

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?²

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.

Таблица 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 сделать 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.

Таблица 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 жителей **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.

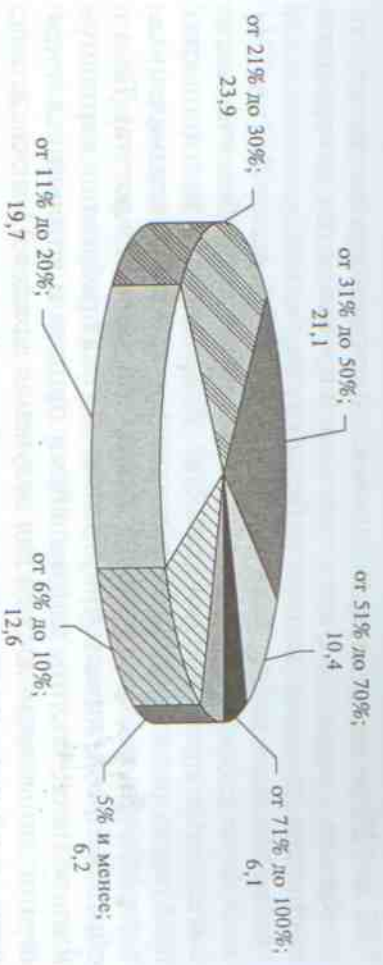


Рис. 1. Доля жителей, недовольных сложившейся в муниципальных ситуациях (%)

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).

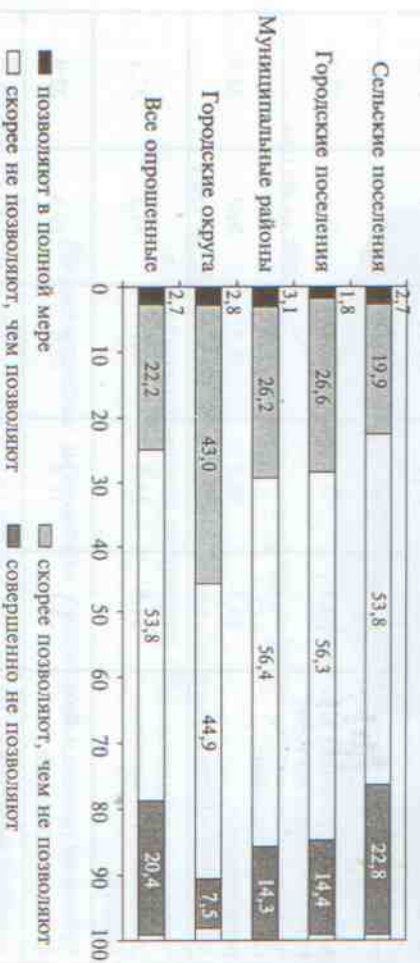


Рис. 2. В какой мере доходы местного бюджета позволяют решать вопросы местного значения (%)

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 Ленинградской 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%).

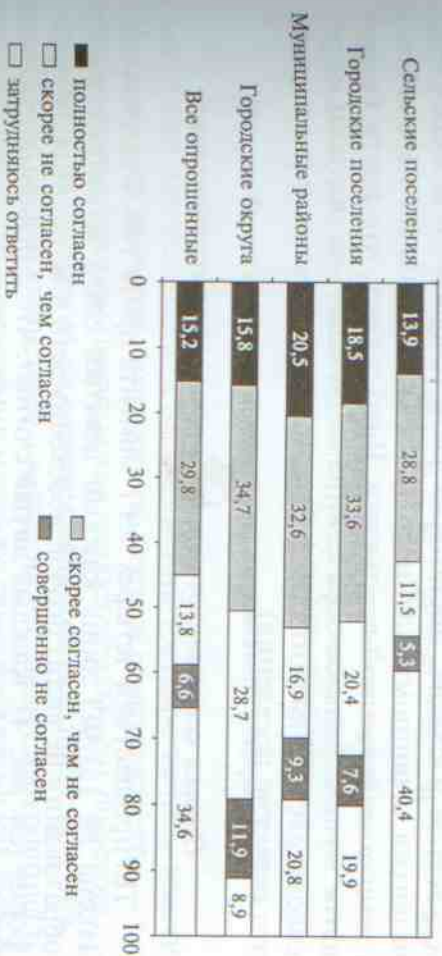


Рис. 3. В какой мере главы муниципальных образований согласны с предложением определить перечень вопросов местного значения в некоторых городах законом субъекта РФ (%)

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%.

