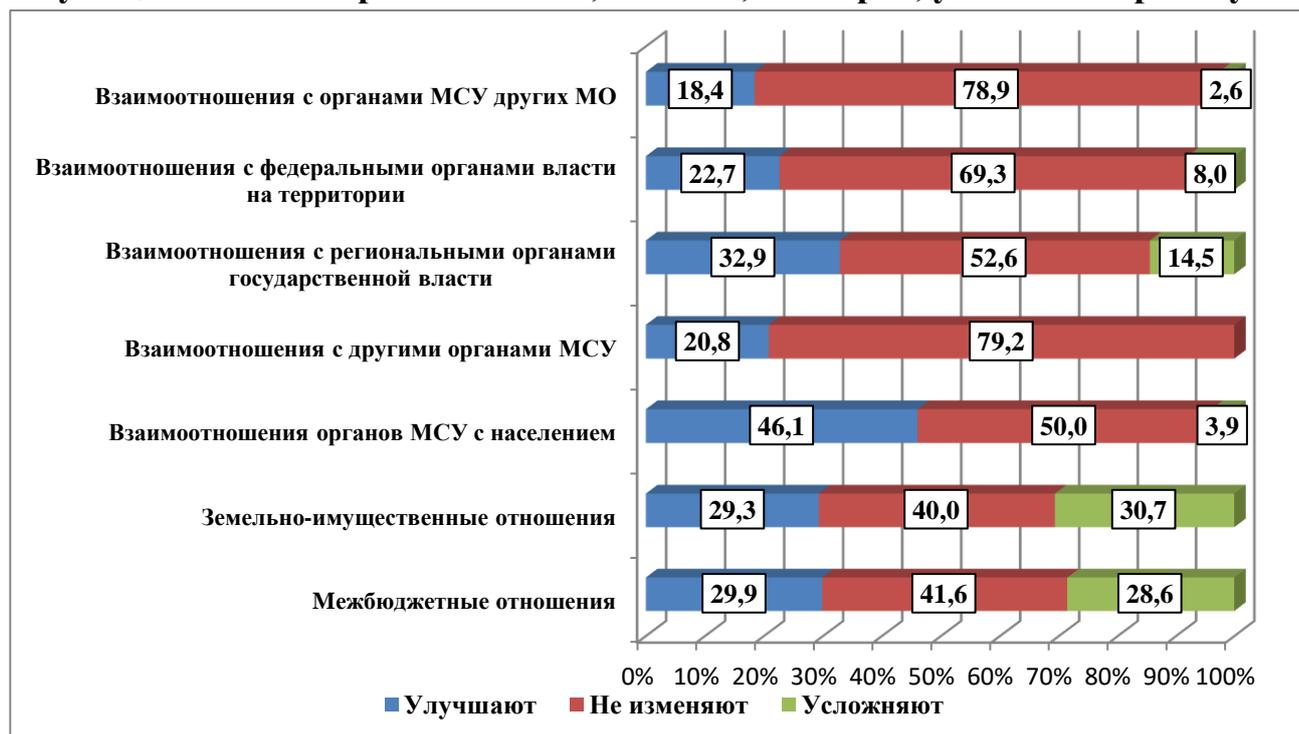
По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство прежде всего способствовали улучшению отношений органов местного самоуправления с населением.

В целом, с точки зрения руководителей, изменения законодательства существенно не меняют взаимоотношений с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (79,2%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (78,8%) и с федеральными органами власти на территории муниципального образования (69,3%).

В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 30,7% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений и 28,6% – межбюджетных отношений (причем в этих сферах доли отметивших усложнения и улучшения практически равны).

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?»



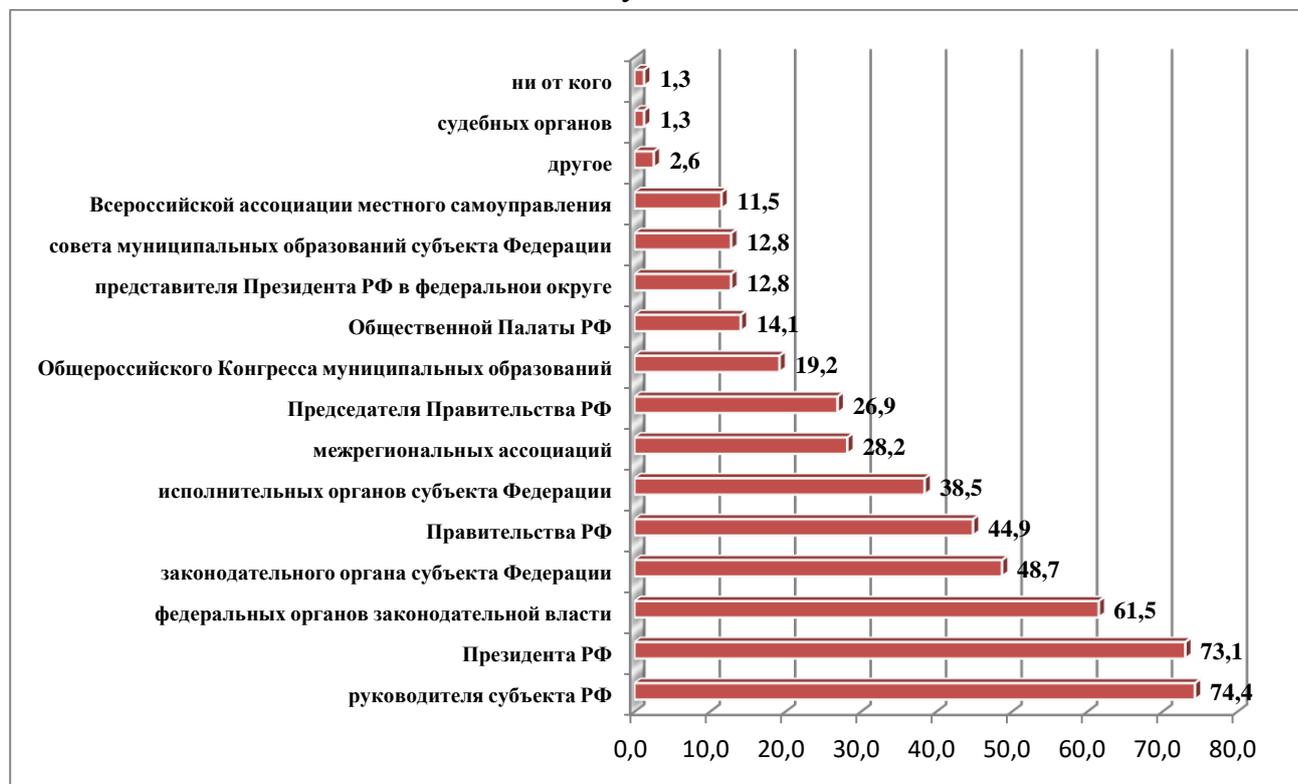
Что касается перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, то три четверти опрошенных отметили, что в 2019 году перераспределения не происходило. Некоторое перераспределение полномочий касалось деятельности по обращению с животными без владельцев, опеки и попечительства, по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения, а также градостроительной деятельности и правил землепользования. При этом опрошенные руководители видят как позитивные, так и негативные эффекты такого перераспределения, причем 84,6% отметили, что уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования в результате перераспределения полномочий не изменился, а 7,7% утверждают, что он снизился, и только 3,8% отметили повышение бюджетной обеспеченности.

При этом следует обратить внимание на сравнительно высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований: 76,9% считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на дальнейшее совершенствование действующей системы, четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. При этом сегодня 14,1% ответивших обращают внимание на наличие вероятности кардинальной перестройки действующей системы, встраивания в вертикаль власти и фактического отказа от местного самоуправления. И хотя эта цифра относительно небольшая, но по сравнению с прошлым годом доля пессимистов выросла в 2,2 раза

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 федеральными и региональными органами государственной власти. Прежде всего, это касается федеральных органов законодательной власти, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления.

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



Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимым субъектом, на которого возлагаются основные надежды, является руководитель субъекта Федерации и Президент Российской Федерации (что касается Председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже, занимая только 8-ое место из 14-ти субъектов).

Существенные надежды на возможность получения реальной помощи возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие. 28,2% опрошенных связывают свои ожидания с межрегиональными ассоциациями, которые сегодня занимают 7 место из 14 субъектов возможной помощи, опережая надежды на помощь от Председателя Правительства Российской Федерации. Что касается других субъектов межмуниципальных взаимодействий, таких как Общероссийский Конгресс муниципальных образований, внутрирегиональные советы муниципальных образований, а также Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, то их роль

оценивается существенно ниже, свои надежды с ними связывают только соответственно 19,2%, 12,8% и 11,5% опрошенных руководителей муниципальных образований. Таким образом, ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями, в 1,5 раза выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, и в 2,5 раза выше, чем с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления, которые призваны лоббировать интересы органов местного самоуправления на уровне страны. Это, на наш взгляд, требует более серьезного изучения причин и поиска направлений повышения их эффективности.

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

	2020г.	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.
от руководителя субъекта РФ	74,4	69,5	66,4	70,5	74,0	66,3	68,6	65,4
от Президента РФ	73,1	71,6	69,6	73,1	79,2	74,2	86,0	76,5
от федеральных органов законодательной власти	61,5	57,4	56,8	59,0	64,9	62,9	63,0	63,0
от законодательного органа субъекта Федерации	48,7	42,6	44,8	50,0	49,4	47,2	46,5	42,0
от Правительства РФ	44,9	33,3	30,4	26,9	24,7	25,8	43,0	45,7
от исполнительных органов субъекта Федерации	38,5	25,5	29,6	29,5	33,8	28,1	29,1	25,9
от межрегиональных ассоциаций	28,2	42,6	30,4	35,9	32,5	36,0	39,5	34,6
от Председателя Правительства РФ	26,9	13,6	13,6	21,8	23,4	20,2	29,1	18,5
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	19,2	20,6	16	16,7	10,4	20,2	23,3	18,5
от Общественной Палаты РФ	14,1	6,4	8	9,0	3,9	7,9	8,1	2,5
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	12,8	19,9	16	17,9	13,0	12,4	23,3	16,0
от представителя Президента РФ в федеральном округе	12,8	8,5	12	15,4	5,2	9,0	17,4	12,3

В 2020 г. вновь наблюдалось некоторое повышение ожидания помощи от Президента Российской Федерации, руководителя субъекта Федерации и Правительства России. Можно предположить, что такое повышение связано с необходимостью реализации федеральных программ на местном уровне. Что касается ожиданий, связываемых с Председателем Правительства РФ, то после существенного снижения в 2018 г, они восстановили уровень, наблюдавшийся в 2014 г.

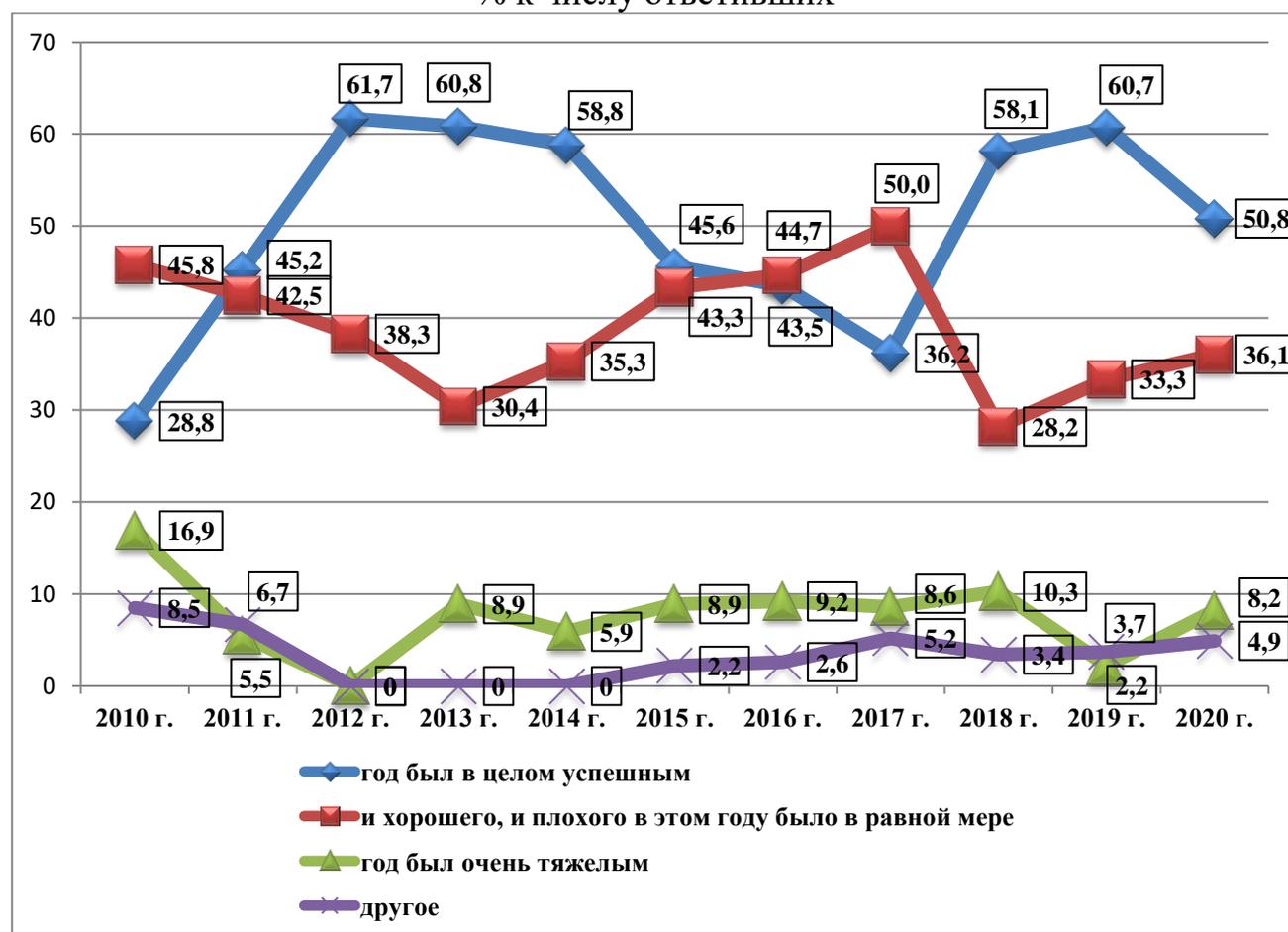
Несколько снизились ожидания реальной помощи от межрегиональных ассоциаций и Общероссийского конгресса муниципальных образований.

Подводя итоги прошедшего года

И все же, несмотря на некоторые негативные тенденции, связанные с проблемами, возникающими на фоне усложнения международной ситуации, общая оценка прошедшего года муниципальными руководителями достаточно позитивная, хотя и неоднозначная.

Половина ответивших на вопрос об оценке прошлого года считают, говоря словами одного из опрошенных, что «год был непростым, но в целом успешным», а каждый третий считает, что и хорошего и плохого в истекшем году было в равной мере и лишь 8,2% оценивают прошедший год как очень тяжелый.

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



Обращает на себя внимание тот факт, что многие участники опроса затруднились ответить на вопрос об итогах предыдущего года, что неудивительно, учитывая, что каждый пятый опрошенный в этом году занимает свою должность менее года,

поскольку в прошлом году в органы муниципальной власти пришло достаточно много новых людей, которым еще не сложно оценить итоги истекшего года.

Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную ситуацию в муниципальном образовании, но и добиться некоторого ее улучшения.

И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что сегодня, несмотря на сложности работы в современных условиях, это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.