



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, апрель – май 2021 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.*



## СОДЕРЖАНИЕ

Оценка социально-экономической ситуации в современных условиях.....	4
Перспективы и потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.....	25
Проблемы реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований.....	32
Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшений социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.....	36
Городские агломерации как форма межмуниципального взаимодействия...	40
Развитие системы местного самоуправления.....	45
Подводя итоги прошедшего года.....	54

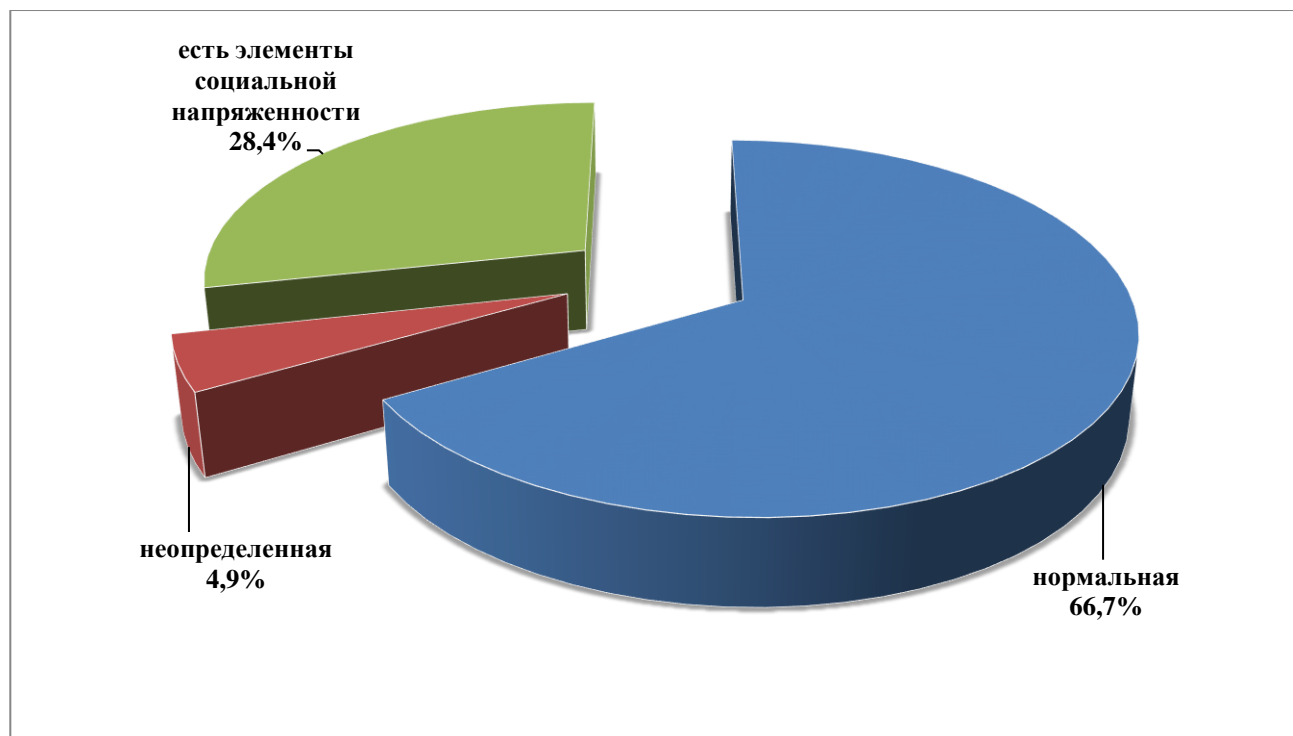
В апреле-мае 2021 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Союзом городов Центра и Северо-Запада, Ассоциациями городов Поволжья и «Города Урала» провела очередной экспертный 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 104 руководителя разных типов муниципальных образований России из 49 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 55 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 8 – Урала, 19 – Центра и Северо-Запада и 22 – 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 современных условиях**

Сегодня две трети опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в сложившихся российских реалиях как нормальную, 4,9% как неопределенную, а 28,4% отмечают элементы социальной напряженности.

По сравнению с оценками, полученными в ходе прошлогоднего опроса, момент которого совпал с только начинающейся в России пандемией коронавируса, обращает на себя внимание тот факт, что сегодня оценки ситуации стали более определенными: неопределенная оценка ситуации прошлого года снизилась, прежде всего, за счет увеличения доли таких оценок ситуации как нормальная, а также некоторого нарастания элементов социальной напряженности.

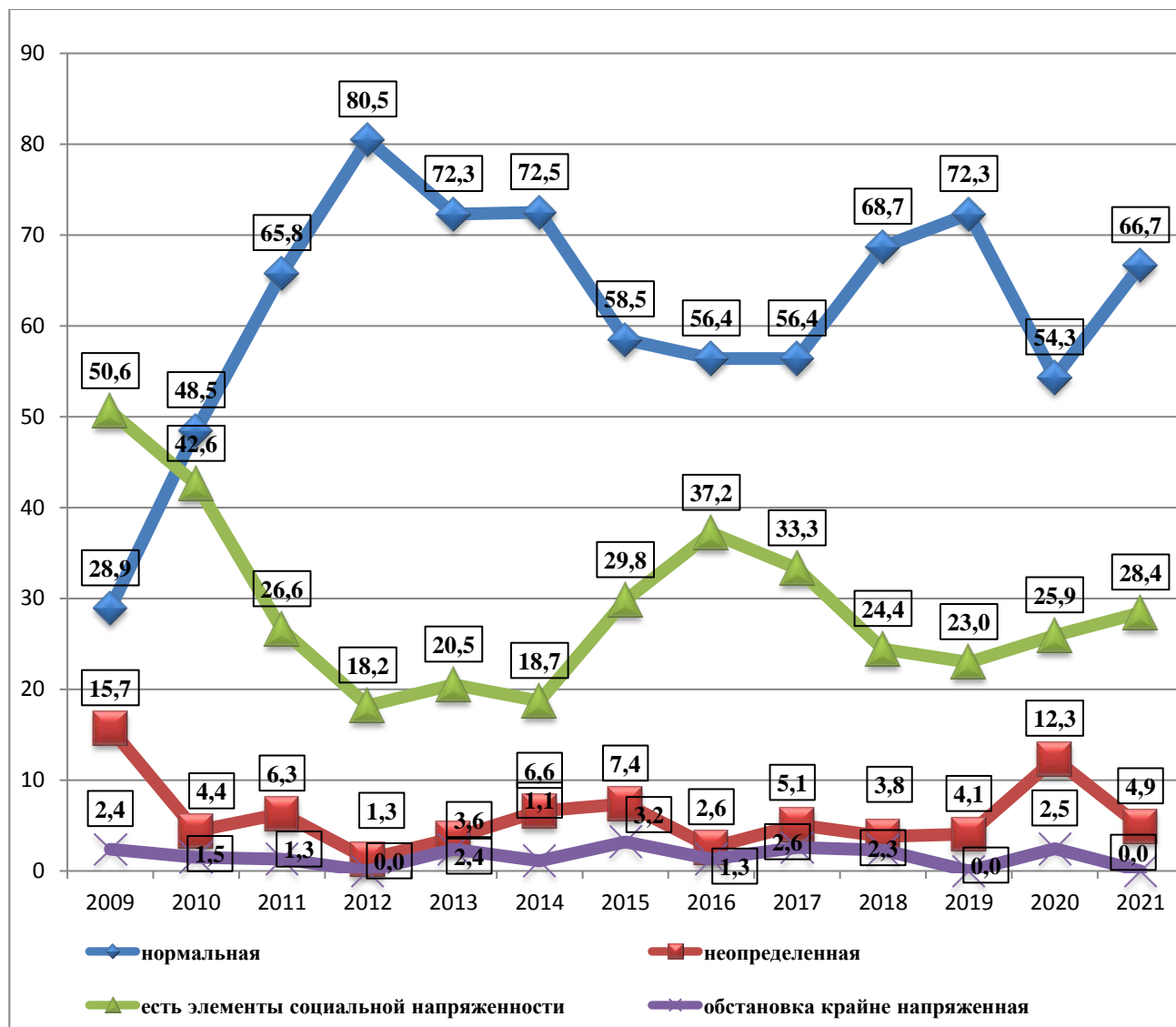
**Оценка социально-экономической ситуации  
в муниципальном образовании,  
% к числу ответивших**



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, и значительном адаптационном потенциале для работы в сложных социально-экономических условиях. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет об адекватной оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, принимающих на себя основную нагрузку по разрешению возникающих проблем.

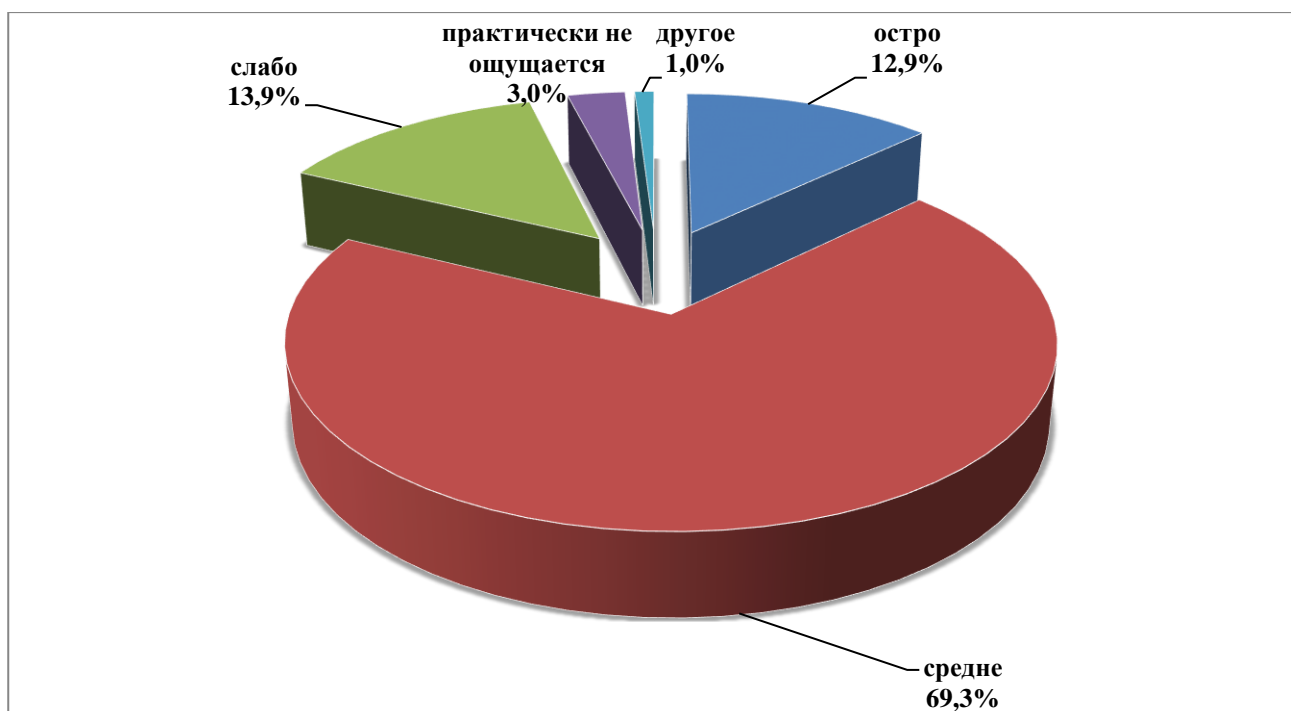
Если сравнивать распределение оценок ситуации в 2021 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных нами от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (2009-2020 гг.), то показательно, что распределения ответов сегодня сходны с оценками, которые давали опрашиваемые в условиях начала выхода из предыдущих кризисов, напоминая оценки 2011 г. и 2018 г.

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

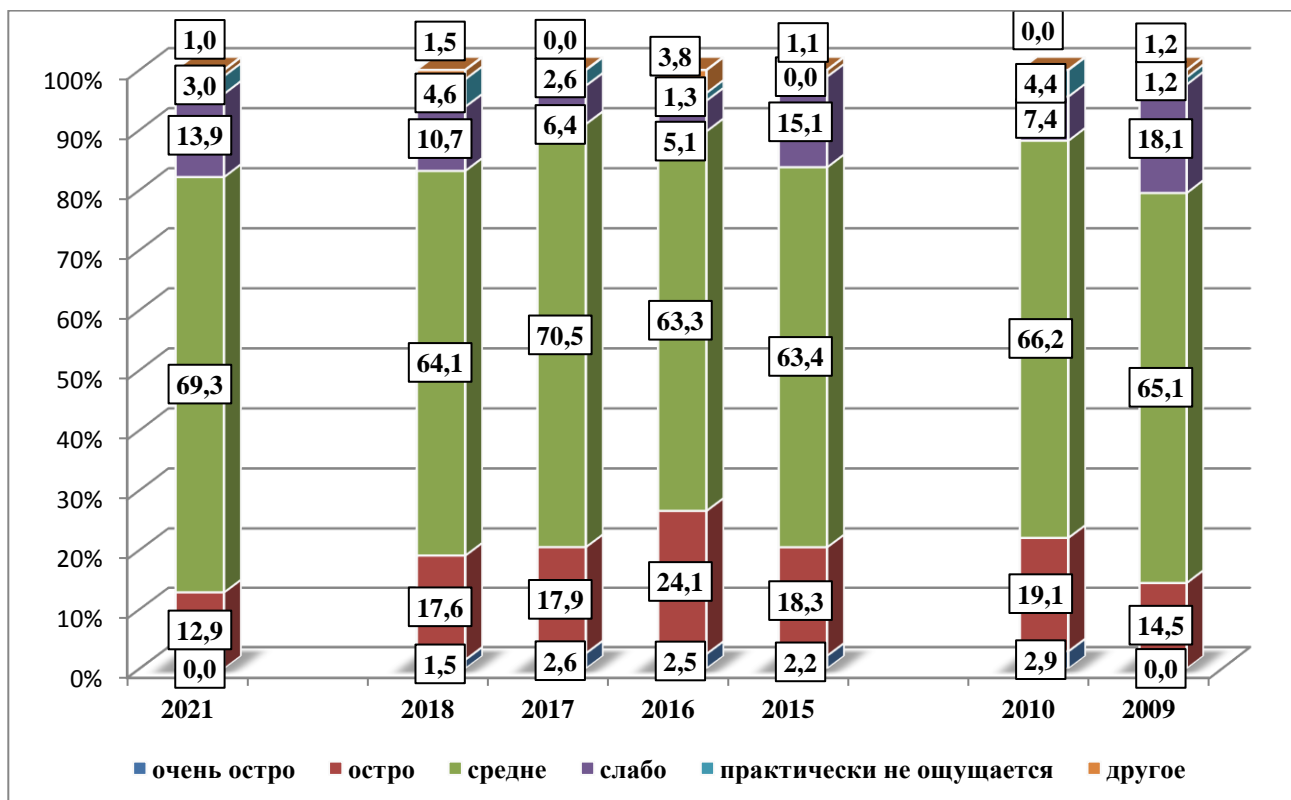


И хотя на протяжении всего прошедшего года страна испытывала серьезные трудности, связанные с эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, в целом остроту кризисных явлений основная часть руководителей муниципальных образований в 2021 г. (69,3%) характеризует как среднюю. При этом доли оценивающих проявления кризисных явлений как острые (12,9%) и как слабые (13,9%) оказались близкими.

## Оценки остроты кризисных явлений в муниципальном образовании, % к числу ответивших

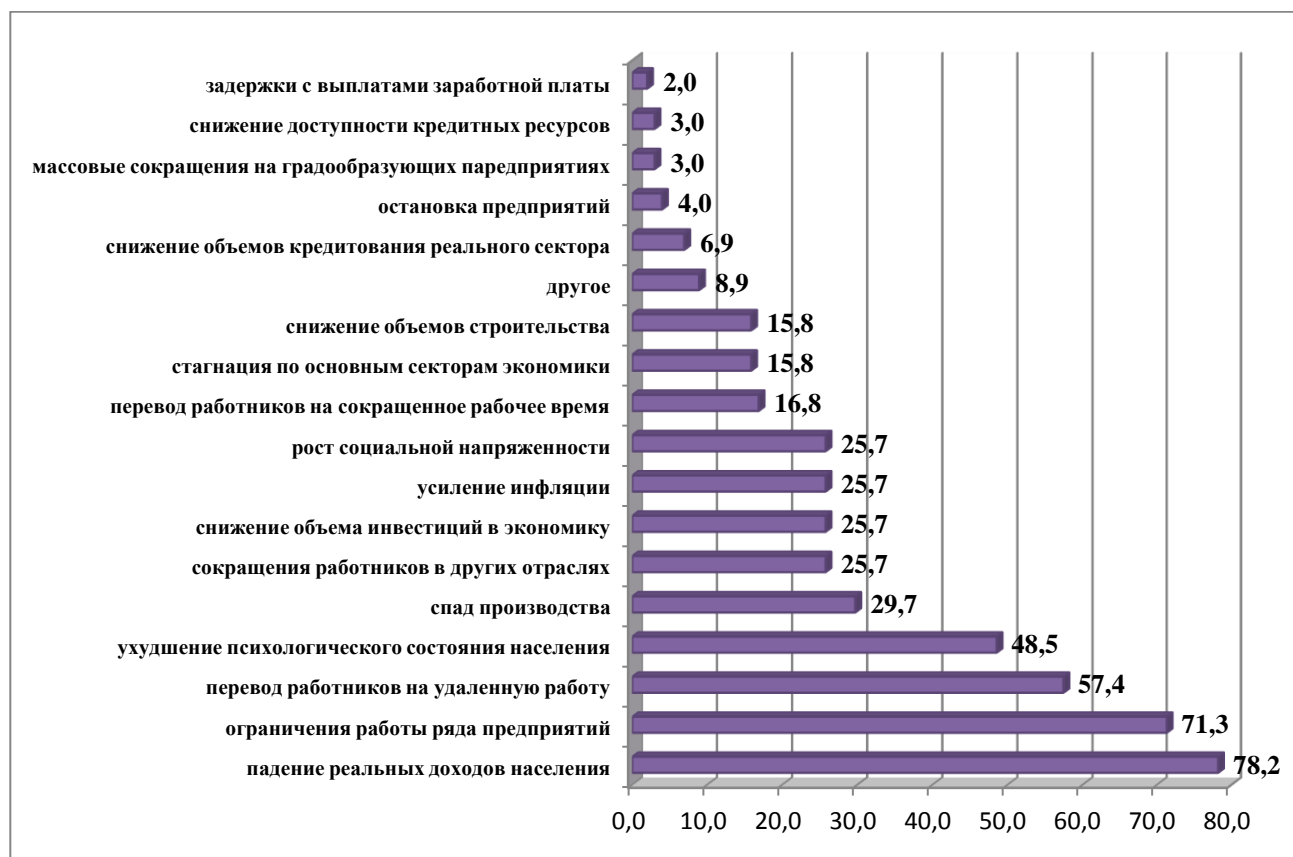


## Динамика оценок остроты влияния кризиса на ситуацию в муниципальном образовании, % к числу ответивших



Несмотря на устойчиво преобладающую общую среднюю оценку остроты проявления нынешнего кризиса, конкретные проявления кризиса в отдельных направлениях значительны и существенно отличаются от предшествующих кризисов.

### Конкретные проявления кризисной ситуации в муниципальных образованиях, % к числу ответивших



Как и следовало ожидать, в современных условиях основная группа кризисных проявлений связана с эпидемиологической ситуацией, вызвавшей необходимость ограничения работы ряда предприятий и организаций (71,3%), перевода работников на удаленную работу (57,4%), что повлекло за собой падение реальных доходов (78,2%) и ухудшение психологического состояния населения (48,5%). Это существенно отличает сегодняшние проявления от предыдущих кризисов, поскольку пандемия несколько отодвинула на второй план такие кризисные проявления как усиление инфляции, спад производства, сокращения работников и т.п.



**Сферы жизнедеятельности, которые кризисные явления затронули сильнее всего,  
% к числу ответивших**

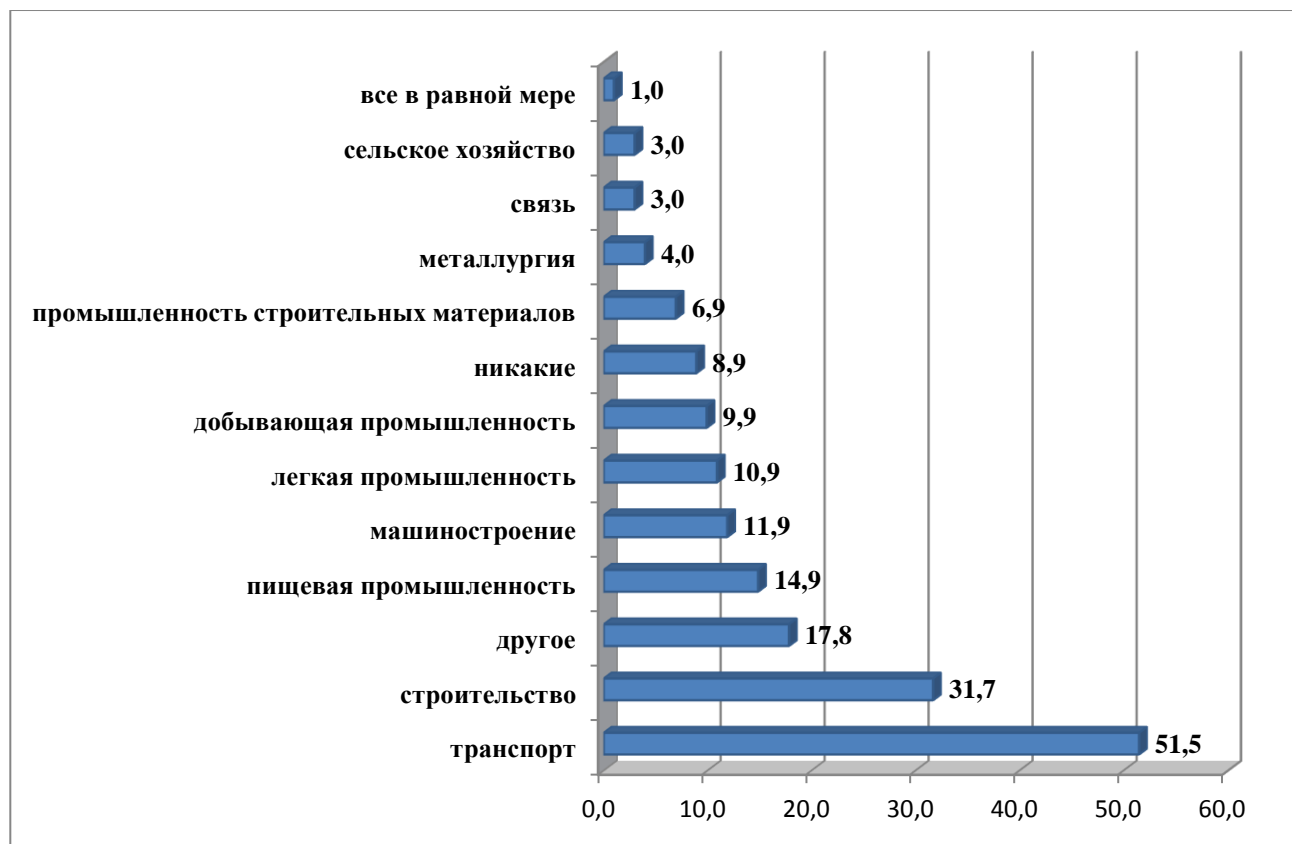


Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризисные явления затронули малый и средний бизнес (88,2% ответивших). Кроме того, кризисная ситуация в значительной мере сказалась на потребительском рынке (70,6%), сфере услуг (66,7%), отраслях социальной сферы (63,7%).

Что касается производственной сферы, то в 2021 г., она оказалась только на 6 месте (29,4%), в то время как 2017-2018 гг. большинство опрошенных отводили ей 2 место среди сфер жизнедеятельности, которых кризис коснулся сильнее всего (60%). Тем более это существенно отличает современную ситуацию от кризиса 2008 г., когда 81% респондентов указали, что кризис сильнее всего затронул именно производственную сферу.

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления коснулись сильнее всего транспорта (51,5%). Естественно, что особенности эпидемиологической ситуации, которые привели к переводу большинства работников на работу в дистанционном формате и локдауну, в первую очередь отразилось на работе транспорта. Это также существенно отличает сегодняшнюю ситуацию от предшествующих: в 2018 г. о транспорте говорили только 16,9% опрошенных.

**Отрасли производственной сферы, которых кризисные явления коснулись в наибольшей степени,  
% к числу ответивших**

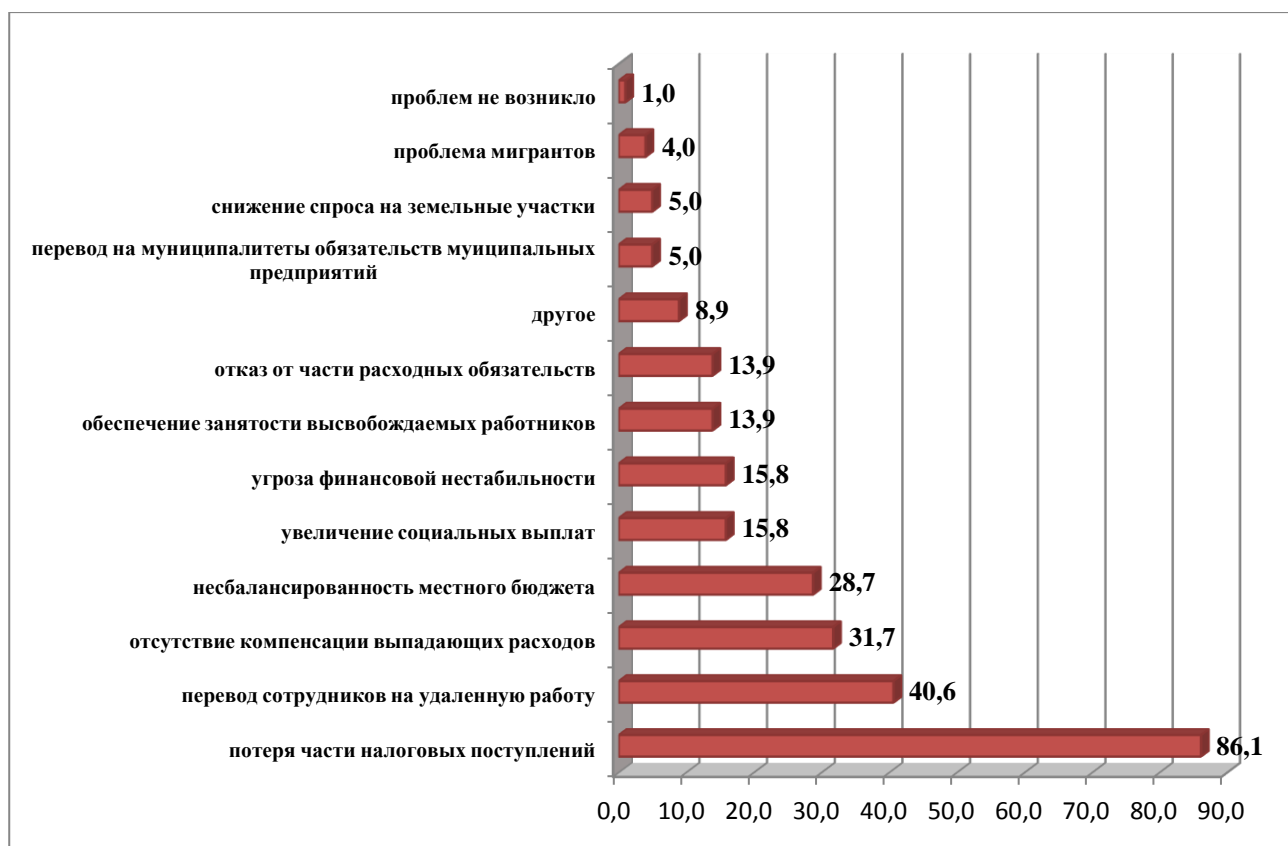


Еще одной отраслью, которая также оказалась существенно затронутой кризисной ситуацией, является строительство, однако, по мнению опрошенных, в нынешних условиях оно пострадало в несколько меньшей степени, чем транспорт, хотя в предыдущие волны кризиса именно строительство оказывалось наиболее уязвимой отраслью.

Другие отрасли производственной сферы, по мнению опрошенных, в текущем кризисе также пострадали меньше, чем в предыдущие кризисные годы.

В складывающихся кризисных условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами, в первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем (потеря части налоговых поступлений, отсутствие компенсации выпадающих расходов, несбалансированность местного бюджета, угроза финансовой нестабильности), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

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



Неудивительно, что в качестве основного фактора, в наибольшей степени повлиявшего на сложившуюся кризисную ситуацию, выступает глобальный фактор пандемии, на него указывают 94,1% руководителей муниципальных образований, отодвинув на второй план внешние экономические факторы (изменение цен на нефть, ослабление рубля и т.п.), оказывавшие существенное влияние на предыдущие кризисы, сегодня об их влиянии говорят 46,1% (против 78,6% в 2018 г.). На внутренние факторы кризиса (такие как инфляция, рост цен на потребительские товары и т.п.) сегодня обращают внимание только 8,8% опрошенных (что на 10 п.п. меньше, чем в 2018 г.).

С точки зрения муниципальных образований действенность антикризисных мер, предпринимаемых в стране, три четверти опрошенных в целом оценивают положительно, в то время как 24,2% говорят о неоднозначном их влиянии на разные сферы (для одних положительно, для других – нет). И только 1% ответивших считает, что они не дают положительного эффекта.

И в оценке действенности предпринимаемых сегодня антикризисных мер также проявляются отличительные особенности текущей кризисной ситуации: во время предыдущего кризиса доля скептически оценивающих действенность мер была существенно выше (соответственно (9,1% в 2017 г. и 16,5% в 2018 г. не ожидали положительного эффекта). По-видимому, в условиях сложной эпидемиологической и социально-экономической ситуации руководители увидели реальные результаты предпринимаемых мер поддержки.

Наиболее эффективными, по мнению муниципальных руководителей, были финансовые (88,2%) и налоговые (75,5%) меры поддержки. Кроме того, каждый третий опрошенный отдает должное информационным мерам поддержки.

### Наиболее действенные антикризисные меры для муниципального образования, % к числу ответивших



Наиболее действенными руководителями муниципальных образований признаны меры поддержки малого и среднего бизнеса как наиболее пострадавшего в сложившейся ситуации (79,2%) и адресной социальной поддержки наиболее уязвимых групп населения (71,3%), а также поддержки здравоохранения (46,5%).

Сегодня среди специалистов высказываются разные точки зрения по поводу того, какие муниципальные образования пострадали сильнее всего в сложившейся кризисной ситуации. Чаще всего речь идет о мегаполисах, крупнейших городах и агломерациях с высокой плотностью населения. В этой связи представляет интерес точка зрения руководителей муниципальных образований, которые непосредственно испытывают «на себе» влияние кризиса.

### Наиболее уязвимые муниципальные образования, % ответивших

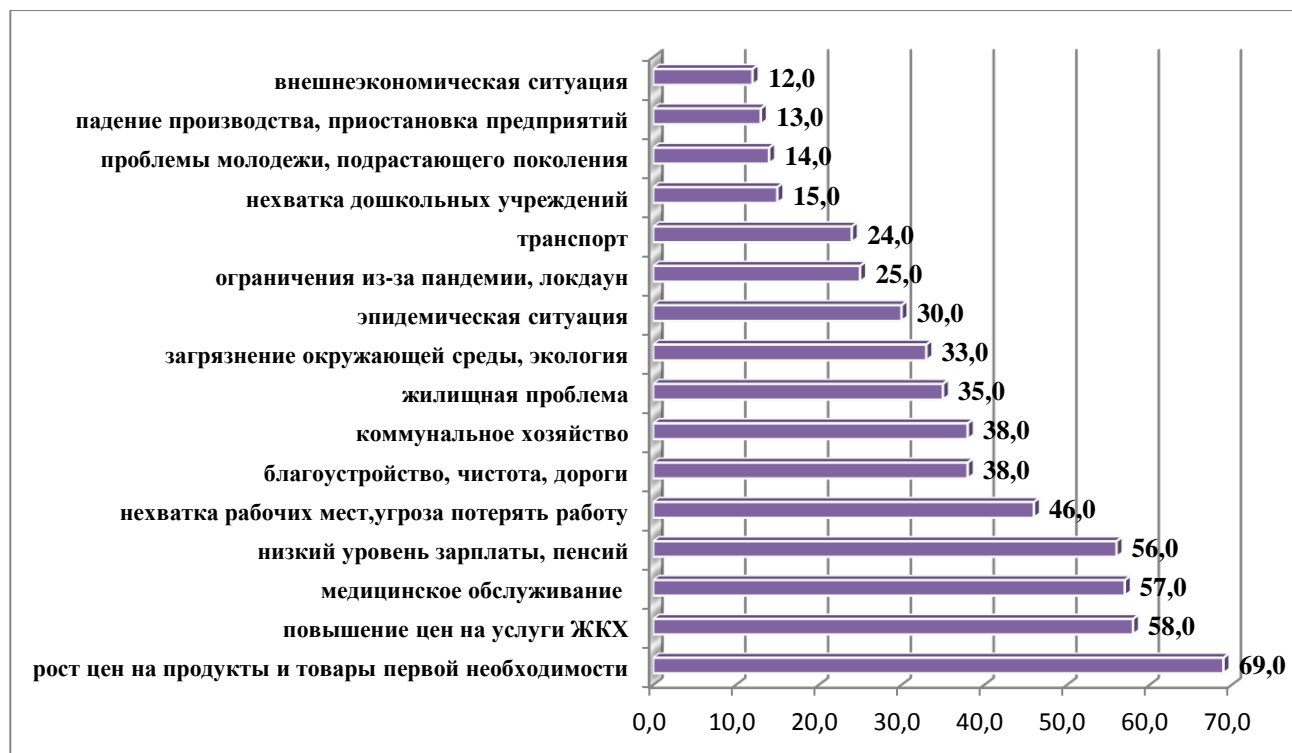


Так, руководители к числу наиболее пострадавших относят 3 типа муниципальных образований: города с сервисной экономикой (48,5%), малые города (45,5%) и крупные города с развитой сферой услуг (44,4%), а также моногорода (24,2%). Таким образом, по их мнению, критерием выступает не столько численность или плотность населения, сколько структура экономики города, ее недиверсифицированность, монопродуктовый характер с ориентацией на сферу услуг. Что касается промышленных и сырьевых городов, городов с ресурсной экономикой, а также городских агломераций, то, по мнению опрошенных, такие муниципальные образования оказались менее уязвимы в сложившейся кризисной ситуации.

В целом оценка перспектив развития кризисной ситуации у руководителей муниципальных образований сравнительно оптимистична: 55,5% надеются, что худшее уже позади и ситуация в дальнейшем будет улучшаться. Однако при этом 38% высказывают более сдержанную точку зрения, говоря о продолжении кризиса, переходящего в затяжную стагнацию, и новой экономической реальности, в которой нужно работать и решать проблемы, беспокоящие население.

### **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>),  
% к числу ответивших



Среди «болевых» точек, в наибольшей степени сегодня волнующих население, наиболее острыми являются проблемы, связанные с материальным благополучием: рост цен на продукты и товары первой необходимости (69%), повышение цен на услуги ЖКХ (их называют 58% опрошенных руководителей), а также низкий уровень зарплат и пенсий (56%).

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

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.

### Динамика остроты материальных проблем, % к числу ответивших



Существенное беспокойство сегодня вызывает угроза потерять работу, что, по-видимому, связано с негативными ожиданиями последствий ограничительных мероприятий, прежде всего в малом и среднем бизнесе, сфере услуг и т.п.

При этом не потеряли своей актуальности проблемы благоустройства, чистоты, дорог, коммунального хозяйства, экологии, загрязнения окружающей среды.

Неудивительно то, что в современных условиях существенное беспокойство населения вызывают эпидемическая ситуация, локдаун, дальнейшие последствия для экономики и материального благополучия населения, обусловленные введением ограничительных мер в связи с пандемией коронавируса.

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

Проблема	Год									
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	69,0	50,0	55,6	45,7	64,1	82,1	91,5	44,7	31,8	48,1
Повышение цен на услуги ЖКХ	58,0	60,0	72,2	56,7	78,2	69,2	70,2	85,1	81,2	70,1
Медицинское обслуживание (качество, платность)	57,0	56,3	68,8	72,4	62,8	52,5	57,4	67,0	47,1	51,9
Низкий уровень зарплаты, пенсий	56,0	61,3	68,8	52,8	71,8	62,8	52,1	40,4	52,9	53,2
Нехватка рабочих мест, безработица	46,0	36,3	33,3	37,0	42,3	48,7	45,7	16,0	15,3	18,2
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	38,0	50,0	38,9	50,4	50,0	50,0	43,6	56,4	50,6	42,9
Коммунальное хозяйство	38,0	23,8	34,0	47,2	39,7	34,6	35,1	47,9	44,7	41,6
Жилищная проблема	35,0	31,3	27,1	30,7	29,5	37,2	36,2	48,9	61,2	71,4
Загрязнение окружающей среды, экология	33,0	32,5	26,4	30,7	28,2	19,2	21,3	26,6	21,2	16,9
Транспорт	24,0	28,8	20,1	19,7	19,2	12,8	12,8	18,1	17,6	7,8
Нехватка дошкольных учреждений	15,0	17,5	16,0	19,7	16,7	19,2	40,4	46,8	61,2	79,2
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	14,0	5,0	4,9	12,6	7,7	7,7	8,5	11,7	9,4	9,1
Падение производства	13,0	17,5	9,7	12,6	15,4	9,0	18,1	17,0	10,6	2,6
Отношения между людьми, озлобленность	8,0	3,8	7,6	7,1	2,6	1,3	6,4	9,6	8,2	3,9
Пьянство, алкоголизм	7,0	1,3	6,9	13,4	3,8	6,4	12,8	19,1	18,8	26,0
Образование (качество, доступность)	4,0	5,0	7,6	8,7	3,8	3,8	4,3	6,4	8,2	1,3
Кризис морали, нравственности	3,0	3,8	6,9	3,9	6,4	7,7	10,6	7,4	9,4	7,8
Наркомания и наркоторговля	1,0	0,0	3,5	2,4	5,1	7,7	16,0	17,0	21,2	0,0
Коррупция	1,0	0,0	0,7	2,4	5,1	1,3	3,2	7,4	8,2	2,4

Анализ тенденций изменения значимости проблем, беспокоящих население, показывает, что, как и в предыдущие годы, наибольшее беспокойство населения устойчиво вызывают материальные проблемы, несмотря на то, что интенсивность их названия (за исключением роста цен на продукты и товары первой необходимости) несколько ниже, чем в предыдущие годы, на фоне значимости



новых проблем, которые могут существенно обостриться в ближайшее время в связи с кризисной ситуацией.

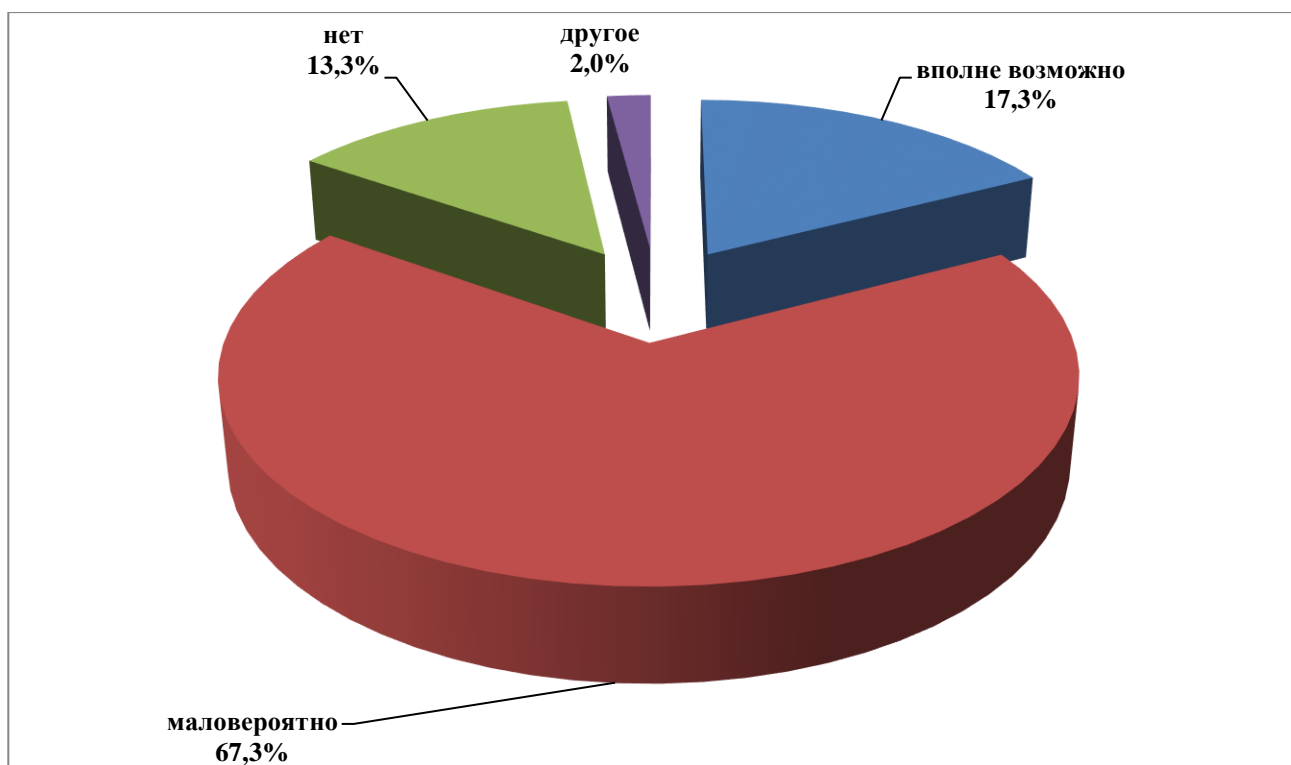
Если говорить о динамике проблемы нехватки рабочих мест, то она существенно обостряется по сравнению с предыдущими годами: в 2021 г. на нее указали 46% респондентов, что возможно связано с последствиями введения ограничительных мер и приостановки деятельности многих предприятий и организаций. В настоящее время уровень озабоченности этой проблемой напоминает ситуацию 2015-2016 гг.

Кроме того, в сегодняшних условиях имеет смысл обратить внимание на нарастание остроты проблем коммунального хозяйства, а также проблемы транспорта (острота которых несколько снизилась, но не достигла докризисного уровня), что, скорее всего, вызвано существенным ухудшением положения малого и среднего бизнеса, а также некоторых предприятий, обусловленное последствиями принимаемых мер по противодействию распространению коронавируса.

По оценкам опрошенных руководителей, в среднем каждый третий житель муниципального образования в настоящее время недоволен сложившейся ситуацией, на уровень недовольства ситуацией в их муниципальном образовании свыше 25% жителей указала половина ответивших.

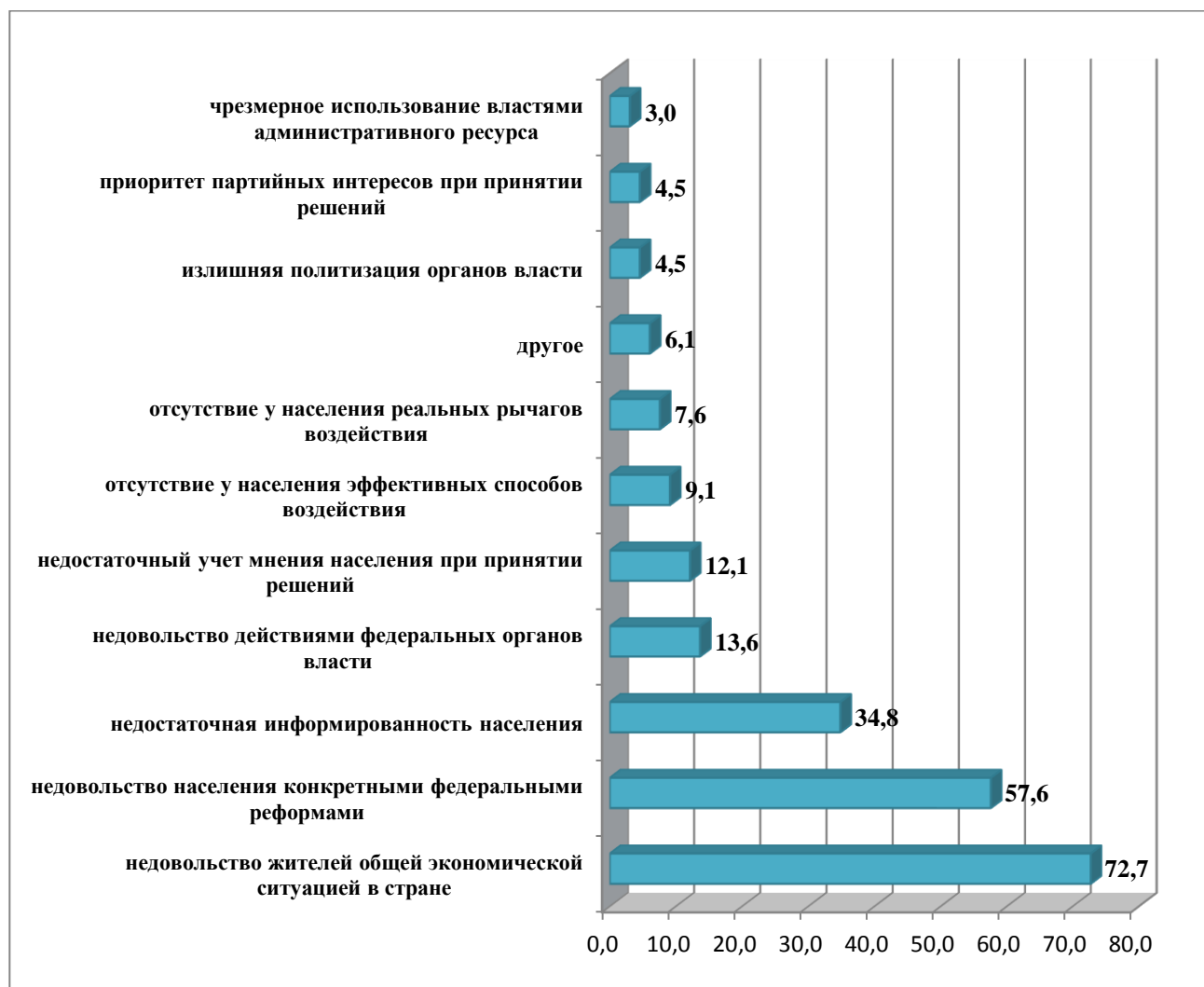
Тем не менее, несмотря на нарастание остроты социальных проблем, беспокоящих жителей, и значительный уровень недовольства населения, возможность усиления протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» - 67,3%. Однако только 13% считает это невозможным. Представляется, что традиционное терпение российского населения пока еще не вышло на критический уровень. В современных условиях 17,3% опрошенных руководителей говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться.

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



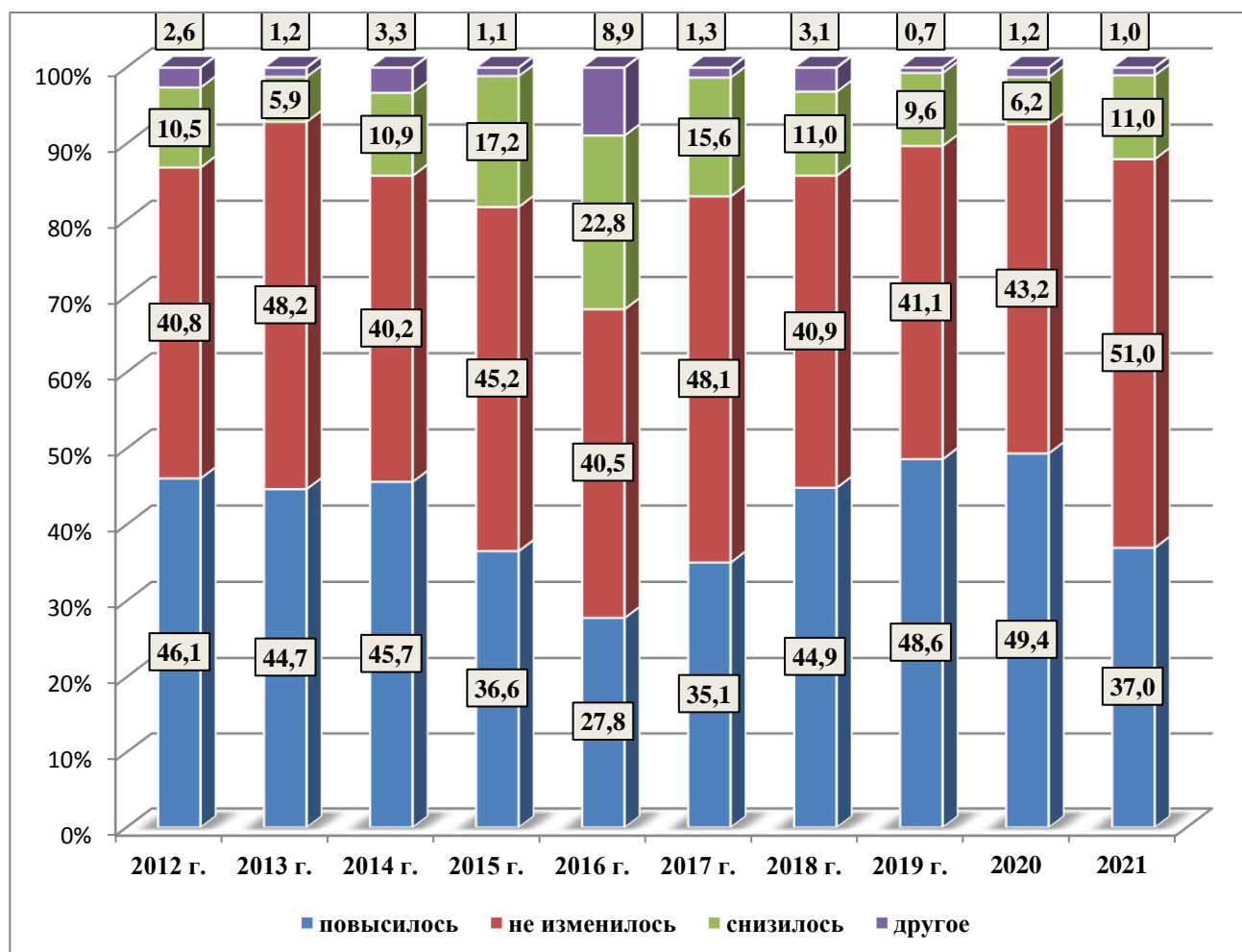
Вместе с тем, основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, коренится не столько в особенностях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, сколько в общей ситуации в стране. Возможность нарастания протестных настроений жителей 72,7% опрошенных связывают в первую очередь с недовольством жителей общей экономической ситуацией в стране. 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 – 57,6%, обусловив нарастание недовольства общей ситуацией в стране в целом. При этом по сравнению с прошлым годом недовольство экономической ситуацией в стране также снизилось, по-видимому, за счет нарастания недовольства недостаточной информированностью населения по поводу эпидемической ситуации.

## Источники нарастания протестных настроений среди населения, % к числу ответивших



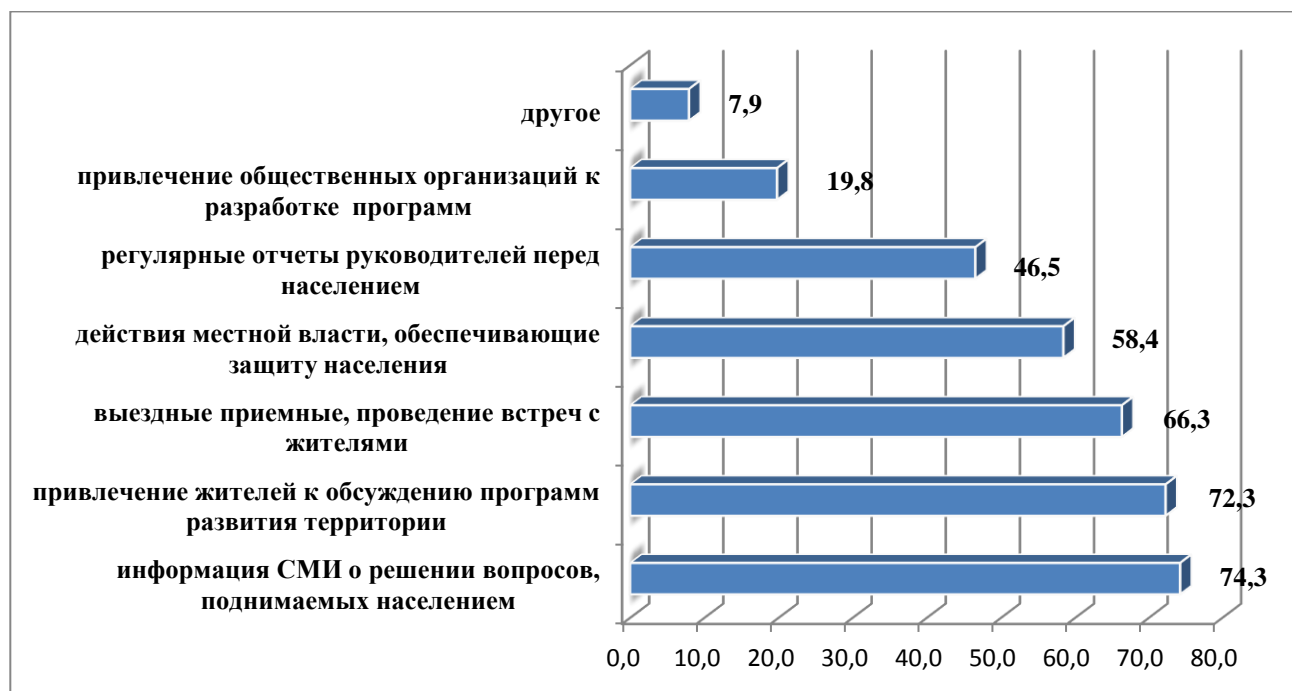
При этом нельзя сказать, что недовольство населения общей экономической ситуацией в стране и действиями федеральных властей повлияло негативно на доверие жителей к деятельности местных органов власти. Сегодня 51,0% опрошенных руководителей считают, что доверие не изменилось, а 37,0% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти. И только 11,0% отмечают снижение доверия населения. Однако наблюдавшаяся в последние годы позитивная тенденция, состоявшая в повышении доверия местным органам власти, в текущем году прервалась: по сравнению с прошлым годом доля отметивших повышение доверия снизилась на 12,4 п.п. как за счет роста доли оценок «не изменилось», так и за счет повышения доли оценок «снизилось».

**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, через местные средства массовой информации, а также привлечение жителей к обсуждению программ развития территории. Необходим равноправный диалог населения и власти, повышение открытости органов местного самоуправления. 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



Кроме того, важную роль должны сыграть реальные действия органов местной власти, обеспечивающие жителям ощущение безопасности, чувство защищенность, так необходимые в кризисных условиях.

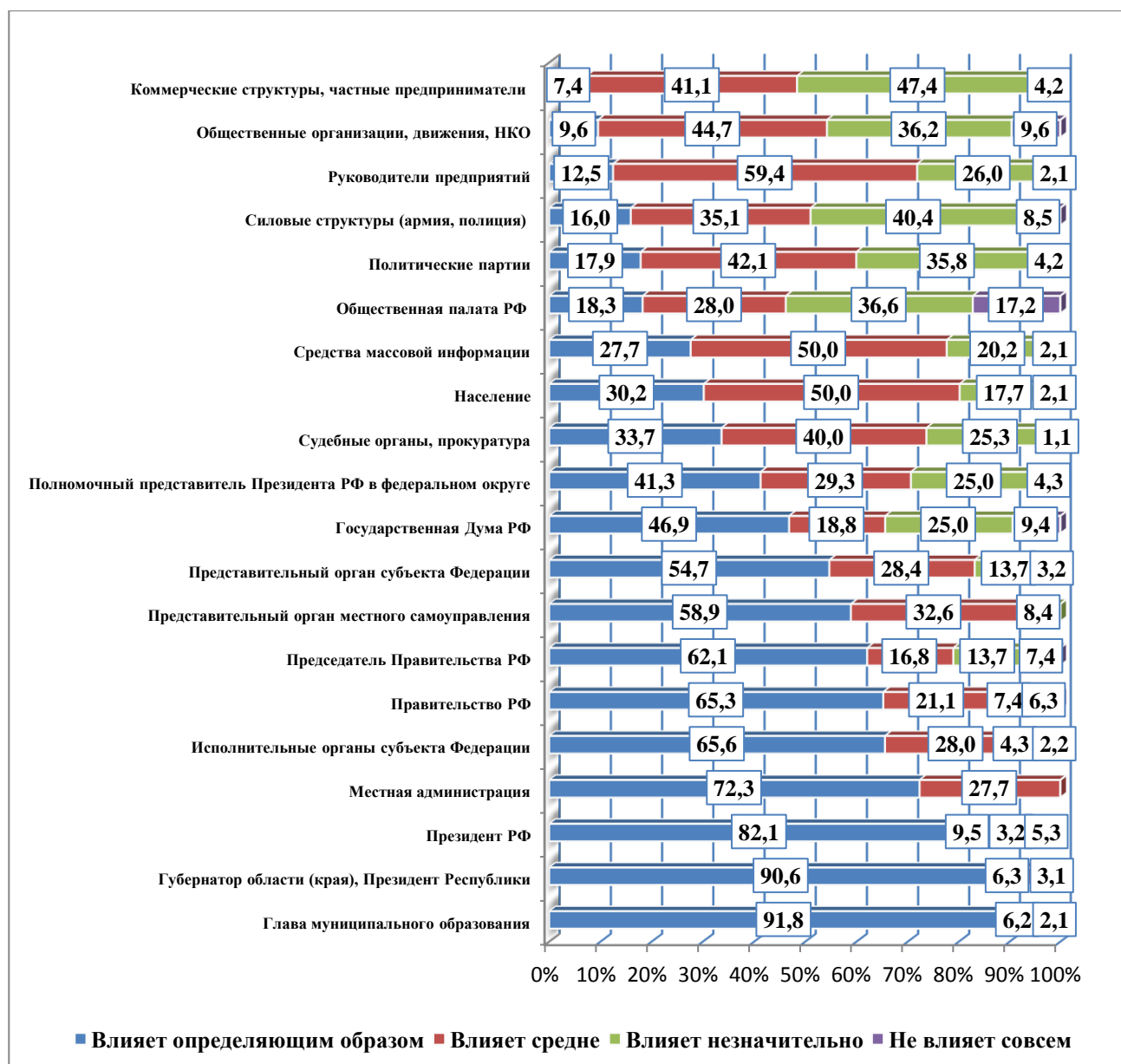
Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти по-прежнему достаточно высок, и одна из задач местных властей в сложных современных условиях состоит в том, чтобы не растратить этот имеющийся ресурс.

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 недоиспользуется, поскольку среди субъектов, оказывающих определяющее влияние 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 почти 48% опрошенных считает, что общественные организации, движения, НКО влияют на решение местных проблем незначительно или не влияют совсем.

### 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 изменилась форма распределения оценок влияния населения, в настоящее время оно имеет некоторую асимметричность со скосом в позитивном направлении: 30% 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.

Сегодня три четверти опрошенных видят реальные возможности повышения активности населения в решении местных вопросов. Многие опрошенные отмечают рост социальной активности и заинтересованности населения, поскольку жители заинтересованы в улучшении условий проживания на территории, им 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. Диалог с жителями становится важным инструментом развития города. В целом, по-видимому, можно говорить о некотором сокращении неверия руководителей муниципальных образований в возможности эффективного участия населения в решении местных проблем.

Однако, обращает на себя внимание тот факт, что кризисная ситуация прошлого года, связанная с пандемией и ее последствиями в виде самоизоляции и локдауна, похоже несколько добавила скепсиса руководителям в отношении активизации населения. Сегодня каждый пятый руководитель достаточно скептически относится к возможности активизации населения в решении вопросов местной жизни, сомневаясь в этом в современной ситуации, и 4% говорит о невозможности рассчитывать на активное участие жителей.

Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении руководители муниципальных образований, помимо традиционно называемого

неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (66%), считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (68%), безразличие к общим делам (46%), индивидуализм, «каждый сам за себя» (45%). Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы, повторяясь на протяжении ряда лет.

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, как и в предыдущие годы, принадлежит главе муниципального образования (91,8% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он не влияет совсем).

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 58,9%, при этом 32,6% опрошенных говорит, что он влияет средне, а 13,7% оценивает это влияние как незначительное. Однако показательно, что в современных условиях в лице представительного органа местного самоуправления многие руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем, в то время как влияние представительных органов государственной власти субъекта Федерации (54,7%) и Государственной Думы (46,9%) оценивается несколько ниже.



Помимо главы муниципального образования наиболее существенная роль в решении вопросов местной жизни, принадлежит Губернатору области (края) - 90,6%, который занимает 2-ое место среди субъектов влияния. При этом оценки существенности влияния других органов власти субъекта Федерации ниже: исполнительные органы субъекта Федерации занимают 5-ое, а представительные 9-ое место.

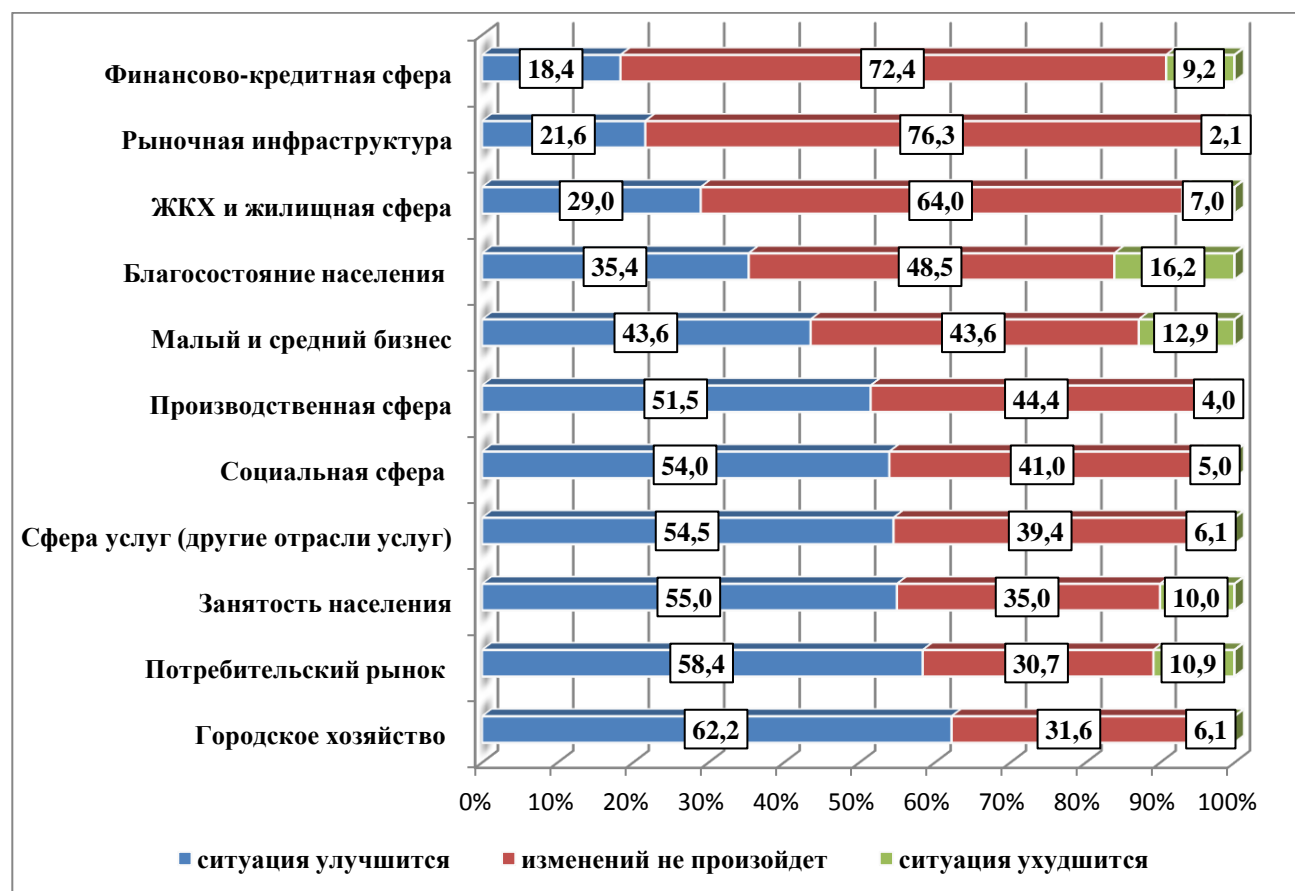
Третью группу субъектов влияния на решение местных вопросов представляют федеральные органы власти, прежде всего Президент РФ, который по степени определяющего влияния сегодня занимает 3 место (на его определяющее влияние указывают 82,1% опрошенных). Другие федеральные органы власти по степени влияния занимают с 6-го по 10 места. При этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с предыдущими годами наблюдается некоторый рост оценок влияния Правительства РФ на решение вопросов местной жизни, и особенно его Председателя. Можно предположить, что повлияло изменение персонального состава этих органов, 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?

Если на момент предыдущего опроса в мае 2020 г. в связи с вынужденными мерами по противодействию распространению коронавируса и неопределенностью ситуации все перспективы руководителям представлялись однозначно негативными в ожидании дальнейших ухудшений, то не приходится удивляться, что после завершения очень сложного 2020 г., произошла некоторая смена ожидаемых перспектив: негативные ожидания по всем сферам сменились на позитивные, поскольку доля указавших на возможности позитивных изменений существенно выше, чем негативных.

**Оценка перспектив 2021 г. по сравнению с 2020 г.  
по основным сферам жизнедеятельности,  
% к числу ответивших**



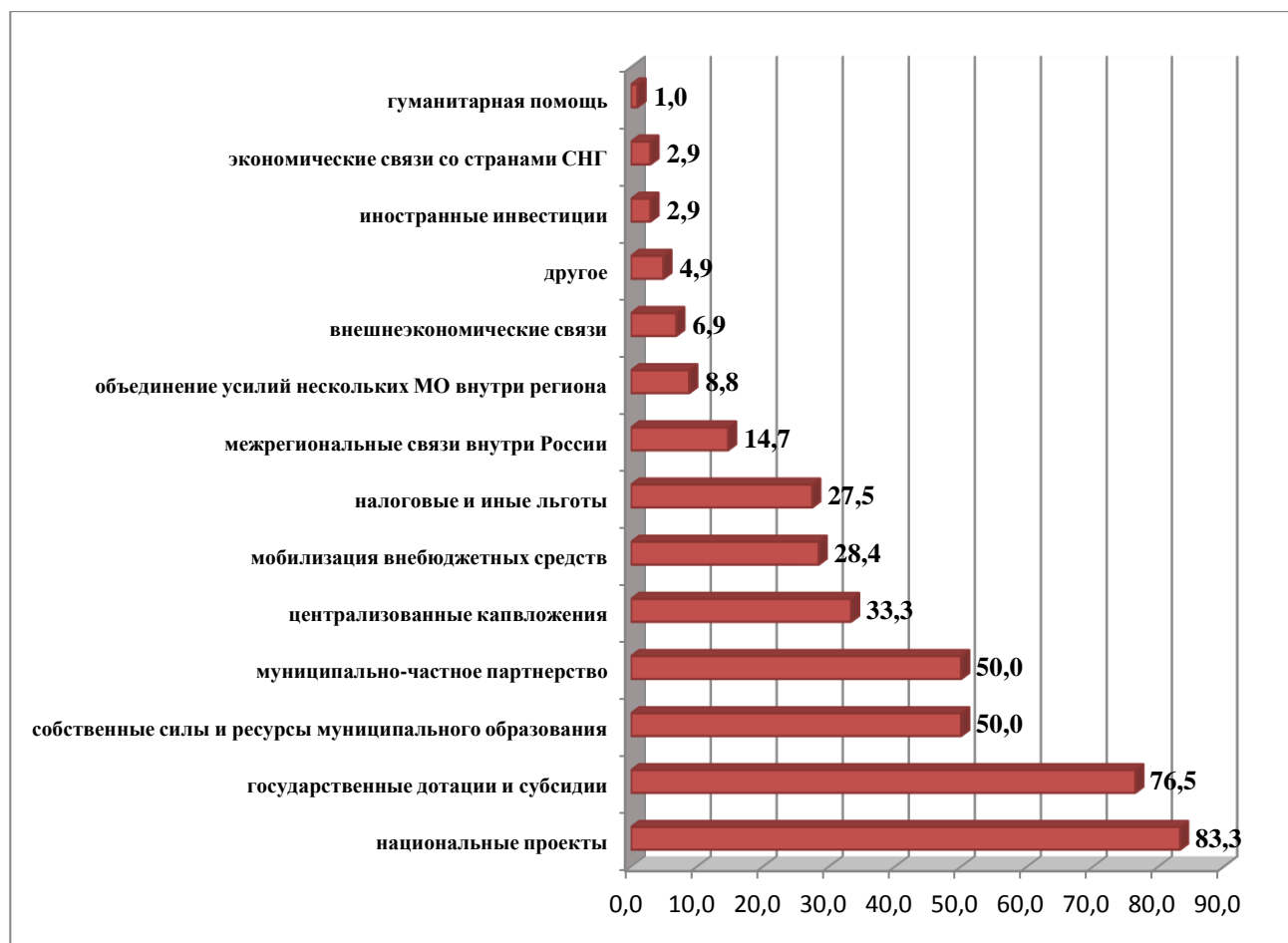
Наиболее оптимистичные оценки перспектив 2021 г. по сравнению с 2020 г., по мнению опрошенных, ожидаются в городском хозяйстве (62,2%), на потребительском рынке (58,4%), сфере занятости населения (55%), а также сфере услуг (54,5%) и социальной сфере (54%). Наименьшая доля позитивных ожиданий связана с финансово-кредитной сферой (18,4%), рыночной инфраструктурой (21,6%) и жилищной сферой (29%), для которых не ожидается существенных изменений.

Наиболее существенные ухудшения ожидаются в текущем году, прежде всего в благосостоянии населения (об этом сказали 16,2% опрошенных), малом и среднем бизнесе (12,9%) как сферах, которые наиболее сильно испытали последствия введенных ограничительных мер. Некоторый негатив ожидается также на потребительском рынке (10,9%) и занятости населения (10%). Однако и в этих сферах доля позитивных ожиданий существенно выше, чем негативных.

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).

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



В качестве основного источника улучшений современной ситуации 88,9% муниципальные руководители рассматривают именно внешние источники: нацио-

нальные проекты (83,3% опрошенных) и государственные дотации и субсидии (76,5%).

Среди других внешних источников улучшений опрошенные упоминают централизованные капвложения (33,3%), налоговые и иные льготы (27,5%), но роль их существенно ниже.

Важным внутренним источником улучшения сегодня каждый второй руководителей считает собственные силы и ресурсы муниципального образования. Еще 28,4% опрошенных ориентированы на мобилизацию внебюджетных средств. Существенные надежды руководители муниципальных образований сегодня возлагают на муниципально-частное партнерство, на это обращает внимание 50% 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 отметить, что впервые за последние годы национальные проекты по интенсивности называния опередили государственные дотации и субсидии. По-видимому, именно с надеждой на реализацию национальных проектов и связанную с ними возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер руководители связывают перспективы улучшения основных сфер жизнедеятельности в муниципальном образовании.

Обращает на себя внимание тот факт, что надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое положение среди лидеров на протяжении всех последних лет, хотя в 2021 г. она снизилась по сравнению с прошлым годом и достигла уровня 2014 г. Вместе с тем начиная с 2015 г. последовательно сокращаются ожидания централизованных капвложений, и в 2021 г. они достигли своего минимума за весь наблюдаемый период, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно адекватной оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки федеральных приоритетов. Что касается налоговых и иных льгот, то здесь ситуация не столь однозначна, скорее можно говорить о волнообразной динамике.

**Динамика оценок возможностей улучшения  
социально-экономической ситуации в муниципальном образовании<sup>2</sup>,  
% к числу ответивших**

Источники	Год										
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Государственные до- тации и субсидии	76,5	88,9	84,1	83,2	80,8	81,0	77,7	76,6	80,0	77,9	65,0
Собственные силы и ресурсы муници- пального образова- ния	50,0	49,4	62,8	63,4	69,2	54,4	60,6	74,5	63,5	83,1	66,3
Централизованные капвложения	33,3	49,4	48,3	51,9	55,1	49,4	57,4	68,1	68,2	54,5	58,8
Мобилизация вне- бюджетных средств	28,4	27,2	36,6	45,0	50,0	54,4	45,7	50,0	44,7	37,7	37,5
Налоговые и иные льготы	27,5	46,9	33,8	44,3	39,7	40,5	36,2	44,7	30,6	27,3	23,8
Межрегиональные связи внутри России	14,7	12,3	13,1	21,4	26,9	27,8	27,7	25,5	21,2	14,3	10,0
Объединение усилий нескольких муници- палитетов внутри ре- гиона	8,8	6,2	15,9	11,5	15,4	10,1	19,1	11,7	18,8	11,7	11,3
Внешнеэкономиче- ские связи	6,9	7,4	7,6	12,2	16,7	21,5	19,1	18,1	15,3	15,6	12,5
Иностранные инве- стиции	2,9	8,6	9,0	15,3	21,8	11,4	17,0	14,9	11,8	11,7	20,0
Экономические связи со странами СНГ	2,9	6,2	10,7	14,1	10,1	13,8	7,4	4,7	5,2	2,5	6,0

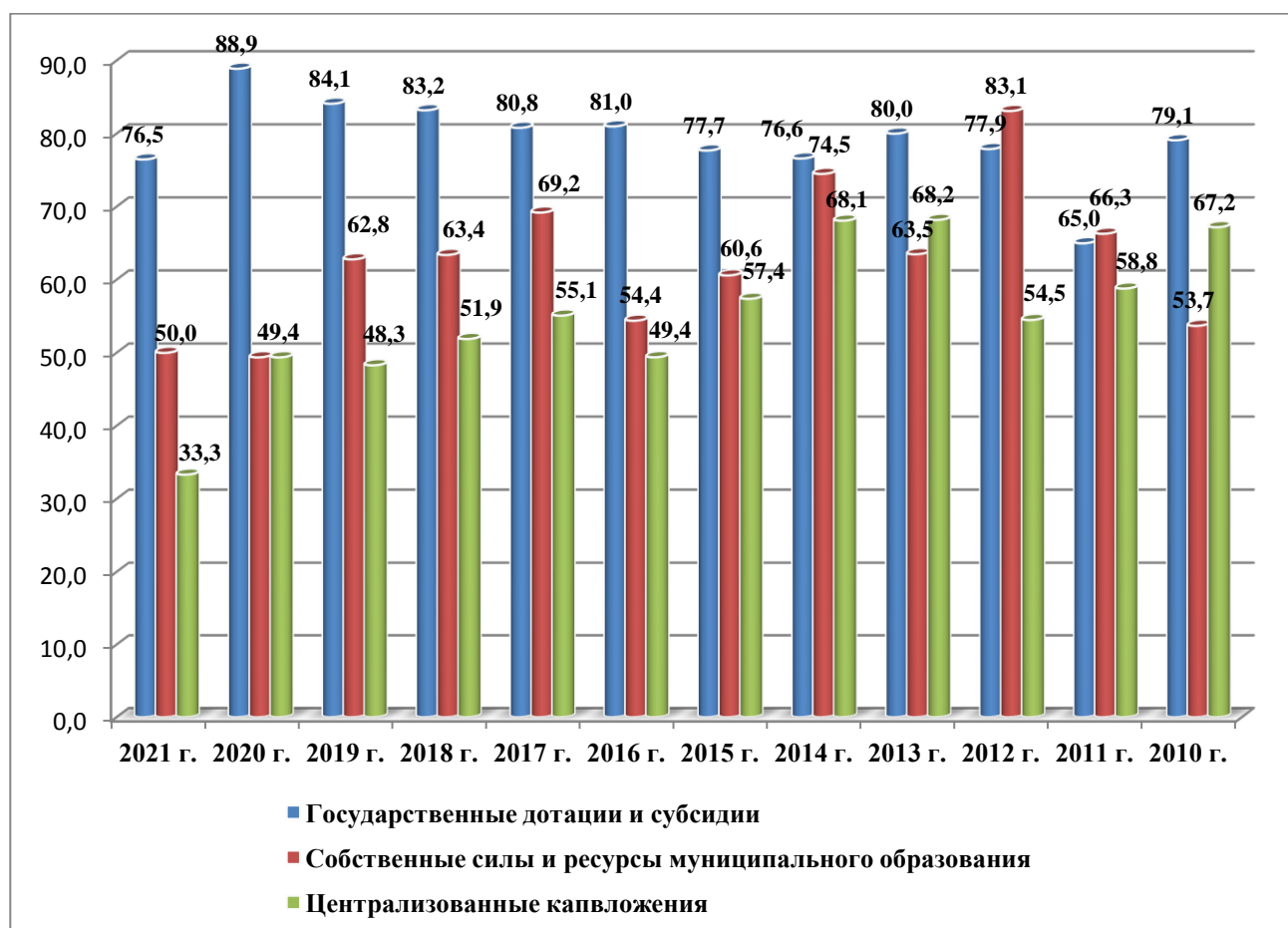
Также следует обратить внимание и на то, что улучшения, связанные с внешнеэкономическими связями (6,9%), а тем более с иностранными инвестициями (2,9%), хотя и не потеряли полностью своей значимости для отдельных муниципалитетов, но надежды на них последовательно уменьшались в связи со складывающейся внешнеполитической ситуацией.

Заслуживают специального анализа причины последовательного снижения ориентаций на усиление межрегиональных связей внутри России (14,7%) и особенно скептическое отношение к возможностям внутрирегиональных межмуниципальных взаимодействий, направленных на объединение усилий нескольких муни-

<sup>2</sup> В таблице отсутствуют национальные проекты, поскольку до 2020 г. вопрос о них не задавался.

ципальных образований в решении местных проблем (8,8%), которое, по сути, вернулось на уровень 2010 г.

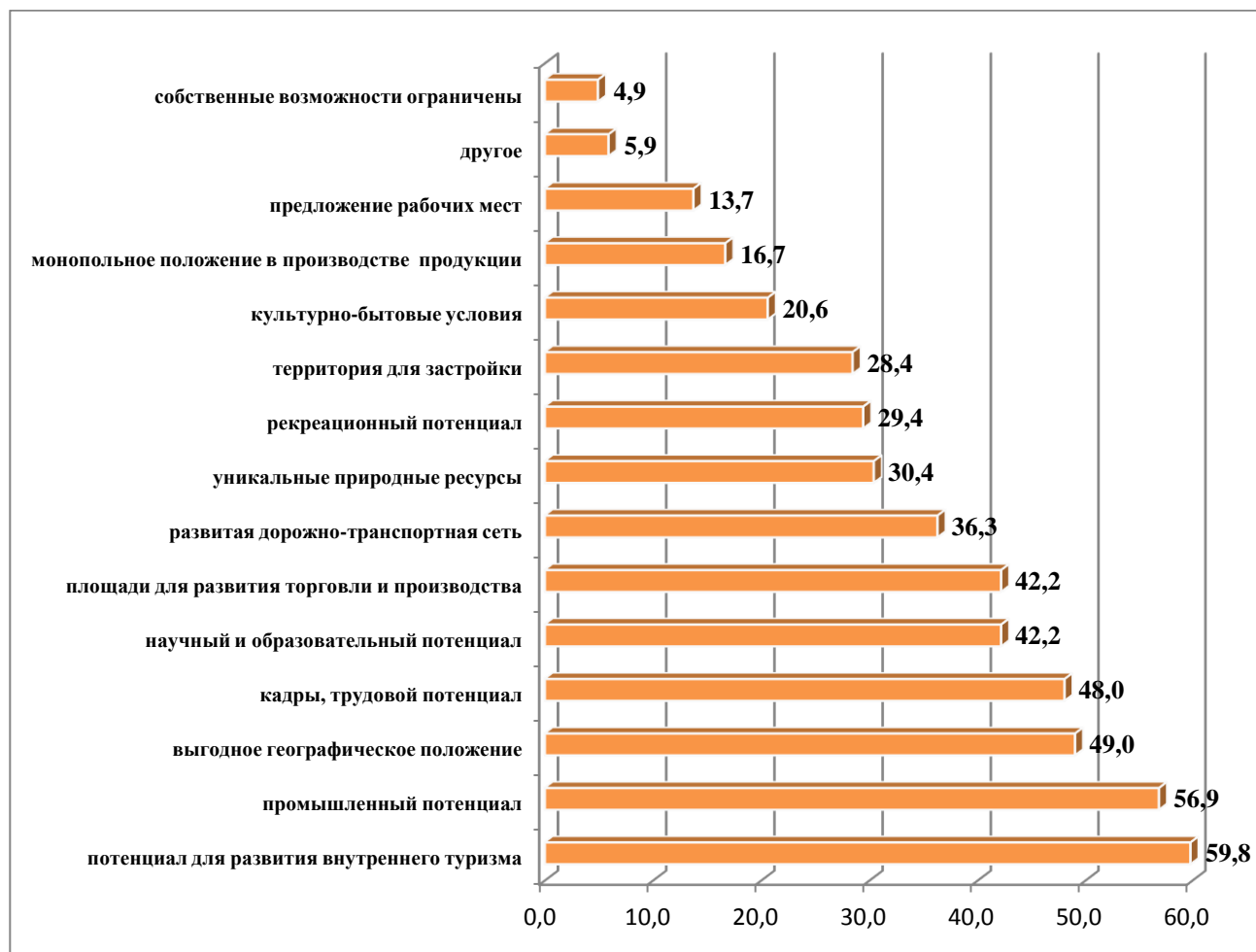
**Динамика соотношения централизованных и собственных источников  
улучшения ситуации в муниципальном образовании,  
% к числу ответивших**



Говоря о динамике основных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании, еще раз стоит подчеркнуть, что ориентация на собственные силы и ресурсы в 2020 и 2021 гг. в очередной раз существенно снизилась. Сейчас оценка этого источника напоминает ситуацию 2010 г., 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 (49,0%), промышленным (56,9%), туристическим (59,8%) и кадровым (48,0%) потенциалом.

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



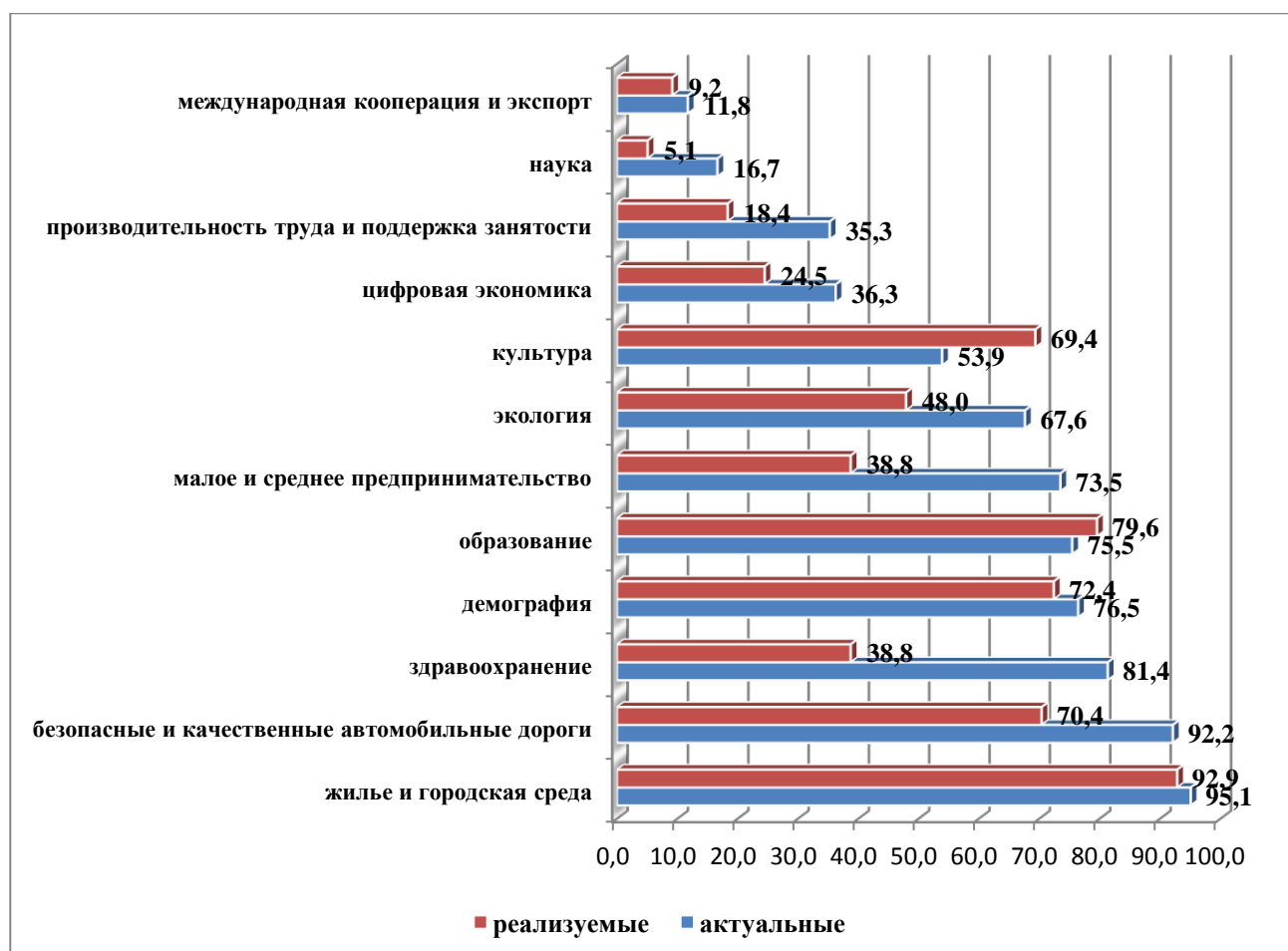
В этих условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования (причем не только для иностранных инвесторов, но и для российских) становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, площади для развития торговли и производства, выгодное географическое 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.

## 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, в современных условиях именно на их реализацию 83% опрошенных руководителей муниципальных образований возлагают существенные надежды, несмотря на то, что сложившаяся кризисная ситуация не могла не повлиять на возможности их реализации.

Так, если из 13 национальных проектов 60% опрошенных считают актуальными для их муниципального образования 7 и более проектов, то фактически такое количество проектов реализуется только в 35% муниципальных образований.

### Актуальные и реализуемые национальные проекты, % к числу ответивших





В значительной степени отстает фактическая реализация проектов, которые в современных условиях отнесены руководителями к числу наиболее актуальных, таких как здравоохранение, малое и среднее предпринимательство, производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, а также безопасные и качественные автомобильные дороги, экология, хотя именно эти проекты в сложившейся кризисной ситуации являются наиболее важными и востребованными.

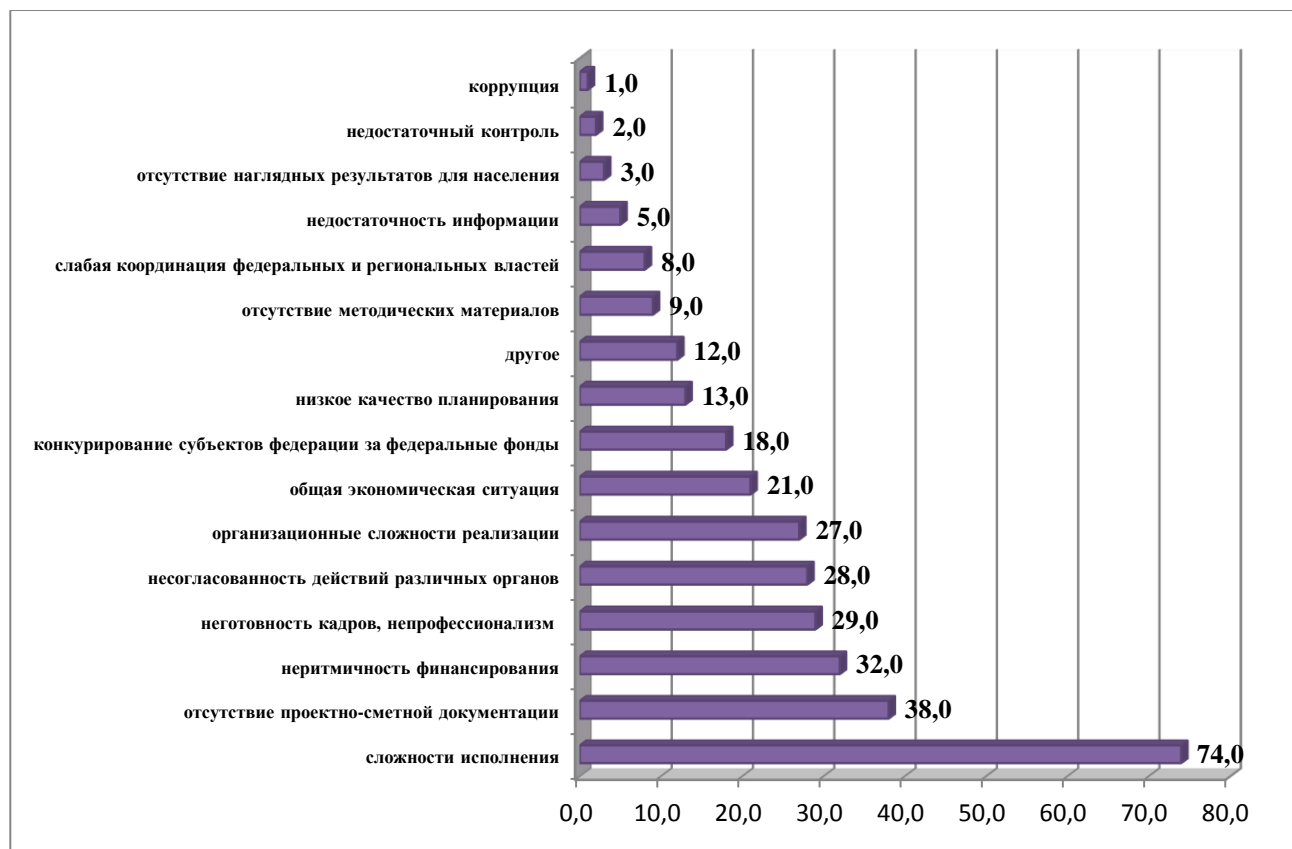
Говоря о сложностях, с которыми сталкиваются руководители, в качестве основной проблемы, тормозящей реализацию проектов, они называют финансовое обеспечение (что неудивительно в условиях кризиса), обращая внимание на неритмичность, несвоевременность, сокращение финансирования (а зачастую, и его отсутствие) для реализации этих национальных проектов.

Проблема недостаточного финансового обеспечения наиболее актуальных проектов усугубляется тем, что муниципальные образования вовлечены в реализацию региональных проектов в рамках национальных проектов на условиях софинансирования, которые, по мнению опрошенных, в ряде случаев нереалистичны, учитывая ограниченность собственных доходов муниципального образования, и это ставит под сомнение возможность выполнения проекта.

В качестве серьезных барьеров, мешающих реализации национальных проектов на муниципальном уровне, помимо общеизвестной проблемы финансового обеспечения, выступают несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, а также неподготовленность управленческих кадров, их недостаточная квалификация, что существенно осложняет проведение в жизнь конкретных мероприятий.

Существенно затрудняет реализацию проектов на местах и вопросы организационного характера. Две трети опрошенных указали на сложности исполнения, связанные с проектировочно-подготовительными работами, длительностью процессов согласования, процедурами поиска и выбора подрядчиков, низким качеством проектно-сметной документации, что в ситуации неопределенности существенно тормозит возможности реализации проектов.

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

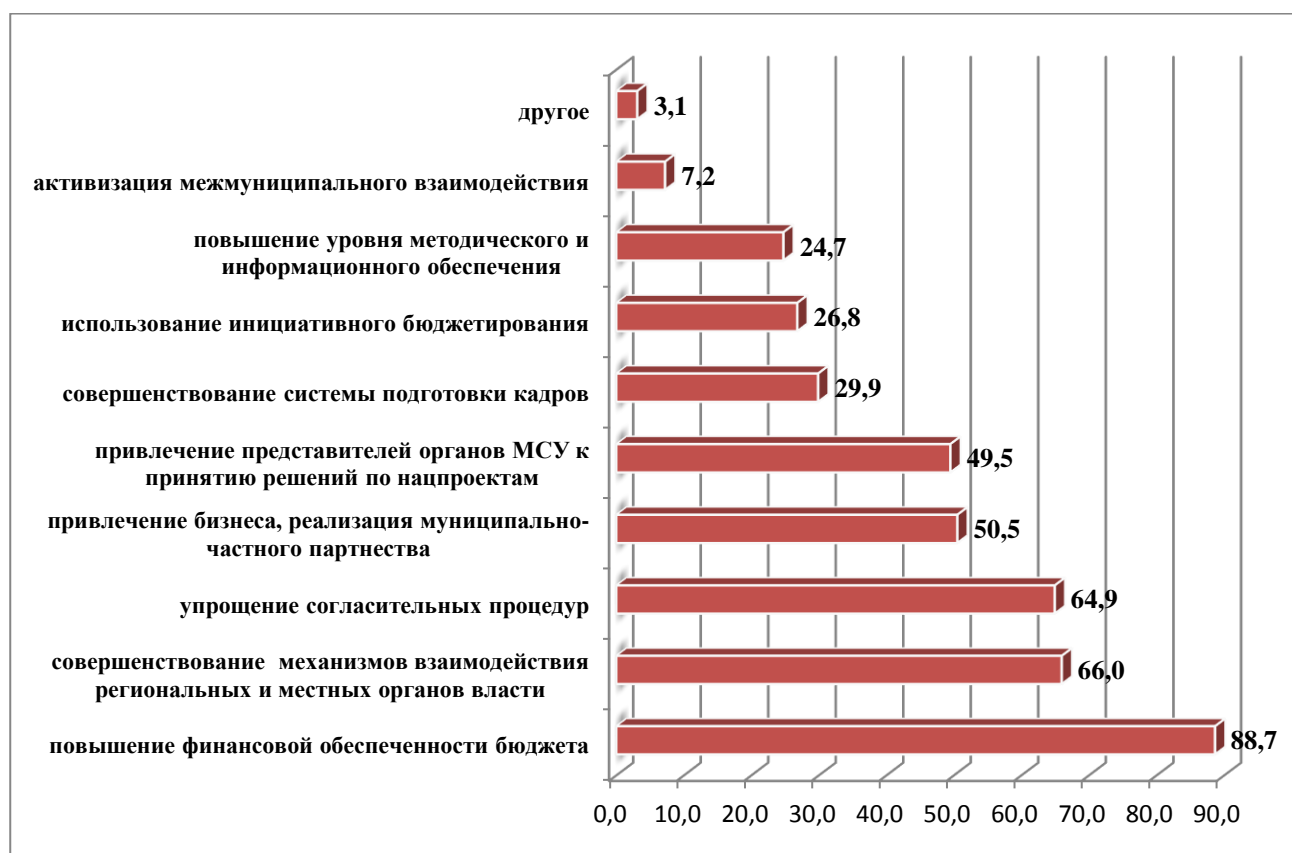


Значительным препятствием для выполнения национальных проектов на местном уровне является слабая координация и несогласованность действий различных органов, концентрация управленческих воздействий на региональном уровне, недостаточный учет особенностей и потенциала конкретных муниципальных образований при определении целевых показателей, которые устанавливаются без учета реальных возможностей муниципалитетов.

Опрошенные обращают внимание на неопределенность полномочий органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, ограниченность, а зачастую и просто отсутствие соответствующих полномочий на местном уровне, слабая 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, 88,7% 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 совершенствование организационно-правовых механизмов взаимодействия региональных и местных органов по реализации национальных проектов (66%).

При этом половина 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 само-

управления 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 как способ улучшений социально-экономической ситуации в муниципальном образовании**

Несмотря на то, что, как было показано выше, 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.

Только 5,2% опрошенных указали на отсутствие сложившихся взаимодействий (в основном это связано с удаленностью и низкой транспортной доступностью муниципалитетов).

В наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в организации транспортного сообщения, социальной сфере, трудовых маятниковых миграциях, а также в сфере торговли и сервисных услуг, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет. Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, а также взаимодействия на рынке недвижимости и регулировании рынка труда. Представляется, что в этих сферах есть недоиспользуемые резервы сотрудничества.

## Сложившиеся виды взаимодействий между муниципалитетами, % к числу ответивших



Однако, как уже указывалось выше, в сложных современных условиях только 14,7% опрошенных связывает возможности улучшения ситуации на местах с межрегиональными связями внутри России, а 8,8% – с объединением усилий муниципальных образований в регионе. При этом обращает на себя внимание динамика оценок (2009-2021 гг.): ориентация на взаимодействие возрастает в относительно благополучные годы и снижается в кризисных условиях.

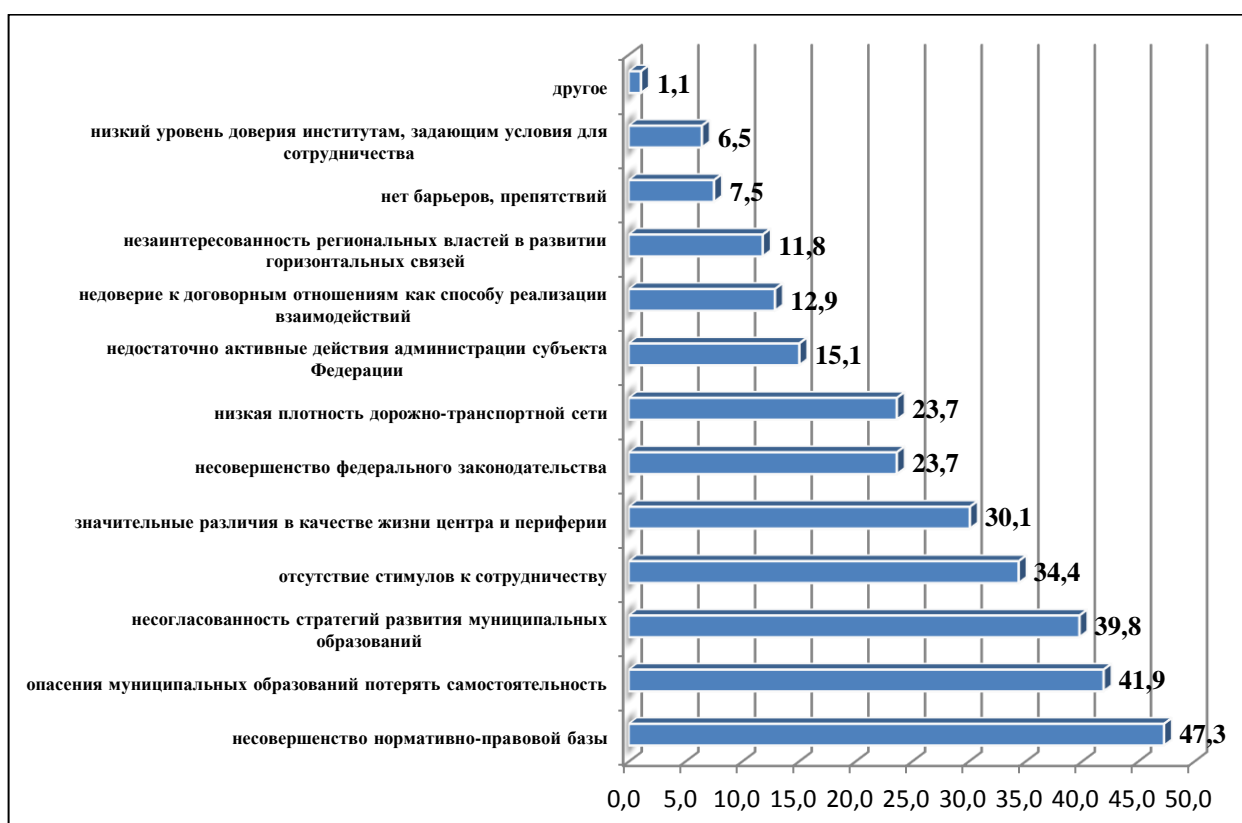
Представляется целесообразным посмотреть на проблемы, возникающие в процессе реализации межмуниципальных взаимодействий на местах в условиях современной социально-экономической ситуации, с позиции руководителей муниципальных образований.

Ключевые проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной удаленностью, а также со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не всегда совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса взаимодействия в значительной мере может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Следует отметить, что в целом позитивных моментов в развитии межмуниципальных взаимодействий отмечается существенно больше, чем негативных. Среди основных положительных результатов выделяют повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономия на издержках при реализации крупных инвестиционных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

Вместе с тем опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для реализации межмуниципального сотрудничества. Только 7,5% в настоящее время не видят препятствий развития горизонтальных связей.

### Основные барьеры для реализации межмуниципального взаимодействия % к числу ответивших



Основные проблемы, препятствующие развитию горизонтальных связей между муниципалитетами, связаны в первую очередь с несовершенством нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (47,3%), опа-

сениями муниципальных властей потерять самостоятельность, стремлением сохранить собственную самодостаточность (41,9), несогласованностью стратегий развития муниципальных образований (39,8%), а также с отсутствием стимулов к сотрудничеству (34,4%). Кроме того, зачастую сложность взаимодействий обусловлена значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях (30,1%). Обращают на себя внимание и такие барьеры как недоверие к договорным отношениям как способу реализации взаимодействий, а также недостаточная (с точки зрения муниципальных руководителей) заинтересованность региональных властей в развитии прямых горизонтальных связей.

Если говорить о динамике барьеров на пути межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы наиболее существенно увеличилось значение такого препятствия для развития межмуниципальных взаимодействий как опасение муниципальных образований потерять самостоятельность, а также усиление дифференциации качества жизни центра и периферии.

Что касается несовершенства федерального законодательства и нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы существенных изменений, по мнению опрошенных муниципальных руководителей, не произошло. Сегодня каждый второй опрошенный руководитель считает, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для реализации межмуниципального сотрудничества. Они обращают внимание на необходимость внесения изменений, прежде всего, в Федеральные законы № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Бюджетный, Градостроительный и Гражданский Кодексы Российской Федерации. По мнению опрошенных, следует урегулировать порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, а также разработать новые рекомендации по общим вопросам такого сотрудничества, подготовить отраслевые рекомендации по вопросам межмуниципального сотрудничества в разных сферах.

## **Городские агломерации как форма межмуниципального взаимодействия**

Учитывая, что в стратегических направлениях пространственного развития страны ключевая роль отведена именно городским агломерациям в качестве основных точек роста экономики, руководителям муниципальных образований были заданы вопросы, связанные с проблемами развития городских агломерациях, возможностями и ограничениями их формирования, а также оценками социальных последствий.

В целом опрошенные руководители положительно воспринимают этот подход, считая, что это - объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста и нового качества жизни. Среди позитивных социальных последствий опрошенные выделяют эффективное использование экономико-географического потенциала и ресурсов территории, создание условий для формирования новых мест расселения, повышение инвестиционной привлекательности территории, создание новых рабочих мест за счет реализации крупных инвестиционных проектов, развитие инфраструктуры, ускорение внедрения инноваций.

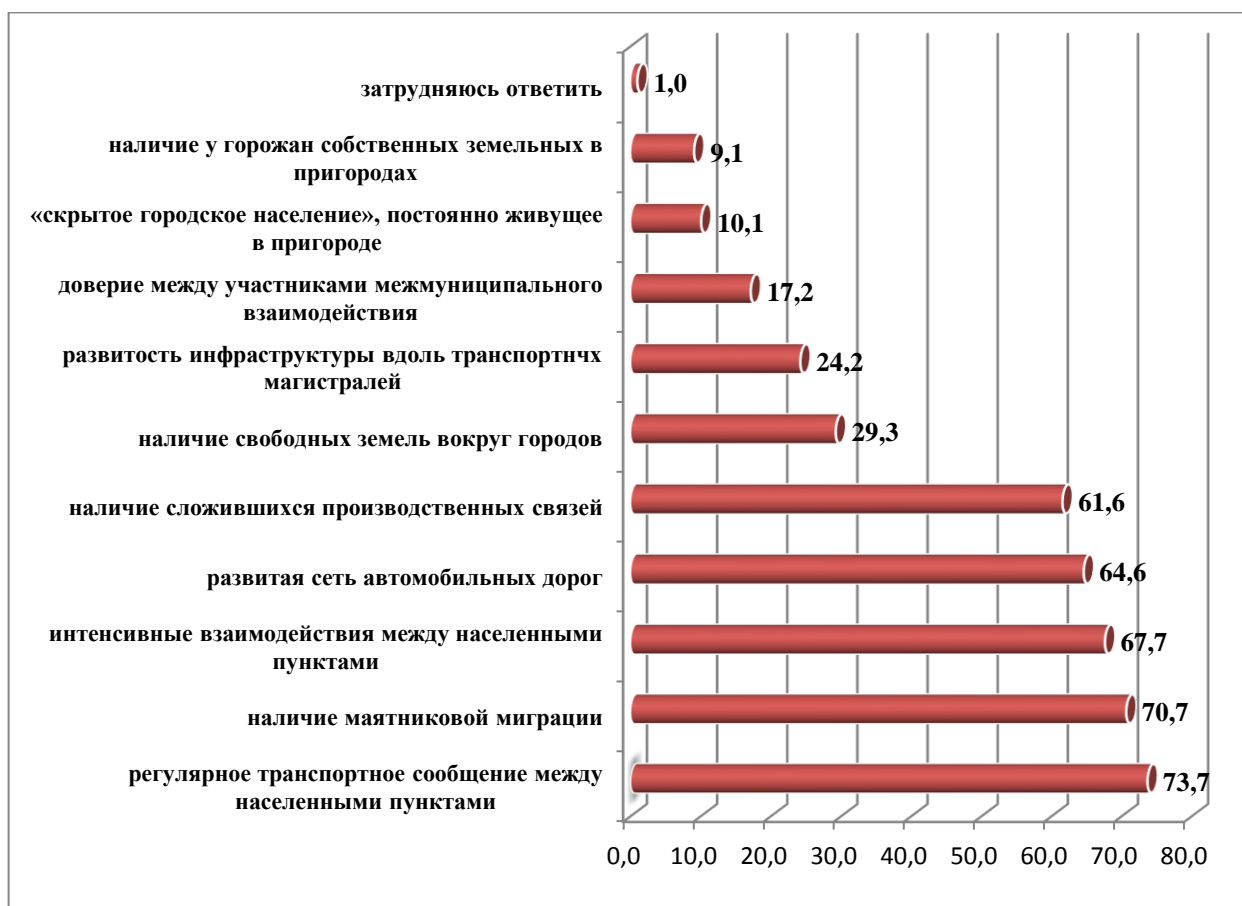
Вместе с тем, они обращают внимание на то, что концентрация бюджетных средств для развития приоритетных агломераций не позволит развиваться другим муниципальным образованиям и может привести к ухудшению социально-экономической ситуации. Опрошенные обращают внимание на повышение нагрузки на транспортную инфраструктуру, возможное ухудшение экологической ситуации, нарастание территориальных диспропорций и рост социальной напряженности. Многие говорят о нецелесообразности унификации решений и необходимости дифференцированного подхода с учетом местных условий и специфики муниципальных образований. Среди негативных последствий можно выделить стягивание населения к крупным городам и обезлюдивание части территории и, как следствие, непропорциональность развития внутри агломерации, нарастание дифференциации



развития «центр – периферия», социальной напряженности, возможное усугубление проблем малых городов и других поселений.

Развитие городских агломераций может давать положительный эффект только при наличии соответствующих предпосылок для их развития, прежде всего наличия интенсивных взаимодействий между населенными пунктами, развитой сети автомобильных дорог и регулярного транспортного сообщения. Кроме того, важную роль играет наличие маятниковой миграции и сложившихся производственных связей.

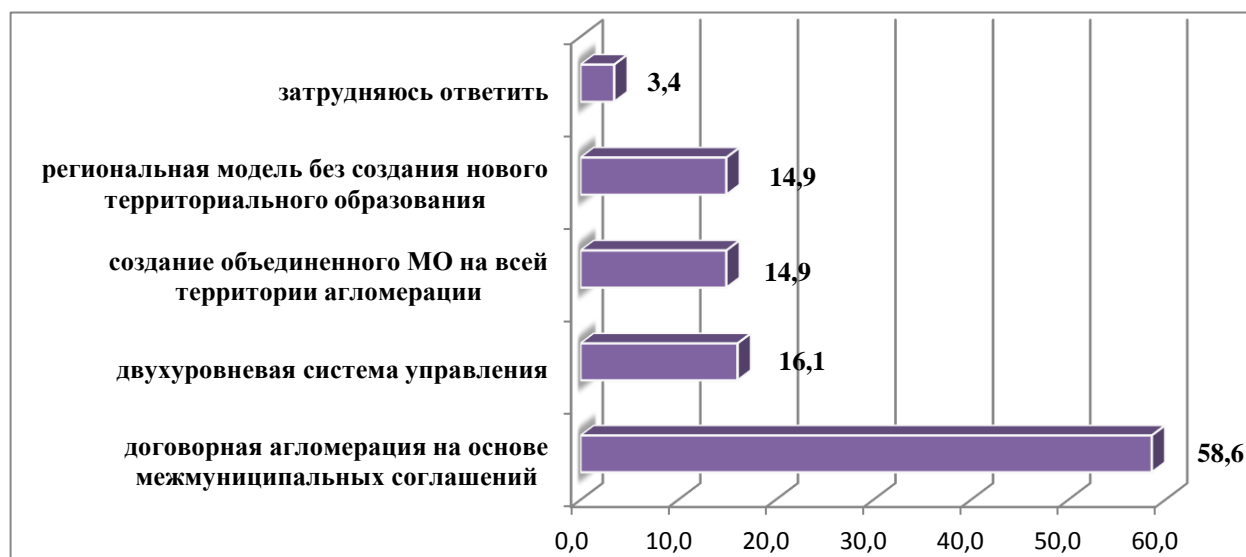
### Предпосылки формирования городских агломераций, % к числу ответивших



Еще один важный вопрос, волнующий руководителей муниципальных образований, – система управления агломерацией, обеспечивающая успешное ее функционирование. Сегодня в мировой практике используется несколько моделей управления городскими агломерациями, каждая из которых имеет свои плюсы и минусы:

- унитарная, предусматривающая создание объединенного муниципального образования на всей территории агломерации путем слияния нескольких муниципальных образований;
- региональная модель управления агломерацией, предусматривающая передачу региональным органам государственной власти полномочий по выполнению общеагломерационных функций (решения ряда вопросов комплексного развития территории) без создания нового территориального образования;
- двухуровневая, предусматривающая создание на верхнем уровне объединенного муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении на ее территории других муниципальных образований и разграничении полномочий и ресурсов между центральным и остальными муниципальными образованиями;
- договорная агломерация на основе межмуниципальных соглашений о сотрудничестве самостоятельных муниципальных образований в составе агломерации.

**Предпочтительная модель управления городской агломерацией,  
% к числу ответивших**



Сопоставляя плюсы и минусы каждой модели, основная доля опрошенных (55,6%) считает предпочтительной для российских условий договорную модель. Мнения о других моделях управления распределились примерно одинаково.

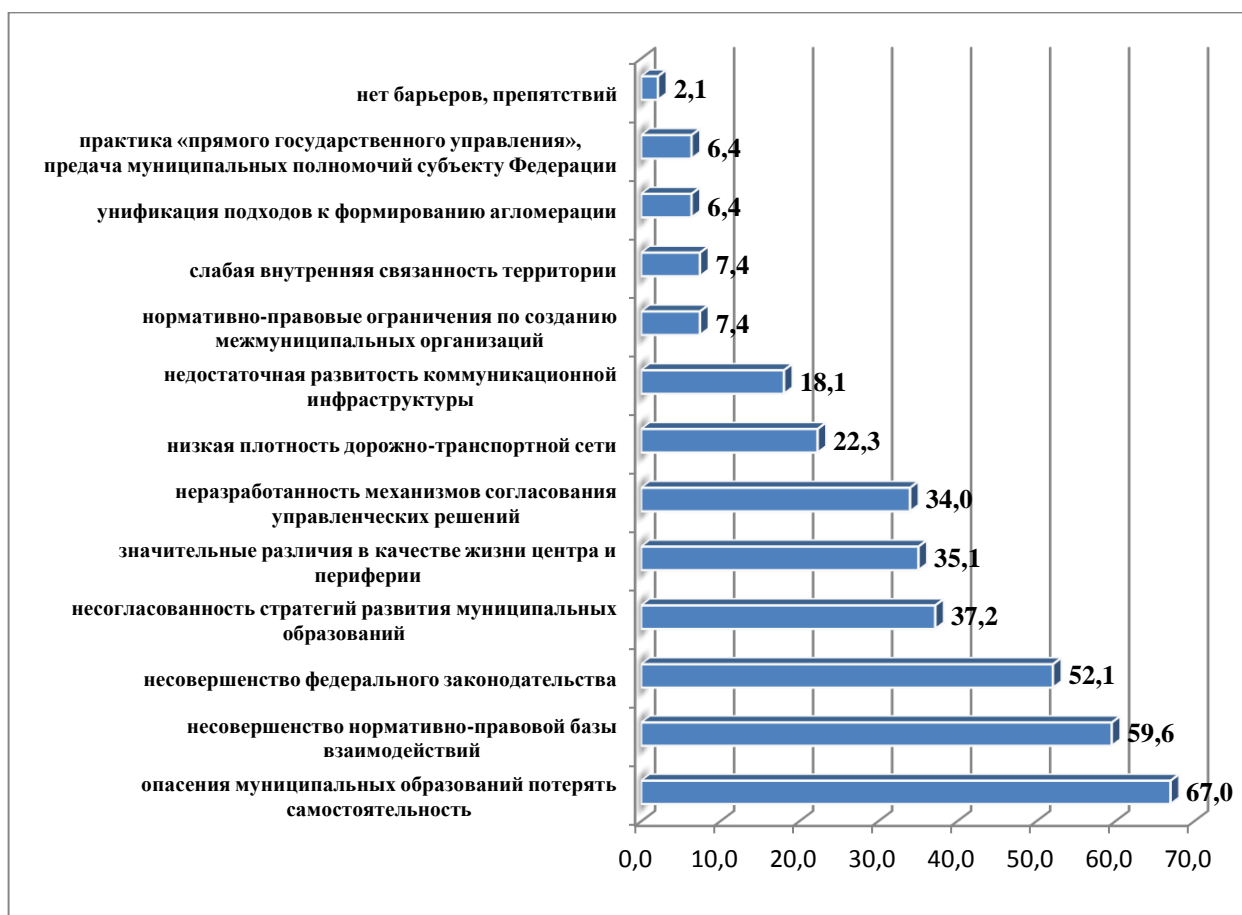
Единое муниципальное образование на всей территории агломерации позволяет создать простую и понятную систему управления с единым центром принятия решений и ответственности, обеспечивающую решение широкого круга стратегических задач с лучшей координацией и оперативностью управления, а также экономию финансовых средств на содержании аппарата управления. Основные недостатки этой модели опрошенные видят в монополизации управления, отдаленности власти от населения, сокращении возможностей местного сообщества влиять на решения властей, жесткой централизации и выстраивании вертикали власти, и как следствие снижении роли местного самоуправления.

В качестве положительных сторон муниципальной двухуровневой модели опрошенные выделяют возможность выработки единой политики на всей территории с одновременным гибким учетом локальных особенностей муниципальных образований, улучшение координации по достижению общих целей при сохранении самостоятельности муниципальных образований. Вместе с тем отмечаются громоздкость системы управления, создание дополнительного «надмуниципального» органа власти, риски бюрократизации, и, как следствие, снижение управляемости. Для такой модели характерны: конфликтность отношений между уровнями и органами власти, дублирование функций и проблемы разграничения полномочий, недостаточная прозрачность решений и сложность контроля.

Региональная модель имеет много общего с двухуровневой моделью и, по сути, может рассматриваться как ее разновидность, где в качестве верхнего уровня выступает не муниципальная, а региональная власть, поэтому она обладает всеми достоинствами и недостатками данной модели. Несмотря на возможности комплексного подхода и выработки единой политики развития территории агломерации, использование такой модели может повлечь за собой потерю самостоятельности муниципальных образований, усиление зависимости муниципалитетов от решений, принимаемых на региональном уровне, выстраивание управленческой вертикали, сложность принятия оперативных решений, отдаленность населения от власти.

Договорная модель, по мнению опрошенных, является наиболее гибкой системой управления, которая может обеспечить стабильные партнерские отношения, основанные на добровольной взаимовыгодной кооперации, достижении и поддержании баланса интересов, отсутствие бюрократизма, возможность эффективного сотрудничества муниципальных образований для достижения общих целей. С другой стороны, отмечаются трудности в достижении согласованных решений, отсутствие соответствующей культуры и умения договариваться, возможность возникновения конфликтов интересов.

### **Основные барьеры для развития агломераций, % к числу ответивших**



Распределение ответов на вопрос о барьерах развития агломераций частично напоминает ответы на более общий вопрос о барьерах межмуниципальных взаимодействий, приведенные выше. Однако, имеются и достаточно серьезные отличия.

Так, наиболее существенным препятствием на пути создания агломераций, по мнению опрошенных руководителей, является опасение ряда муниципальных образований потерять самостоятельность (67%), особенно в условиях попытки создания агломерации «сверху» без наличия должных предпосылок и учета специфики территории.

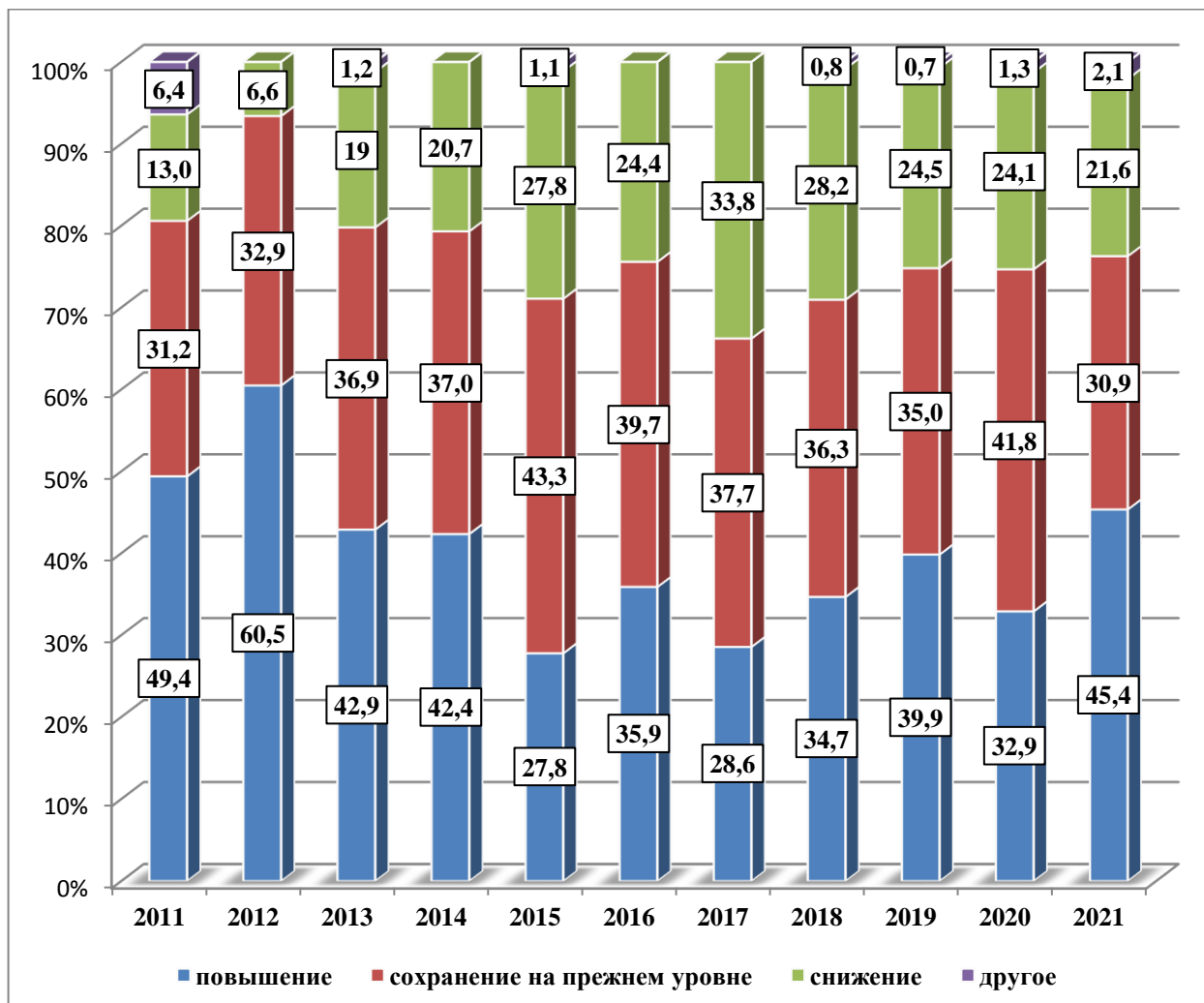
Значительным барьером для формирования агломераций является несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы и механизмов ее реализации, прежде всего несовершенство федерального законодательства, отсутствие закрепленного понятия «агломерация», неразработанность механизмов согласования управленческих решений. Опрошенные подчеркивают целесообразность форсирования принятия Федерального закона «О городских агломерациях», а также внесения дополнений в Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие законодательные акты в части развития агломераций.

### **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. Если в 2020 г. основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (41,8%) отмечала сохранение ее на неизменном уровне, то в 2021 г. таких оценок стало 30,9%, то есть эта цифра сократилась на 10 п.п. по сравнению с прошлым годом. Стоит заметить, что это произошло за счет существенного повышения доли позитивных оценок изменений роли местного самоуправления, которую сейчас дали 45,4% опрошенных руководителей муниципальных образований. При этом доля негативных оценок динамики несколько снизилась по сравнению с прошлым годом, но также достаточно высока (21,6%).

**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, можно предположить наличие некоторой позитивной тенденции, однако сегодня структура оценок не достигла относительно благополучных 2011 г. и тем более 2012 г. Поэтому представляется, что пока нет серьезных оснований говорить, что удалось полностью переломить выявленную тенденцию к снижению роли местного самоуправления.

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 общеизвестную 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**

Фактор	Год										
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	91,9	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	42,4	41,3	45,8	47,6	61,5	54,4	61,5	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	29,3	38,8	39,6	42,9	47,4	45,6	48,4	52,2	57,6	53,3	52,6
Неподготовленность кадров на местах	21,2	10,0	22,9	19,8	14,1	10,1	15,4	22,8	21,2	17,3	25,0
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	20,2	20,0	20,8	23,8	29,5	24,1	28,6	26,1	31,8	25,3	30,3
Недостаточность правовых гарантий	17,2	15,0	20,8	24,6	21,8	20,3	14,3	29,3	28,2	30,7	27,6
Привычка работать по-старому	11,1	11,3	16,7	11,9	14,1	15,2	8,8	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная инициативность работников	8,1	6,3	10,3	14,3	10,3	5,1	9,9	8,7	8,2	6,7	19,7
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	7,1	11,3	12,5	7,9	10,3	8,9	14,3	13	10,6	24,0	11,8
Ничего не сдерживает	3,0	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: 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. Это означает, что с течением времени указанные проблемы, сдерживающие самостоятельность работы органов местного самоуправления, не получают своего разрешения.

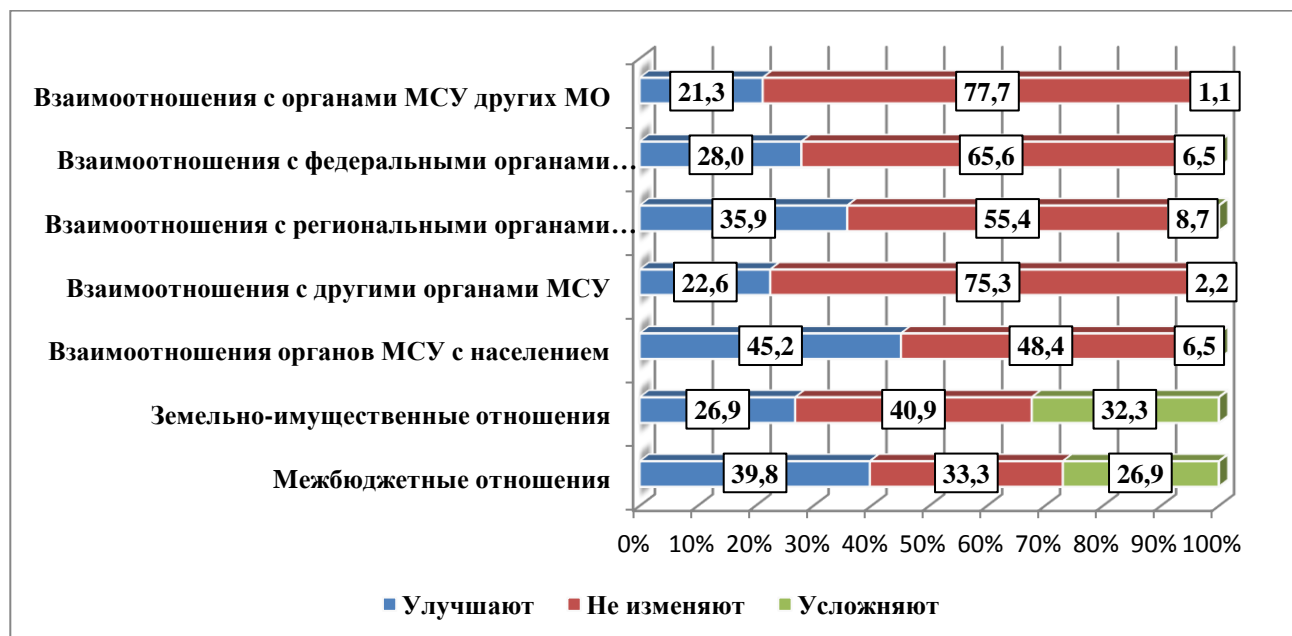
При этом отношение опрошенных руководителей муниципалитетов к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.



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?»**

% к числу ответивших



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

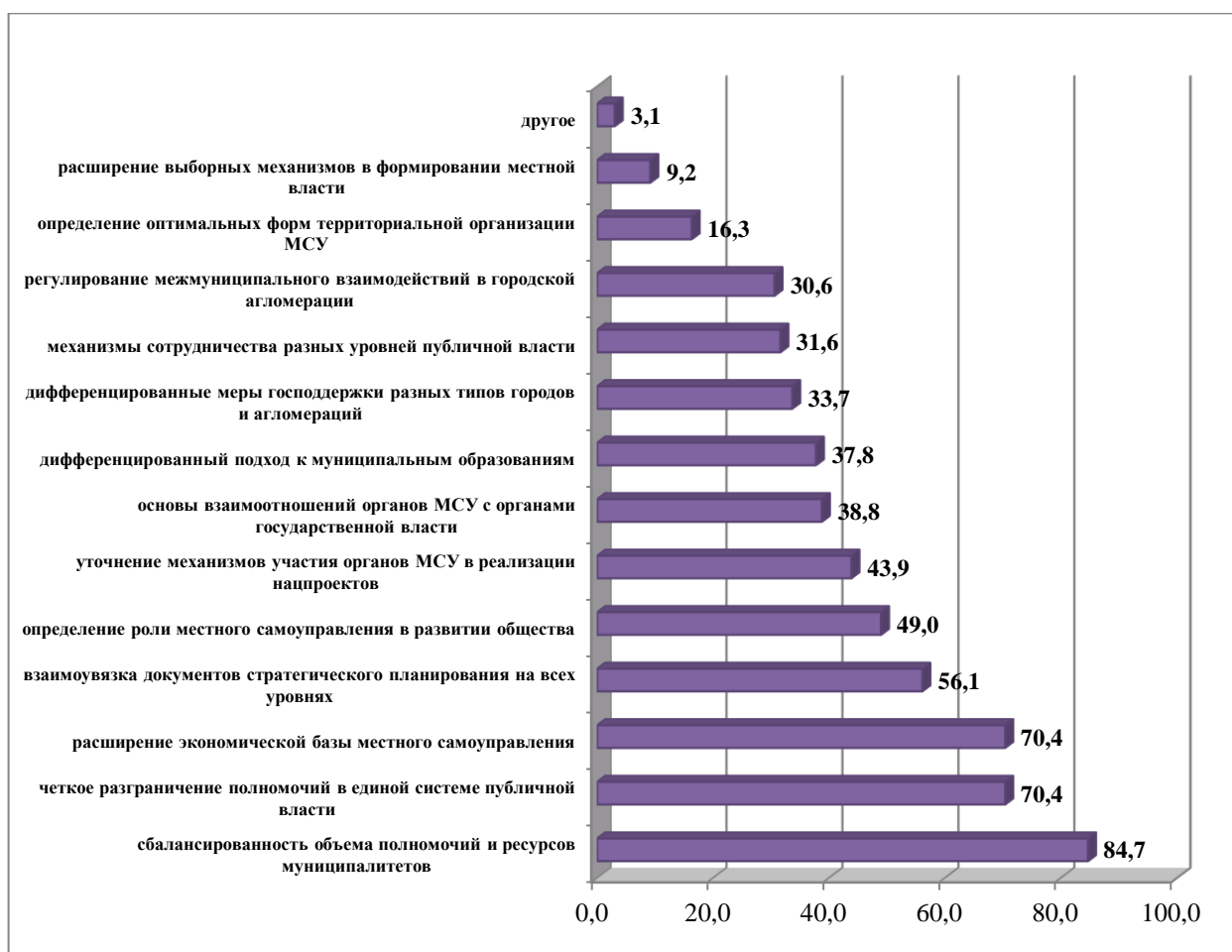
В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 32,3% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений и 26,9% – межбюджетных отношений. При этом, если в сфере межбюджетных отношений доля отметивших улучшения, превышает долю отметивших усложнения, то в сфере земельно-имущественных отношений ситуация обратная: превалирует мнение об усложнении.

В целом, с точки зрения руководителей, изменения законодательства существенно не меняют взаимоотношений с органами местного самоуправления других муниципальных образований (77,7%), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (75,3%), с федеральными органами власти на территории муниципального образования (65,6%) и региональными органами государственной власти (55,4%).

Таким образом, можно говорить о том, что вносимые изменения не только не способствуют улучшению ситуации, а в ряде случаев усложняют ее. Это еще раз подчеркивает недостаточность внесенных изменений в нормативно-правовое поле и необходимость существенного совершенствования законодательного регулирования местного самоуправления.

Неслучайно две трети опрошенных руководителей считают актуальной, крайне важной и своевременной разработку основ государственной политики в области местного самоуправления, закладывающих базовые принципы для эффективного функционирования системы.

**Принципиальные вопросы, которые должны быть отражены  
в разрабатываемых основах государственной политики  
в области местного самоуправления,  
% к числу ответивших**



Наиболее существенными из них руководители муниципальных образований считают сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации.

Представляется, что учет высказанных предложений позволит создать надежную базу для повышения эффективности местного самоуправления.

При этом следует обратить внимание на сравнительно высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований: почти 95% ожидают, что разработка и принятие основ государственной политики в области местного самоуправления позитивно повлияет на деятельность местных органов власти, считая, что произойдут изменения к лучшему.

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.

Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимым субъектом, на которого возлагаются основные надежды, является Президент Российской Федерации и руководитель субъекта Федерации (что касается Председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже, занимая только 8-ое место из 15-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. Каждый третий опрошенный связывает свои ожидания с межрегиональными ассоциациями, которые сегодня занимают 7 место из 15 субъектов возможной помощи, опережая надежды на помощь от Председателя Правительства Российской Федерации. Что касается других субъектов межмуниципальных взаимодействий, таких как Общероссийский Конгресс муниципальных образований, региональные советы муниципальных образований, а также Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, то их роль оценивается существенно ниже, свои надежды с ними связывают только соответственно 21%, 20% и 16% 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 раза выше, чем с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправ-

ления, 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**

Субъект	Год								
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
от Президента РФ	73,0	73,1	71,6	69,6	73,1	79,2	74,2	86,0	76,5
от руководителя субъекта РФ	69,0	74,4	69,5	66,4	70,5	74,0	66,3	68,6	65,4
от федеральных органов законодательной власти	61,0	61,5	57,4	56,8	59,0	64,9	62,9	63,0	63,0
от Правительства РФ	56,0	44,9	33,3	30,4	26,9	24,7	25,8	43,0	45,7
от законодательного органа субъекта Федерации	39,0	48,7	42,6	44,8	50,0	49,4	47,2	46,5	42,0
от исполнительных органов субъекта Федерации	37,0	38,5	25,5	29,6	29,5	33,8	28,1	29,1	25,9
от межрегиональных ассоциаций	33,0	28,2	42,6	30,4	35,9	32,5	36,0	39,5	34,6
от Председателя Правительства РФ	32,0	26,9	13,6	13,6	21,8	23,4	20,2	29,1	18,5
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	21,0	19,2	20,6	16,0	16,7	10,4	20,2	23,3	18,5
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	20,0	12,8	19,9	16,0	17,9	13,0	12,4	23,3	16,0
от представителя Президента РФ в федеральном округе	14,0	12,8	8,5	12,0	15,4	5,2	9,0	17,4	12,3
от Общественной Палаты РФ	13,0	14,1	6,4	8,0	9,0	3,9	7,9	8,1	2,5

Если говорить о динамике ожиданий, в 2021 г. обращает на себя внимание нарастание ожиданий реальной помощи от Правительства РФ и его председателя, в то время как снижаются надежды на руководителя субъекта Федерации и законодательный орган субъекта Федерации. Можно предположить, что такое повышение связано с необходимостью реализации национальных проектов и федеральных программ на местном уровне. Вместе с тем, необходим более глубокий анализ причин этого.

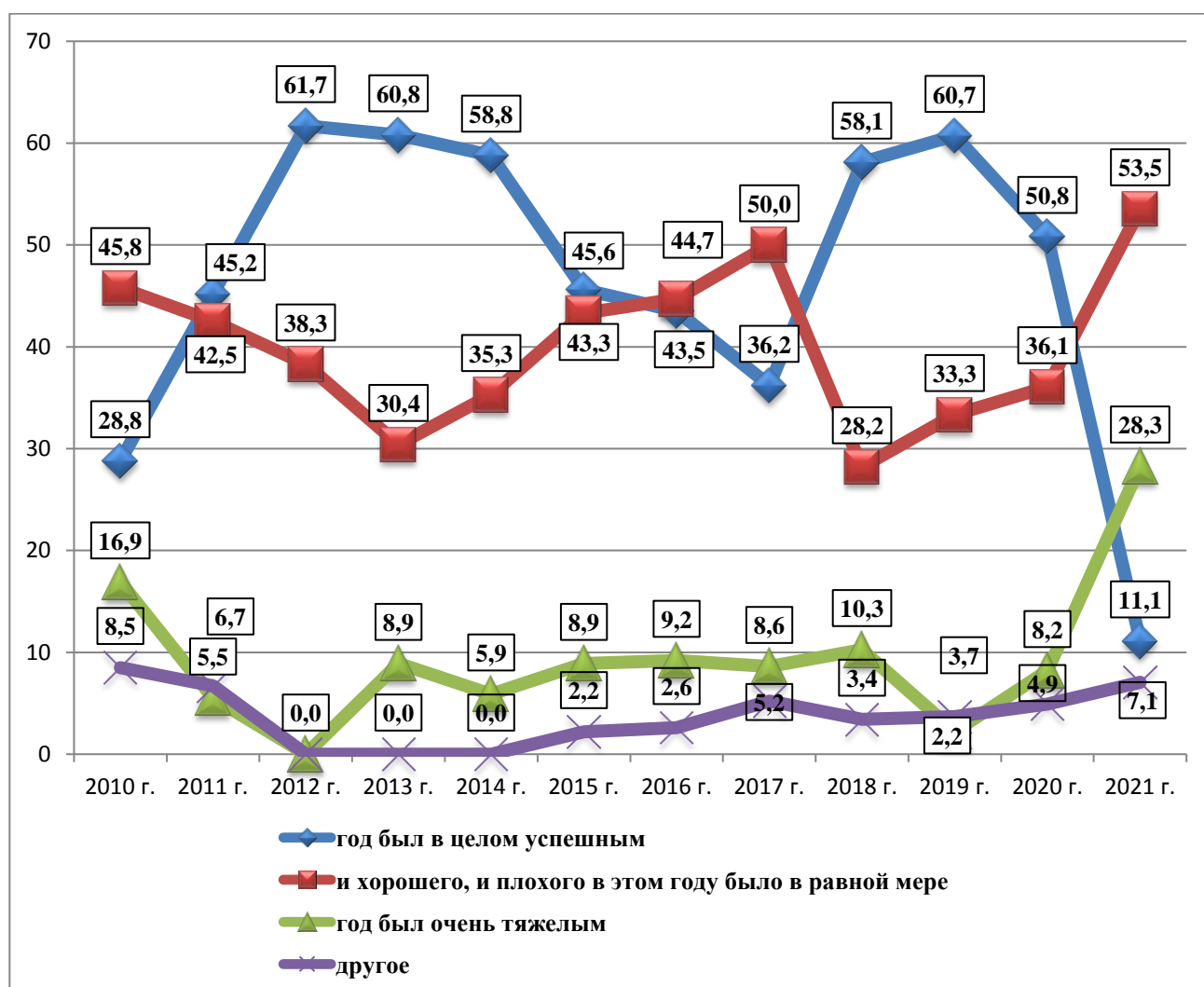
На наш взгляд, заслуживает специального внимания рост ориентации на помощь со стороны межрегиональных ассоциаций, а также советов муниципальных образований субъектов Федерации, призванных представлять муниципальные интересы на федеральном и региональном уровне.

## Подводя итоги прошедшего года

И все же, несмотря на очень сложную ситуацию прошедшего года, связанную с серьезными вызовами, возникшими на фоне пандемии коронавируса, в которой пришлось работать, оценку прошедшего года муниципальными руководителями можно считать относительно позитивной, хотя и неоднозначной.

53,5% ответивших на вопрос об оценке прошлого года считают, что и хорошего и плохого в истекшем году было в равной мере, при том, что 28,3% оценивают прошедший год как очень тяжелый.

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



Представляется естественной и отражающей реальную ситуацию динамика оценок итогов прошедшего года: резкое сокращение доли оценок «в целом успешный» до уровня, которого не было в условиях предыдущих кризисов на всем протяжении анализируемого периода. Однако нельзя говорить об однозначно негативных тенденциях: следует обратить внимание не только на рост доли оценок «год был очень тяжелым», но и на тенденцию существенного увеличения числа оценок «и хорошего и плохого в прошедшем году было в равной мере».

Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную социально-экономическую 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.