

Ирина МЕРСИАНОВА

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ РОССИИ И ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Развитие местного самоуправления зависит не только от благоприятных условий, созданных на институциональном уровне, но и от внутреннего социально-экономического контекста. Последний влияет на социальное самочувствие населения, на формирование его доверия власти, на развитие муниципальных образований и в конечном итоге влияет на восприятие степени успешности решения задачи государственной важности — повышение качества жизни населения.

Чем характеризуется социально-экономическая ситуация в муниципальной России и каковы возможности местного самоуправления?

Оценка социально-экономической ситуации

Восприимчиве руководителями местного самоуправления социально-экономической ситуации в муниципальной России можно охарактеризовать как сдержанное. Хотя количество благоприятных характеристик существенно превышает число негативных оценок (38% против 5%), **каждый второй** респондент отмечает, что в его муниципальном образовании имеются элементы социальной напряженности.

¹ В статье обобщаются социологические исследования, проведенные автором в 2007 году по инициативе Единогласного общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований. В ходе исследования были опрошены руководители более трех тысяч российских муниципальных образований всех типов из шестидесяти субъектов Федерации, представляющих все федеральные округа.

Среди муниципалитетных образований, в которых социально-экономическая ситуация оценивается как нормальная и благоприятная, лишь в 37% доходы местного бюджета позволяют в той или иной мере решать вопросы местного значения самостоятельно, в том числе в полной мере только в 4% муниципалитетных образований (см. табл. 1). Среди муниципалитетных образований, где отмечаются элементы социальной напряженности, эта доля еще меньше — 18%. Там, где обстановка крайне напряженная и на грани социального взрыва, — 8% и 6% соответственно. В последних двух случаях ни в одном муниципальном образовании доходы местного бюджета не позволяют решать в полной мере вопросы местного значения.

Т а б л и ц а 1

В какой мере доходы местного бюджета позволяют решать вопросы местного значения в зависимости от оценки социально-экономической ситуации (%)

Варианты ответов	Характеристики ситуации				
	благоприятная, нормальная	есть элементы социальной напряженности	обстановка крайне напряженная	на грани социального взрыва	неопределяемая
Позволяют в полной мере	4,2	2,0	0,0	0,0	0,0
Скорее позволяют, чем не позволяют	32,9	16,0	7,7	6,3	12,1
Скорее не позволяют, чем позволяют	46,0	58,7	53,0	31,3	52,3
Совершенно не позволяют	14,1	21,3	36,8	62,5	33,6
Другое	1,5	1,3	1,7	0	0,9
Затрудняюсь ответить	1,3	0,7	0,9	0	0,9

В общих оценках социально-экономической ситуации обнаруживаются определенные различия среди муниципалитетных образований разных типов. Так, в **городских округах** вектор оценки ситуации в большей мере стремится к позиции «благоприятная и нормальная», нежели в других типах муниципалитетов. В каждом втором городском округе (54%), где ситуация оценивается как нормальная или благоприятная, доходы местного бюджета в той или иной мере позволяют решать вопросы местного значения, но только в 5% обследованных муниципалитетных образований это позволяет делать в полной мере.

В муниципальных районах оценки социально-экономической ситуации более благоприятные, чем в отдаленно взятых городских и сельских поселениях (см. табл. 2). Среди сельских поселений, где социально-экономическая ситуация оценивается как благоприятная и нормальная, преобладают вновь образованные муниципальные образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (таковых 62%), а также имеющие собственный бюджет (70%), т.е. принцип их финансирования не является сметным. Но среди сельских поселений, имеющих собственный бюджет, его доходы позволяют решать вопросы местного значения в той или иной мере лишь в 25% муниципальных образований, в том числе только в 3% в полной мере.

Т а б л и ц а 2

Оценка социально-экономической ситуации в отдаленных типах муниципальных образований (%)

Характеристики ситуации	Типы муниципальных образований			
	городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Благоприятная, нормальная	55,1	42,6	29,7	36,4
Есть элементы социальной напряженности	42,1	52,5	60,4	52,4
Обстановка крайне напряженная	1,9	3,4	4,1	4,5
На грани социального взрыва	0,0	0,3	0,9	0,7
Неопределенная	0,0	0,8	4,1	4,9
Другое	0,9	0,3	0,9	0,6
Затрудняюсь ответить	0,0	0,3	0,0	0,6

В половине обследованных сельских поселений с благоприятной и нормальной ситуацией 131-й Федеральный закон реализуется в полной мере (53%). Среди сельских поселений с элементами социальной напряженности — в 41%, а среди находящихся в крайне напряженной обстановке — в 33%. Однако полностью самостоятельно вопросы местного значения решаются лишь в 27% сельских поселений, где ситуация благоприятная и нормальная².

² К стати, полностью самостоятельно вопросы местного значения решаются в 23% муниципальных образований этого типа, в которых ситуация характеризуется как имеющая элементы социальной напряженности, и в 21% муниципальных образований, где обстановка воспринимается как крайне напряженная.

Интересно сопоставление оценок социально-экономической ситуации во внутригородских муниципалитетных образованиях города Москвы и в городских округах на территории других субъектов РФ.

Так, 54% руководителей муниципальных образований и муниципалитетов из Москвы называют ситуацию на своих территориях благоприятной и нормальной, 46% видят в ней элементы социальной напряженности. В городских округах такие оценки дают 55% и 42% респондентов соответственно. Оценки практически совпадают. Однако с учетом того, что почти 2% руководителей городских округов называют ситуацию у себя крайне напряженной, можно сказать, что в Москве все-таки в целом оценки немного выше, чем на иных российских высокоурбанизированных территориях. Между другими типами муниципальных образований и внутригородскими муниципальными образованиями на территории города Москвы проявляется дифференциация в той же мере, что и между ними и городскими округами.

Проблемная карта муниципальной России

Проблемная карта муниципальной России характеризуется пестротой. Главам муниципальных образований было предложено выбрать из перечня такие явления и проблемы, которые, по их мнению, вызывают наибольшее беспокойство у населения, или дать свои варианты ответов. Если в **городских округах**, по мнению их руководителей, первую тройку волнующих население проблем составляют повышение цен на услуги ЖКХ (79,4% респондентов), низкий уровень доходов пенсионеров (70%) и жилищная проблема (61,7%), то жители **сельских поселений** в первую очередь волнуют низкий уровень доходов работающего населения (76,2%), нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу (72,6%), пьянство и алкоголизм (67%). Рейтинг же проблем по степени их остроты в **муниципальных районах** представляет собой определенный сплав проблем города и деревни. Главы муниципальных районов вывели в лидирующую группу шесть проблем. Это повышение цен на услуги ЖКХ (71,4%), пьянство и алкоголизм (69,6%), низкий уровень доходов работающего населения (64,2%), жилищная проблема (62,9%), низкий уровень доходов пенсионеров (59,3%), нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу (57,2%).

Таким образом, верхние строчки занимают проблемы уровня жизни: низкий уровень доходов работающего населения и пенсионеров, повышение цен на услуги ЖКХ, рост цен на продукты и товары первой необходимости. Их называют в среднем по всему массиву от

49% до 72% респондентов. Немного уступают этой группе по остроте проблемы, связанные с дезорганизацией производства, **центральное место** среди которых занимают: безработица, нехватка рабочих мест, угроза потерять работу (в среднем отмечают 68% респондентов). На этом фоне уходят на второй и даже на третий план обеспеченность социальными правами граждан (качество и доступность медицинского обслуживания и образования, жилищная проблема, ограниченность возможности для культурного развития и проведения досуга). Таким образом, прослеживается внутренняя логика проблемной карты муниципальной России, центральными пунктами которой являются ограниченные возможности для получения доходов и, как следствие, невысокий уровень жизни.

Комплексе вопросов, связанных с **приростом социального дня** — увеличение числа нищих, бомжей, бродяг и беспризорных детей, пьянство и алкоголизм, наркомания и наркоторговля, рост преступности, — примерно в равной степени актуализируется главами муниципальных образований всех типов. Немного более остро он воспринимается в муниципальных районах и чуть слабее в сельских поселениях. Суммарный рейтинг этих проблем среди глав городских округов составляет 104,7%, среди глав муниципальных районов — 113,2%, среди глав городских и сельских поселений — 103,2% и 94,5% соответственно. Однако при ближайшем рассмотрении заметно, что внимание на пьянстве и алкоголизме чаще акцентируется на селе по сравнению с городскими округами — 67% и 47,7% соответственно (городские поселения, основу которых составляют малые города, находятся где-то посередине). В свою очередь, о наркомании и наркоторговле в три раза чаще говорят в городских округах по сравнению с сельскими поселениями, а городские поселения опять же находятся где-то между ними.

Доля жителей, недовольных сложившейся ситуацией, по оценкам муниципальных руководителей, не так уж мала в российских муниципальных образованиях и в среднем составляет 33% (см. рис. 1). По отдельным типам муниципальных образований она имеет тенденцию незначительно изменяться. Так, в городских округах доля недовольных в среднем составляет 27%, в муниципальных районах — 29%, в городских и сельских поселениях — 31% и 34% соответственно. Это подтверждает верность оценок руководителей социально-экономической ситуации в своих муниципальных образованиях: в сельских поселениях социальная база для проявления социальной напряженности выше. К слову сказать, в Москве оценка доли недовольных сложившейся ситуацией находится на уровне 28%, вплотную приближаясь к оценке по городским округам.

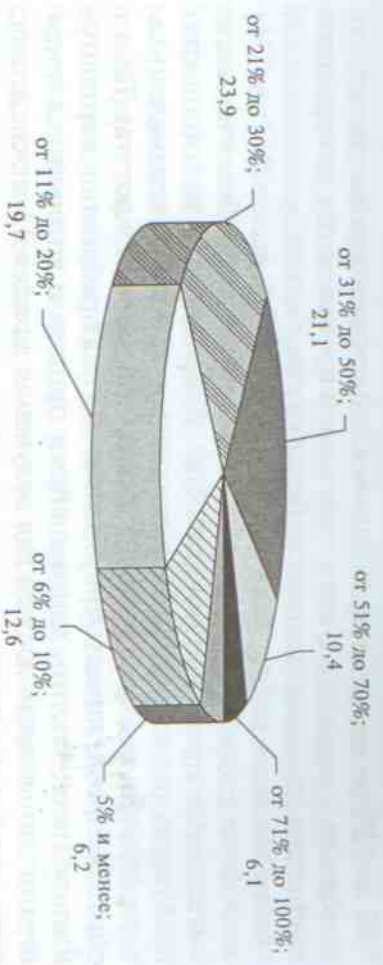


Рис. 1. Доля жителей, недовольных сложившейся в муниципалитетских ситуациях (%)

Возможности улучшения ситуации

В первую очередь рестороденты связывают возможности улучшения социально-экономической ситуации в своих муниципалитетах с изменением законодательства с целью увеличения налоговых доходов в местный бюджет (см. табл. 3). На это возлагают надежды одинаково часто руководители муниципальных образований всех типов, за исключением руководителей сельских поселений (78—81% против 65%).

Таблица 3

Возможности улучшения социально-экономической ситуации муниципальных образований (%)

Возможности	Все опрошенные	Типы муниципальных образований			
		городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Изменение законодательства с целью увеличения налоговых доходов в местный бюджет	69,0	78,3	78,9	80,6	65,3
Межбюджетные трансферты из регионального бюджета	58,3	63,2	62,6	57,2	57,5
Реализация приоритетных национальных проектов	50,6	63,2	66,5	51,8	46,8
Совершенствование федерального законодательства	46,6	56,6	49,5	48,6	45,1

Возможности	Все опро- шенные	Типы муниципальных образований				
		городские округа	муниципаль- ные районы	городские поселения	сельские поселения	
Собственные ресурсы муниципального образования	39,0	47,2	44,8	40,1	37,6	
Активизация участия населения в решении воп- росов местного значения	34,5	17,9	23,5	31,1	37,7	
Совершенствование регионального законодательства	33,5	30,2	31,2	36,0	33,9	
Увеличение неналоговой доходной части местного бюджета	31,5	23,6	28,1	34,7	32,2	
Субвенции регионального фонда компенсации	23,1	11,3	25,0	19,8	23,9	
Усиление внимания к мнению населения и его учет при принятии управ- ленческих решений	21,0	18,9	14,7	15,3	23,0	
Мобилизация внебюджет- ных средств	18,2	27,4	18,0	19,8	17,7	
Внешнеэкономические связи	4,7	11,3	3,9	9,0	4,0	
Иностранные инвестиции	4,7	12,3	8,0	5,0	3,6	
Межрегиональные связи внутри России	3,8	4,7	3,4	5,4	3,6	
Межмуниципальная коопе- рация внутри субъекта РФ	2,8	0,9	2,8	5,0	2,6	
Экономические связи со странами СНГ	1,0	0,9	2,1	0,9	0,8	

На увеличение неналоговой доходной базы рассчитывает почти каждый третий респондент, причем **менее всего** на это надеются главы городских округов (видимо, ввиду достижения верхнего пре-дела потенциала роста)¹.

¹ Например, руководитель одного из сельских поселений Ставропольского края предлагает, «чтобы все коммерческие организации напрямую подчинялись администрации или были ры-чаги на них воздействия». Сельский руководитель из Краснодарского края надеется на «участие предприятий на подведомственной территории в благоустройстве населенных пунктов».

Эти надежды вызваны тем, что доходы местных бюджетов позволяют в полной мере решать вопросы местного значения лишь одному муниципальному образованию из каждых тридцати семи, попавших в выборку, иными словами — в 2,7% обследованных муниципальных образований (см. рис. 2).

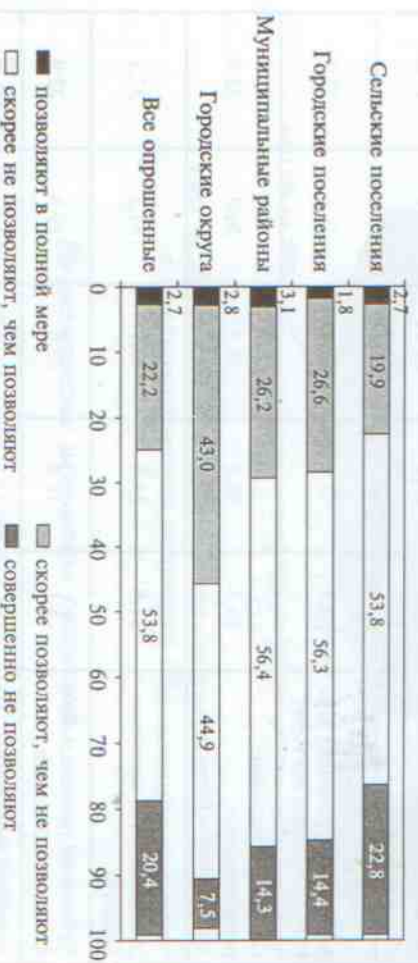


Рис. 2. В какой мере доходы местного бюджета позволяют решать вопросы местного значения (%)

Среди городских округов почти в половине из них (45,8%) доходы местного бюджета позволяют в той или иной мере решать вопросы местного значения. Остальные типы муниципальных образований значительно отстают по этому показателю (на уровне 22—29%). «Фактический бюджет муниципального образования в 2 раза меньше исчисленного, — говорит руководитель одного из городских округов, — нет возможности в полной мере финансировать вопросы местного значения»⁴. В этой ситуации увеличение доходной части бюджетов является одним из способов изменения ситуации к лучшему.

Другой широко обсуждаемый вариант — **корректировка вопросов местного значения**. В частности, предлагалось определить перечень вопросов местного значения в некоторых городах законом субъекта Федерации. У этого предложения противников было больше все-

⁴ Позиция респондентов: «доходная часть бюджета по земельному налогу является невыполнима, по причине чего нет возможности увеличить штат администрации, в бюджете не заложено строительство дорог, тротуаров и т.д.» (городское поселение из Липецкой области); «бюджета хватает только на зарплату и коммунальные услуги» (сельское поселение, Республика Бурятия); «все доходы местного бюджета уходят на оплату электроэнергии за водоснабжение» (село из Калужской области); «необходимо, чтобы местные доходы оставались в большей мере на местах!» (общая точка зрения).

го среди руководителей городских округов. В различной мере не согласны с этим 41% из них (см. рис. 3), а доля несогласных среди руководителей других типов муниципальных образований находится в интервале 17–26%. Разница же между полностью согласными с этой идеей и несогласными с ней руководителями городских округов имеет минимальное преимущество на стороне согласных (4%).

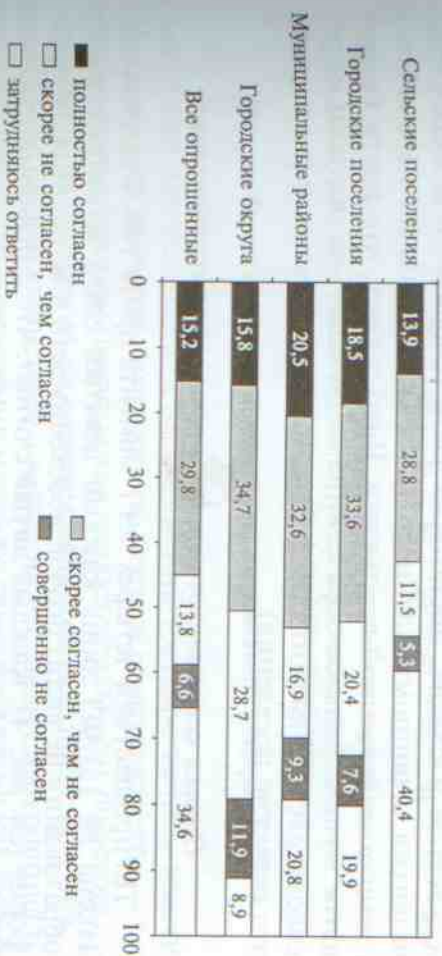


Рис. 3. В какой мере главы муниципальных образований согласны с предложением определить перечень вопросов местного значения в некоторых городах законом субъекта РФ (%)

На реализацию приоритетных национальных проектов надеются каждый второй респондент. Чаще всего эти надежды возлагают главы городских округов и муниципальных районов. Сельские руководители демонстрируют определенное разочарование в возможностях национальных проектов (их выбирают 47% против 52–67%).

Во-первых, они относительно реже других надеются на них в плане улучшения социально-экономической ситуации в своем муниципальном образовании.

Во-вторых, высказывается мнение, что «национальные проекты Президента совсем не воплощаются в жизни (развитие АПК)». Говорится о необходимости «принятия национальных программ, доступных к исполнению».

На **собственные ресурсы** муниципалитета надеются лишь 39% респондентов. Однако если в группе руководителей городских округов эта доля достигает 47%, то в группе сельских руководителей снижается до 38%.

Какими собственными возможностями располагают муниципальные образования для улучшения социально-экономической ситуации? В первую очередь это выгодное географическое положение (почти у каждого третьего), природные условия (28%), кадры (27%) и уникальные природные ресурсы (22%). Некоторые респонденты в связи с первыми двумя преимуществами говорят о возможностях развития туризма с опорой на имеющиеся историческое, культурное и духовное наследие. Достаточно часто говорится о возможностях развития агропромышленного комплекса, включая переработку сельскохозяйственной продукции. Надо сказать, что почти **каждое пятое** муниципальное образование не обладает, по оценкам их руководителей, никакими собственными возможностями (в основном это сельские поселения).

Оценка современного этапа местного самоуправления

По прошествии четырех лет с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ лишь **каждый девятый** глава муниципальной администрации не видит особой необходимости в муниципальной реформе (см. рис. 4). **Каждый пятый** считает, что с реформированием опоздали, раньше надо было начинать, **каждый четвертый** оценивает ее как своевременную.

Однако значительная часть этих оценок дается с оговорками: реформа своевременна, но «не подготовлена», «много недостатков», «механизм не продуман до конца», «магнотрассивна без изменения в налоговом и другом законодательстве», «нужна была подготовка с учетом различных подходов к субъектам и к муниципальным образованиям», «не продуманы вопросы финансирования полномочий, без финансовой поддержки муниципалитеты, где отсутствуют крупные предприятия, не смогут выполнять в полном объеме полномочия»⁵. Почти 40% респондентов полагают, что с реформой не стоило торопиться. Эту точку зрения разделяет примерно одинаковая доля глав по всем типам муниципальных образований.

В этих обстоятельствах по-новому воспринимаются ответы респондентов о сути местного самоуправления. Почти **одна треть** респондентов придерживается точки зрения, что местное самоуправление — это представительство государства на местах, предла-

⁵ Реформа нужна, — говорит руководитель одного из сельских поселений Новгородской области, — продуманные, позитивные. Жить в период реформ всегда непросто. Поэтому можно с пониманием отнестись к определенным минусам, но как объяснить населению, что в стране с огромным золотовалютным запасом население сельских поселений вынуждено за счет собственных средств (самоблокируя) осваивать улицы и расширять дороги.

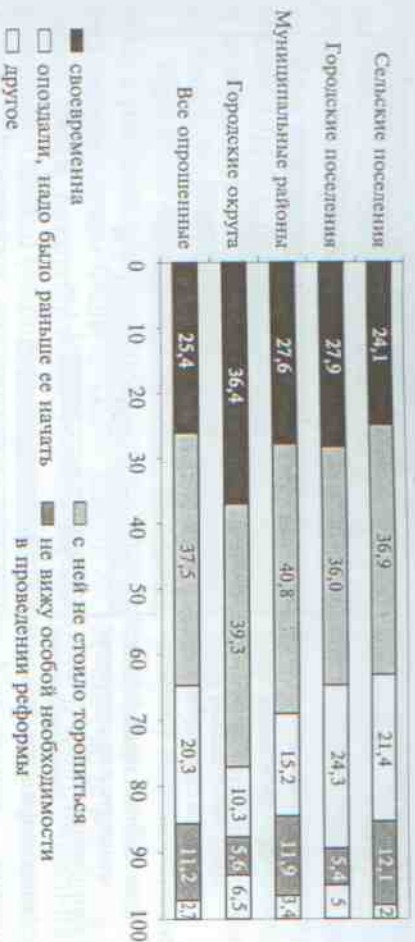


Рис. 4. Оценка своевременности муниципальной реформы (%)

значенное для исполнения распоряжений государственной власти. Практически **две трети** полагают, что местное самоуправление — это форма самоорганизации населения, самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения.

Но это не свидетельствует о незнании респондентами официально закрепленного определения местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Правильно интерпретировать данный дуализм позволяет характерное высказывание для глав местного самоуправления руководителя одного из городских поселений Саратовской области: «Российской Федерации необходимо определиться с (местным самоуправлением. — И.М.) или полное представительство государства на местах, или наполненный бюджет местному самоуправлению».

Различна и **степень влияния** органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения (см. рис. 5).

Так, влияние местных администраций оценивается в 3,5 балла, представительных органов местного самоуправления — в 2,96 балла, а самих глав муниципальных образований в 3,65 балла по 4-балльной шкале (от 1 — не влияет совсем до 4 — влияет определяющим образом). Причем региональные органы государственной власти по степени влияния занимают **среднее положение** между местной администрацией и муниципальным депутатским корпусом.

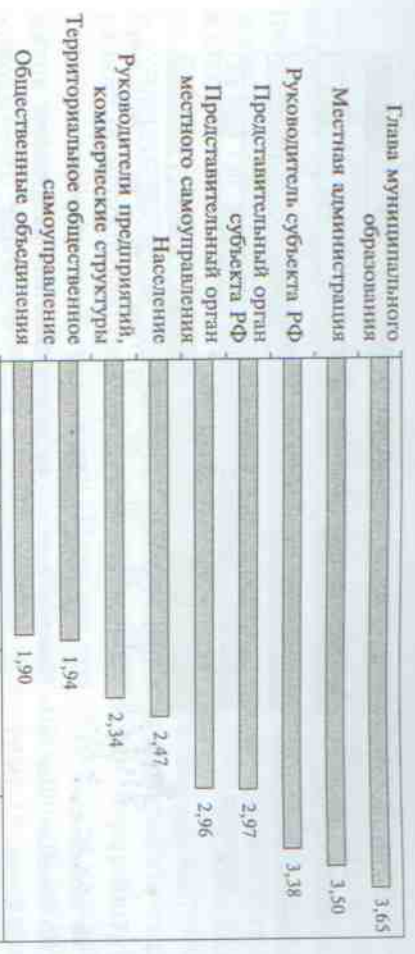


Рис. 5. Оценка важности различных субъектов на решение вопросов местного значения (баллы, от 1 до 4-х)

В то же время важность этих субъектов на решение вопросов местного значения **неодинакова в различных типах муниципалитетов** (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Оценка важности различных субъектов на решение вопросов местного значения (по типам муниципальных образований, баллы от 1 до 4-х)

Субъекты	Типы муниципальных образований			
	городские округа	муниципаль-ные районы	городские поселения	сельские поселения
Глава муниципального образования	3,83	3,76	3,7	3,6
Представительный орган местного самоуправления	3,08	3,03	3,14	2,91
Местная администрация	3,55	3,48	3,51	3,49
Представительный орган субъекта РФ	2,88	3,04	3,02	2,95
Руководитель субъекта РФ	3,58	3,66	3,33	3,3
Население	2,36	2,4	2,55	2,51
Общественные объединения	1,84	1,92	1,97	1,88
Территориальное общественное самоуправление	1,85	1,83	1,93	1,98
Руководители предприятий, коммерческие структуры	2,19	2,4	2,37	2,33

Например, органы местного самоуправления и главы муниципальных образований в большей степени оказывают влияние на решение вопросов местного значения в городских округах и поселениях. Влияние региональных депутатов больше ощущают в муниципальных районах и отделебно взятых городских поселениях, а влияние руководителя субъекта Федерации — в муниципальных районах (в первую очередь) и в городских округах.

При этом 43% опрошенных ожидают улучшения взаимоотношений с региональными органами государственной власти благодаря реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ (чаще всего этого ждут среди руководителей городских округов и муниципальных районов). Однако 6% полагают, что эти взаимоотношения ухудшатся, и еще 40% считают, что ничего не изменится. Как станет — хорошо или плохо — **остается не ясным**. Тем более что респонденты дают неопределенно-развернутые ответы на вопрос, какие вопросы во взаимоотношениях местного самоуправления и государственной власти (как регионального, так и федерального уровней) являются наиболее острыми и требуют первоочередного решения.

Влияние населения на решение вопросов местного значения пока оценивается главами муниципальных органов **не очень высоко** — на уровне 2,49 балла. Выше всего оно оценивается в городских и сельских поселениях. Влияние же территориального общественного самоуправления лишь 1,94 балла. Однако если принять во внимание только те муниципальные образования, где оно действительно функционирует, то эта оценка увеличится уже до 2,23 балла, а оценка влияния «неорганизованного» населения уменьшится на 0,08 балла. Картина становится еще более оптимистичной, если принять во внимание такой факт: каждый второй респондент полагает, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ будут способствовать улучшению взаимоотношений органов местного самоуправления с населением.

Согласно данным всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного Государственным университетом — Высшей школой экономики совместно с Фондом «Общественное мнение»⁶, 12% россиян полагают, что население в большей степени влияет на ситуацию в их городе (селе, поселке), причем без особой разницы по отдельным типам поселений. Значит, ему отводится четвертое место в рейтинге влияния, пропуская далеко вперед местные органы власти (72%), региональные органы власти (19%), фактически ставя

⁶ Опрос с участием автора проводился по технологии георейтинга. Результаты респонденты как взрослое население России (выборка 34 тыс. чел.), так и взрослое население каждого из 68 субъектов РФ. Объем выборочной совокупности по каждому субъекту РФ — 500 чел.

их на одну ступень с Президентом страны, местными предпринимателями и их руководителями, коммерческими структурами, предпринимателями. Характерно, что несколько большую роль отводит населению респонденты, наиболее высоко оценивающие свой уровень жизни.

Эта общая картина становится более контрастной при ее рассмотрении в контексте отдельных регионов. Выясняется, что доля респондентов, называющих население в ряду наиболее влиятельных субъектов решения местных проблем, находится в интервале от 4% до 24%⁷.

Однако территориальному общественному самоуправлению, общественным и другим негосударственным некоммерческим организациям население отводит еще более скромную роль. Лишь 2—3% россиян называют их в ряду наиболее влиятельных субъектов на местную ситуацию. На этом фоне выделяется лишь Республика Татарстан, где ТОС называют в ряду наиболее влиятельных субъектов 15% респондентов.

Подведем некоторые итоги. На фоне в общем-то сдержанных оценок социально-экономической ситуации и пестроты проблемной карты муниципальной России возможности улучшения социально-экономической ситуации в своих муниципалитетах респонденты в первую очередь связывают:

- с изменением законодательства с целью увеличения налоговых доходов в местный бюджет;
- с межбюджетными трансфертами из регионального бюджета;
- с реализацией приоритетных национальных проектов;
- с совершенствованием федерального законодательства.

На собственные ресурсы надеются меньше половинны опрошенных. В такой ситуации особенно важно формирование, во-первых, благоприятных институциональных условий для развития местного самоуправления. Во-вторых, совершенствование технологий взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления, прежде всего технологиям вовлечения населения в решение вопросов местного значения⁸.

⁷ К группе регионов, где населению респонденты приписывают наиболее заметное влияние, относятся Республика Марий Эл, Оренбургская, Амурская, Брянская, Курская и Калининградская области. В Приморском крае и Воронежской области эта доля составляет лишь 4% и 5%.

⁸ На активизацию участия населения в решении вопросов местного значения как на возможность улучшения социально-экономической ситуации надеется каждый третий глава муниципального образования, а на усиление внимания к мнению населения и его учет при принятии управленческих решений — каждый пятый.