ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. Мерсиянова

Государственная власть и местное самоуправление: прямые и обратные связи

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gosudarstvennaya_vlast.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
http://www.hse.ru

URL:http://www.civisbook.ru

Ирина МЕРСИЯНОВА

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРЯМЫЕ И ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ

Повышение качества жизни граждан России – ключевой вопрос государственной политики. Однако конкретные дела и действия, способствующие повышению качества жизни россиян, реализуются на местах – в городах, поселках, селах и других населенных пунктах, то есть на уровне, максимально приближенном к повседневной жизни. От государства же зависит создание на институциональном уровне благоприятных условий для этой деятельности органов местного самоуправления. Именно они решают конкретные задачи, воплощая в жизнь идеи государственной важности в рамках четырех приоритетных направлений – образование, здравоохранение, строительство жилья и сельское хозяйство.

Насколько целесообразными являются выбор этих национальных приоритетов и своевременная реализация проектов? Какие возникают проблемы, от кого ожидают муниципалитеты помощи? Что еще необходимо предпринять для того, чтобы дать изменяющимся сферам стимул к движению вперед? Эти и другие вопросы являются предметом социологического исследования, предпринятого Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов при организационной поддержке других межрегиональных и региональных объединений муниципальных образований, с целью установления обратной связи между федеральным центром, тем, кто задает правила на институциональном уровне, и муниципальным сообществом, ежедневно трудящимся над решением поставленных задач, имея понимание и стратегическое видение в той или иной степени четкости.

В рамках этого исследования в мае-июне 2006 года был проведен всероссийский экспертный опрос глав муниципальных образований из 61 субъекта Российской Федерации, конкретно – из 473 муниципалитетов разных типов (31% составляют городские округа, 24% – муниципальные районы, 37% – сельские поселения и 8% – городские поселения). К ответам на вопросы по конкретным проектам привлекались специалисты администраций муниципальных образований.

Социально-экономический контекст национальных проектов на местном уровне

МЕРСИЯНОВА Ирина Владимировна – кандидат социологических наук, Институт проблем государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики, эксперт Ассоциации сибирских и дальневосточных городов

Оценивая социально-экономическую ситуацию в своем муниципальном образовании, каждый второй респондент называет ее нормальной, благоприятной. На наличие элементов социальной напряженности указали 27% муниципальных руководителей. В то же время некоторые руководители городских округов, муниципальных районов и сельских поселений (3% от числа опрошенных) считают, что ситуация в их муниципальном образовании находится на грани социального взрыва. Почти каждый пятый называет ситуацию в своем муниципальном образовании неопределенной (чаще всего руководители сельских поселений).

Надо сказать, что с течением времени социально-экономическая ситуация в городах имеет некоторую тенденцию к нормализации *(таблица 1)*. Обратимся к результатам опросов глав городов, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов с начала 1990-х годов. Если в качестве базы для отсчета выбрать начало 1993 года, поскольку по истечении одного года с начала радикального реформирования в стране можно было подводить какие-либо первые предварительные итоги, то в целом, начиная с этого года, наблюдается устойчивая тенденция

Таблица 1

Оценка социально-экономической ситуации в городах (по данным опросов глав городов 1993–2006 гг., %)

Характеристики ситуации	Годы					
	1993	1995	1998	2001	2005	2006
нормальная	4,4	7,0	16	31,8	51,3	51,1
неопределенная	4,4	0	12,0	4,5	2,9	6,6
с элементами напряженности	60,8	50,0	52,0	50,0	40,0	37,2
крайне напряженная	21,7	43,0	20,0	4,5	2,9	4,4
на грани социального взрыва	8,7	0	0	0	2,9	0

Таблица 2

Оценка состояния различных сфер жизнедеятельности в муниципальных образованиях (баллы, от 1 до 5)

Сферы жизнедеятельности	Все опрошенные	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
производство, положение предприятий	2,81	3,13	2,97	2,77	2,39
сельское хозяйство	2,46	2,49	2,60	2,3	2,37
жилищное строительство	2,34	2,76	2,47	2,25	1,91
жилищно-коммунальное хозяйство	2,59	2,80	2,63	2,41	2,42
образование	3,54	3,66	3,49	3,49	3,47
здравоохранение	3,17	3,21	3,17	3,23	3,13
дороги	2,45	2,58	2,52	2,17	2,35
транспорт	3,10	3,20	3,13	2,80	3,07
благоустройство	2,83	3,13	2,84	2,46	2,66
социальное обеспечение	3,29	3,32	3,31	3,46	3,22

к росту доли руководителей, оценивших ситуацию в своих городах как нормальную. В настоящее время чуть более половины опрошенных дают именно такую оценку ситуации. В то же время заметно сократилась доля оценок ситуации как крайне напряженной, которая после подъема в 1995 году резко пошла на убыль и в последнее время держится на уровне 3–4%. Также после нарастания в 1998 году вновь сошла «на нет» часть неопределенных оценок ситуации. Постепенно сокращается доля городских руководителей, считающих, что в социально-экономической ситуации в их городах присутствуют элементы социальной напряженности. Таким образом, в целом можно говорить, что общая оценка ситуации в городах становится более благоприятной.

Комплексное развитие муниципальных образований предполагает позитивное изменение всех сфер их жизнедеятельности, сопровождающееся не только хорошими количественными показателями, но и удовлетворенностью населения отдельными аспектами жизни в своем населенном пункте. В этих условиях появляется основа для разговора о достойном качестве жизни населения конкретного муниципального образования.

Различные сферы жизнедеятельности муниципальных образований получили во время опроса оценки по 5-балльной шкале в диапазоне от 2,34 до 3,54 балла *(таблица 2)*. Наиболее низко оцениваются жилищное строительство, состояние дорог и сельского хозяйства. Наиболее высоко – состояние сферы образования в своих муниципалитетах.

Национальные проекты, государственные дотации и субсидии как инструменты улучшения ситуации в образовании,

Таблица 3

С чем связаны надежды на улучшение ситуации в здравоохранении, образовании, строительстве жилья и сельском хозяйстве (%, все опрошенные)

Субъекты и возможности	Сферы жизнедеятельности			
	здравоохранение	образование	жилищное строительство	сельское хозяйство
собственные силы и ресурсы	35,9	40,0	31,2	36,6
реализация национальных проектов	84,5	80,4	75,1	69,5
улучшение работы подразделений администрации города	23,4	24,9	27,8	13,1
улучшение работы муниципальных учреждений	51,2	51,2	22,6	12,5
иностранные инвестиции	5,9	4,0	8,4	9,3
привлечение ресурсов населения	7,9	8,8	48,0	24,1
взаимодействие с другими городами своего региона	8,8	11,0	8,1	10,2
межрегиональные связи внутри страны	8,3	9,9	9,0	13,1
мобилизация внебюджетных средств	37,9	38,9	40,0	26,7
государственные дотации и субвенции	72,4	73,5	64,3	71,2
общественная активность	13,1	27,8	18,6	17,7
развитие производства, деятельность промышленных предприятий	35,4	31,8	51,4	43,3
внедрение инновационных подходов в данной отрасли	34,8	44,6	35,7	37,8
повышение активности коммерческих организаций, реализация бизнес-стратегий	18,2	14,1	44,3	34,0

здравоохранении, строительстве жилья и развитии агропромышленного комплекса пользуются одинаковой популярностью, независимо от сферы, в которой предстоят изменения, или типа муниципального образования *(таблица 3)*. Большинство опрошенных (от 82 до 92%) считают, что государство уже давно должно было взяться за улучшение ситуации в этих отраслях, и оценивают национальные проекты как очень своевременные. Именно сейчас (впрочем, как и раньше) необходимо масштабное участие государства в повышении качества жизни граждан: этим давно должно было заниматься государство, поскольку это текущая деятельность любых государственных органов в заботящихся о своем населении странах. Как выразился глава одного из южных городских округов, «мы практически прыгнули в последний вагон уходящего поезда». Очень часто звучат мнения о том, что «приоритеты выбраны правильно, а по срокам реализации опаздывают на 15–20 лет», «реализация проектов такого плана была целесообразной и 10 лет назад, остается актуальной и сегодня».

Каждый второй совершенно согласен с тем, что реализация национальных проектов – это возможность формирования новой социально-экономической ситуации, которая позволит коренным образом улучшить жизнь. Причем в данном случае главы поселений (городских и сельских) чаще руководителей городских округов и муниципальных районов соглашаются с этой точкой зрения и видят в этом возможность их муниципальным образованиям проявить себя. Они чаще других считают, что деятельность такая нужна, однако это не национальные проекты, а решение проблем ранее хронически недофинансированных отраслей.

Одновременно с выражением поддержки главы других муниципальных образований скептически и критически высказываются, начиная с того, что «национальные проекты – это чистой воды пропагандистская акция, нацеленная на выборы 2007 и 2008 годов» (глава

городского округа), и заканчивая тем, что «это временное латание дыр, необходимы инвестиции в экономику городов, тогда многие проблемы будут решены на местах», «выбранные национальные приоритеты целесообразны, однако есть сомнения в достижении существенных результатов, особенно в сфере развития агропромышленного комплекса», «национальные проекты идут с опозданием и не так, как хотелось бы» и т. д.

Не менее чем в 3/4 муниципальных образований, принявших участие в опросе, в мае-июне текущего года уже были созданы и работали рабочие группы по реализации проектов. Одновременно с этим характерной чертой сложившейся ситуации в муниципальном сообществе является то, что руководители городских округов склонны больше полагаться на собственные силы и ресурсы, внутренние возможности (улучшение работы муниципальных учреждений) в деле улучшения ситуации в здравоохранении и образовании по сравнению с главами других типов муниципальных образований.

Участие муниципалитетов и проблемы реализации национальных проектов

Какие формы участия муниципалитетов в реализации национальных проектов являются наиболее востребованными обществом, а не только государственной властью? Каждый второй респондент полагает, что востребованы софинансирование мероприятий в рамках проекта (однако «в условиях дотационности местного бюджета вопрос софинансирования не решаем»), выработка предложений на этапе планирования и разработки механизмов достижения целей проекта, сбор информации о ходе реализации проекта, создание благоприятных условий для вовлечения общественности в деятельность по проектам, мониторинг реализации национальных проектов в муниципальном образовании. Чуть менее половины опрошенных видят необходимым доведение информации о ходе реализации проекта до заинтересованных региональных и федеральных структур, аккуратное исполнение поручений из федерального центра и органов власти субъекта РФ. Лишь каждый десятый полагает, что востребован обществом контроль над деятельностью региональных органов власти по реализации национальных проектов. Говорится о востребованности такой формы участия муниципалитета, как создание благоприятных условий для инвесторов, для их вовлечения в проекты.

Однако существуют препятствия на институциональном уровне для участия муниципалитетов в реализации приоритетных национальных проектов. По словам одного из руководителей городских округов Ленинградской области, «непосредственное участие муниципалитетов в реализации национальных проектов должно быть подкреплено действующим законодательством. Налоговый кодекс, 131-й Федеральный закон не предусматривают прямое участие муниципалитетов в подобных проектах. Тем более что в доходной части бюджета муниципалитетов оставлен практически только земельный налог, а чтобы его эффективно изымать, надо разработать и принять ряд местных градостроительных и землеустроительных нормативных актов, разработка каждого из них требует существенного финансирования. Поэтому когда из Москвы доносится критика в адрес местных властей о недостаточном рвении в реализации национальных проектов, надо прежде разобраться, а что они могут реально сделать в этом направлении в соответствии с действующим законодательством».

Из предложенного перечня общих проблем реализации национальных проектов ни одна проблема не была выделена подавляющим большинством респондентов. В *таблице 4* содержится распределение ответов респондентов по предложенному перечню вариантов ответов. Одновременно с этим сами респонденты жалуются на «большой объем (еженедельной, ежемесячной, ежеквартальной) отчетности, требуемый различными федеральными структурами, который излишне нагружает работой и отвлекает от непосредственной реализации национальных проектов», «чрезмерно усложненную и громоздкую отчетность по национальным проектам», «очень сложные системы финансирования с открытием множества счетов», на нехватку специалистов («в сельских поселениях нет специально выделенного работника для занятия приоритетными национальными проектами»), на нехватку средств

Таблица 4

Проблемы реализации национальных проектов (все опрошенные)

Проблемы	%
не установлены конкретные обязательства федеральных министерств по срокам и объемам финансирования из федерального бюджета	44,6
не прописан законодательно процесс участия органов местного самоуправления в реализации проектов	36,4
недостаточно четкое понимание гражданами, что они получат от реализации национальных проектов	32,6
не установлены конкретные обязательства федеральных министерств по выделению предусмотренных материальных ресурсов (компьютеры, медицинское оборудование и др.)	32,2
недостаток информации о планах по проектам, их краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным целям	31,0
не учитываются климатические и территориально-пространственные особенности территорий	25,9
недостаточное развитие систем обратной связи по национальным проектам (горячие линии, социологические исследования и т.п.)	24,4
отсутствие у населения представления о параметрах национальных проектов	21,3
недостаток помощи муниципалитетам со стороны региональных властей	18,4
формирование иждивенческих настроений по отношению к деятельности государства по проектам	18,2
на местах нет ясного понимания задач и этапов реализации проектов	18,0
не определены обязательства (финансовые, материально-технические) региональной власти перед муниципалитетами, отсутствуют соглашения о взаимодействии в рамках реализации проектов	18,0
недостаточная вовлеченность структур гражданского общества в реализацию национальных проектов	16,2
недостаток методической помощи муниципалитетам	16,2
недостаточное вовлечение муниципалитетов в проектную деятельность	13,7
непосредственные участники реализации проектов (врач, учитель, работники сферы АПК и т.д.) не ориентируются в параметрах и показателях национальных проектов	7,8

для повышения квалификации («осуществление проектов невозможно без выделения средств на курсы повышения квалификации, их выделяется недостаточно»). Исполнение проектов называют абсолютно бюрократичным.

Большинство из названных проблем имеют институциональный характер, решение которых напрямую не зависит от усилий муниципалитетов. В то же время их устранение создает благоприятную среду для участия муниципальных образований в реализации этих государственных инициатив. Вновь мы слышим высказывания о необходимости содействовать комплексному развитию муниципальных образований: «Реализация проектов идет очень сложно. Нет достаточной информационной базы, все процедуры запутаны и непонятны для людей. Считаю, что финансовые средства необходимо направлять на развитие муниципальных образований для нормальной жизнедеятельности жителей (благоустройство, развитие спорта, содержание дорог, содержание муниципального жилищного фонда, вывоз мусора, освещение улиц, организация досуга и т. д.)».

Реализация проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

В муниципальных образованиях существуют определенные ожидания от реализации проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». По мнению 78% опрошенных, ожидается повышение доступности приобретения и строительства жилья, в результате чего улучшится обеспеченность населения жильем (71%).

Однако если некоторые главы высказывали мнение о том, что ожидается «снижение темпов роста стоимости 1 кв. м жилья», то другие одновременно говорили о том, что произойдет «повышение цен на недвижимость». Улучшение обеспеченности населения жильем меньше всего ждут в сельских поселениях в основном из-за низких денежных доходов населения. Но не только на селе недовольны возможностями участия в проекте по жилью: «Все финансово-экономические расчеты по программам выполнены применительно к наиболее благополучным субъектам (Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону), где средняя заработная плата выше, чем по России, и наиболее развит строительный комплекс».

Почти каждый второй полагает, что улучшатся качество жилищного фонда и условия проживания, в то же время муниципальное сообщество ожидает повышения качества предоставляемых жилищных и коммунальных услуг (36,6%). Например, руководитель одного из городских округов Орловской области считает, что произойдет «качественное улучшение проживания отдельных граждан через переселение их из ветхого муниципального жилищного фонда, снижение сроков нахождения в очереди на переселение граждан из ветхих жилых домов и улучшение жилищных условий в форме получения социального жилья». В Тынде надеются на то, что «решится вопрос по ликвидации аварийного жилого фонда, оставленного строительными организациями БАМа».

Почти каждый второй полагает, что ожидается повышение уровня исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. В большей мере на это рассчитывают главы городских округов и муниципальных районов.

Каждый третий опрошенный (чаще в городских округах и муниципальных районах) ожидает, что значительно активнее будет развиваться деятельность строительных и банковских институтов в жилищной сфере. На повышение территориальной мобильности населения рассчитывают в большей мере главы поселений городских и сельских, а в целом – каждый пятнадцатый опрошенный.

Одновременно высказывается такое мнение: «Судя по тому, как работает проект на сегодня, никаких изменений муниципальное образование не получит».

Отдельные направления реализации жилищного национального проекта поразному востребованы в муниципальных образованиях (сельские поселения демонстрируют меньшую заинтересованность по всем его направлениям). В целом наиболее востребованы такие направления, как государственная поддержка модернизации коммунальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий ветеранам и инвалидам, предоставление субсидий гражданам в форме государственных жилищных сертификатов, а также предоставление субсидий молодым семьям на приобретение жилья и на оплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита. Актуальность двух последних направлений подтверждается не только фактами социальной реальности, но и данными социологических опросов молодых людей. Так, согласно результатам социологического исследования (возраст респондентов 18–30 лет), проведенного Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН, 70% молодежи Новосибирской области не имеют собственного жилья. При этом 77% недовольны имеющимися жилищными условиями. На одного молодого человека в Новосибирской области приходится менее 18 кв. м жилья, что ниже установленных нормативов. Почти треть семей вынуждены жить «на подселении» в малометражной комнате. При этом более 80% опрошенных считают свои города и поселки лучшим местом жительства и не собираются менять их ни на что другое. Большинство опрошенных полагают, что жилье для их семей станет доступным, если для его приобретения можно будет взять кредит с невысокой процентной ставкой и иметь возможность долгосрочно погасить заем. Не последнюю роль при выборе жилья играет и стоимость квадратного метра.

Существует ряд факторов, которые препятствуют достижению цели проекта – значительно нарастить темпы жилищного строительства. В первую очередь это существенный износ коммунальных и инженерных сетей, нехватка инвесторов и дефицит инвестиционных ресурсов, высокая стоимость 1 кв. м жилья, недостаток средств для инженерного обуст-

ройства площадок. Однако это только общая картина трудностей. Рассматривая ее в деталях, обнаруживаются существенные различия в видении этих проблем в муниципальных образованиях отдельных типов. Так, большинство из этих препятствий значительно чаще выделяют главы городских округов, к их показателям приближаются и главы муниципальных районов. Однако главы сельских поселений чаще остальных выделяют такие препятствия, как монополизация рынка жилья, большие затраты для граждан в землеустроительных работах, забюрокраченность процедур работы с землей.

Очень часто главы (больше в поселениях) говорят о недостатке средств у населения, низких денежных доходах граждан, их невысокой покупательной способности, неспособности получить по этим причинам ипотечные кредиты. Также они говорят о таких препятствиях, как «низкое качество строительства», «монополизация сферы энергообеспечения», «хроническое отсутствие свободных мощностей у РАО «ЕЭС» на подключение», «сложности во взаимоотношениях с согласующими и контрольными органами, а также монополистами», «отсутствие порядка предоставления земельных участков категориям граждан без проведения аукциона», «отсутствие активности населения», «отсутствие градостроительного предприятия», «высокие цены на стройматериалы», «необходимость модернизации объектов водоотведения и строительство объектов энергоснабжения», «высокая процентная ставка по ипотечным кредитам», «отсутствие средств на изготовление проектно-сметной документации».

В то время как большинство говорят о высокой стоимости 1 кв. м жилья, высказываются единичные мнения о низкой рыночной стоимости жилья при высоких затратах на строительство. На селе некоторые говорят о том, что строить попросту не для кого (происходит «отток населения из сельской местности, что приводит к уменьшению объема и обветшанию жилого фонда, падению цен на жилье на вторичном рынке»), об отсутствии необходимости в увеличении жилищного фонда, в конце концов о бесперспективности этого дела в принципе.

Более половины опрошенных (62%) ожидают получить помощь в реализации проекта по жилью от исполнительных органов субъекта Федерации, каждый второй – от правительства РФ, каждый третий – от президента РФ, каждый четвертый – от законодательного органа субъекта РФ. От Совета при президенте РФ по реализации национальных проектов рассчитывают получить помощь 18% опрошенных, от советов муниципальных образований субъектов Федерации – 13%. На поддержку населения рассчитывают 11% опрошенных (однако, по данным ФОМа, в начале июля текущего года о реализации жилищного национального проекта были осведомлены лишь 69% россиян, 27% слышали об этом впервые).

Что еще необходимо предпринять для достижения целей проекта? Каждый второй опрошенный полагает, что необходимо решить вопросы предоставления земельных участков без аукциона муниципальным учреждениям для застройки в целях жилищного строительства, урегулировать вопросы освобождения земельных участков для муниципальных нужд, ускорить разработку в установленном порядке генеральных планов городов (одновременно некоторыми предлагается «ускорить и упростить разработку генеральных планов населенных пунктов – центров поселений»), реализовать комплекс мер по развитию промышленности строительных материалов.

Каждый пятый предлагает рассмотреть возможность участия муниципальных учреждений в аукционах на приобретение права аренды земельных участков для целей жилищного строительства, провести оценку мощностей строительных организаций. Каждый шестой говорит об ускорении принятия федерального закона о саморегулируемых организациях, каждый седьмой – о проведении оценки возможности привлечения дополнительной рабочей силы, в том числе миграционных потоков, которые пополнят ряды строительных рабочих. В то же время высказывается предложение «обеспечить стимулирование выпускников вузов и профтехучилищ для привлечения в сферу строительства».

Селяне предлагают сделать кредит на селе доступным («но не кабальным»). Впрочем, и горожане говорят о необходимости повышения степени доступности кредитования для населения. В частности, предлагается «давать молодым семь-

ям государственные кредиты на 25 лет под 2–5% годовых». И те, и другие предлагают реализовывать комплекс мер для увеличения реальных денежных доходов населения, в том числе создавать новые рабочие места (особенно на селе) и обеспечивать занятость населения. Важное место в понимании вопроса доступности приобретения жилья занимает оценка стоимости 1 кв. м жилья. Высказывается мнение, что «базовая стоимость 1 кв. м жилья должна соответствовать сметной стоимости в рабочем проекте, прошедшем Главгосэкспертизу».

Неоднократно высказываются предложения, связанные с финансированием деятельности по проекту. Это – «включать большую долю софинансирования из средств федерального и областного бюджетов, в том числе на разработку проектно-сметной документации (что особенно затрудняет начало реализации проектов для муниципалитетов)», «выделить средства муниципалитетам на строительство социального жилья», «увеличить финансирование на развитие инженерной инфраструктуры», «предусмотреть льготные кредиты для обустройства жилищных участков коммунальными и инженерными сетями». И в конце концов «решить вопрос о прозрачности финансирования».

Предлагается интенсифицировать деятельность по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. Речь идет об «увеличении государственной поддержки в реализации программ по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья», об «организации строительства муниципального жилья для малообеспеченных граждан, инвалидов, пенсионеров, а также лиц, переселяемых из ветхого и аварийного жилого фонда». Высказывается мнение, что «государство должно в размере не менее 70% взять на себя обязанности по ликвидации ветхого жилья». В отношении сотрудников бюджетных организаций предлагают разработать на правительственном уровне для последующей реализации программу строительства жилья. Говорится о необходимости «решить вопрос развития Севера, в том числе горно-добывающей промышленности».

Значительная роль отводится созданию благоприятных условий для реализации проекта в правовом пространстве, начиная от «исполнения федеральных законов» и вплоть до «изменений градостроительного, земельного и жилищного кодексов в целях уменьшения бюрократических согласований».

Также высказываются другие предложения: «Решить вопросы предоставления земельных участков без аукциона для застройки в целях жилищного строительства в пределах утвержденной нормы квадратных метров на человека, предоставить органам местного самоуправления с численностью населения до 50 тыс. человек право самостоятельно участвовать в конкурсе по отбору инвестиционных предложений в реализации национального проекта». Предлагается «решить вопросы, связанные с сокращением затрат времени на выделение земельных участков под жилищное строительство, составлением, проверкой и утверждением проектно-сметной документации». Кстати говоря, имеется информация о попытке снизить административные барьеры в Ульяновской области. Там согласно соглашению, подписанному между федеральными органами исполнительной власти по Ульяновской области, правительством региона и муниципалитетами, предусматривается, что максимальный срок подготовки исходно-разрешительной документации по предоставлению земельных участков, проведения согласований и экспертизы проектной документации для жилищного строительства не должен превышать 250 дней (ранее он мог быть растянут до трех лет). Существует мнение, что этот документ позволит снизить административные барьеры для застройщиков, поможет увеличить объемы строительства жилья и будет способствовать эффективной реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Реализация национального проекта «Здоровье»

Что касается проекта «Здоровье», то ему был дан старт на фоне нерешенных проблем в сфере здравоохранения в российских муниципальных образованиях. Так, 3/4 опрошенных указали на большую степень износа медицинского оборудования (одинаково часто об этом говорят

во всех типах муниципальных образований), 59–62% – на плохую оснащенность медицинских учреждений диагностическим оборудованием (чаще в поселениях), на неукомплектованность поликлиник врачами конкретных специальностей, на отсутствие возможности оказывать высокотехнологичную медицинскую помощь населению в требующихся объемах (чаще в поселениях по понятным причинам).

Сами респонденты называют такие проблемы в сфере здравоохранения, как плохое состояние (большая степень износа) зданий медицинских учреждений, необходимость проведения их капитального ремонта (приводится пример: «Центральная районная больница расположена в 16 отдельных деревянных зданиях 1928–1935 годов постройки»), отсутствие финансирования на амортизацию основных фондов, несовершенство системы обязательного медицинского страхования (в том числе низкие тарифы ОМС, существенное недофинансирование стационарной медицинской помощи через ОМС), слабая социальная защищенность медицинских работников (нерешенность их жилищных проблем, низкие зарплаты врачей, не вошедших в программу национального проекта), старение медицинских кадров (например, в одном из городских округов Краснодарского края доля врачей предпенсионного и пенсионного возраста составляет 29%).

На селе также жалуются на недостаточное количество денежных средств для содержания, ремонта и ввода в эксплуатацию учреждений здравоохранения, отсутствие аптечных пунктов, ограниченные возможности для организации системного посещения специалистами (хирургом, невропатологом, дерматологом, гинекологом) граждан, проживающих в сельской местности. В целом необходимо укрепление врачебной помощи.

Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта «Здоровье» – повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения? В *таблице 5* содержится распределение ответов респондентов на этот вопрос по предложенным вариантам. Сами респонденты предлагают «реорганизовать систему здравоохранения на уровне субъекта Федерации», «отработать единую и 100-процентную систему финансирования лечебно-профилактических учреждений», «рассмотреть вопрос повышения тарифов за оказанную медицинскую помощь в системе обязательного медицинского страхования», «распространить положение о дополнительной оплате первичной медико-санитарной помощи на услуги, оказанные детям до 18 лет», «обеспечить оплату централизованного хранения вакцин за счет средств федерального бюджета» и «отрегулировать своевременность, ритмичность поставок вакцин для дополнительной иммунизации». Что касается автоматизации учета и отчетности по проекту, то предлагается «существенно повысить качество программных продуктов, внедряемых для мониторинга проекта, особенно программы реестра участковых врачей», «разработать программу компьютерного учета дополнительной иммунопрофилактики» и даже «создать единый программный продукт для информационного обеспечения реализации национального проекта».

Высказываются некоторые предложения по улучшению медицинского обслуживания населения: «Изменить состав врачебных бригад для дополнительной диспансеризации, исключив врачей-эндокринологов и урологов» (причины не объясняются), «Обеспечить выезд комиссий на дом к лицам, требующим освидетельствования на получение инвалидности», «Бесплатно выполнять лабораторные исследования в рамках выполнения планового задания по национальному проекту». Акцентируется внимание на необходимости усилить контроль за продажей поддельных лекарственных средств. Кроме того, в который раз мы встречаем просьбы поддержать и сохранить сеть фельдшерско-акушерских пунктов на селе и обеспечить приток молодых квалифицированных кадров в сельские учреждения здравоохранения.

В ходе опроса было зафиксировано, что 85% респондентов возлагают надежды на изменение ситуации к лучшему в сфере здравоохранения на национальные проекты. При этом надеются на помощь в реализации этого проекта, в первую очередь от исполнительных органов субъектов РФ (65,2%), от правительства РФ (48,3%) и от президента РФ (35,3%). Каждый четвертый возлагает надежды на взвешенные решения законодательного органа субъекта РФ. От Совета при пре-

Таблица 5

Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта «Здоровье» (все опрошенные)

Предложения	%
усовершенствовать систему стимулирования труда медицинских работников	73,7
адекватно наполнить финансами систему обязательного медицинского страхования	70,2
обеспечить современным оборудованием стационары для проведения углубленного дообследования дифференциально-сложной группы больных	66,8
ускорить поставку оборудования для амбулаторно-поликлинической сети	61,2
предусмотреть дополнительную компьютеризацию рабочих мест	59,0
повысить укомплектованность медицинскими кадрами в первичном звене	58,4
оснастить лечебные учреждения автоматизированными рабочими местами для создания базы данных прикрепленных граждан для проведения своевременных осмотров, диспансеризации	56,6
рассмотреть вопрос об оснащении автотранспортом поликлиник	56,3
создать условия для повышения оперативности работы участковой службы за счет оснащения средствами мобильной связи врачей, участковых терапевтов, педиатров и врачей общей практики	54,8
принять закон «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников»	48,6
обеспечить способность системы обязательного медицинского страхования предоставлять новые возможности для развития здравоохранения	47,7
организовать диспансеризацию детского населения	47,0
продолжить формирование правовой базы национального проекта	47,0
принять закон «О государственных гарантиях медицинской политики в РФ»	45,4
ускорить создание системы индикаторов и количественных показателей для оценки качества оказываемой медицинской помощи	42,3
принять меры, направленные на обеспечение медицинских работников в сельской местности автомобильным, водным транспортом, санитарной авиацией	42,1
способствовать муниципальным учреждениям здравоохранения в лицензировании предусмотренных при проведении диспансеризации видов медицинской деятельности	41,0
принять закон «Об обязательном медицинском страховании»	39,9
обеспечить решение организационных вопросов по диспансеризации сельского населения	39,2
оптимизировать процесс отчетности о реализации проекта	37,4
обеспечить учет территориальной разобщенности, малонаселенности и труднодоступности поселений в сельской местности при решении вопроса доплат медицинским работникам первичного звена	29,4
усилить подготовку к получению, доставке и хранению вакцин и диагностических средств (обеспечить «холодовую цепь»)	26,1
обеспечить общественный контроль за ходом реализации проекта	22,9
оказывать активную помощь и отстаивать интересы региональных производителей в получении права на поставку медицинского оборудования	14,5

зиденте РФ по реализации национальных проектов ожидают получить помощь 17,1% опрошенных. Каждый восьмой возлагает надежды на советы муниципальных образований субъектов РФ, каждый десятый – на Государственную думу РФ.

Реализация национального проекта «Образование»

Состояние сферы образования получило самые высокие оценки. По мнению опрошенных, в среднем оно заслуживает оценку 3,54 балла по 5-балльной шкале.

Тем не менее это не снижает ощущение остроты существующих в этой сфере проблем. Лидирующие места занимают проблемы, связанные с финансированием образовательных учреждений, материальным стимулированием труда педагогических работников, низкой заработной платой учителей, старением педагогических кадров. Сами респонденты говорят о «большом износе зданий учреждений образования» (необходимости капитального ремонта зданий образовательных учреждений, их строительства), об «отсутствии средств на содержание и ремонт зданий и сооружений», о «несовершенстве нормативно-правовой базы, ее отставании от реальной практики», «отсутствии механизмов финансовой самостоятельности руководителей учреждений образования», об «отсутст-вии поддержки на федеральном уровне ученических производственных бригад», о «перепрофилировании зданий детских дошкольных учреждений ведомствами под другие нужды», и о «необходимости переподготовки педагогических кадров по современным технологиям». Жалуются на «практическое отсутствие мужчин» и «недостаточное участие учителей в воспитательном процессе молодежи». На селе говорят о необоснованном закрытии малокомплектных сельских школ и нехватке школьных автобусов.

В деле улучшения сферы образования 80% респондентов возлагают надежды на национальный проект, при этом наиболее востребованными направлениями деятельности по проекту являются государственная поддержка талантливой молодежи и поощрение лучших учителей через гранты. На селе демонстрируют меньшую востребованность практически всех направлений рассматриваемого проекта.

Муниципальные образования декларируют достаточно широкий спектр форм участия самого муниципалитета и властей субъекта РФ в реализации национального проекта, а также способов поддержки сферы образования. Так, более чем в половине муниципальных образований сохранены региональные и муниципальные надбавки классным руководителям; в каждом втором – имеет место значительное софинансирование проекта со стороны региона, учреждены дополнительные гранты лучшим школам и учителям; в каждом третьем – значительное софинансирование проекта со стороны муниципалитета, поощрение талантливых учителей, участвующих в конкурсе национального проекта, но недобравших баллов, планировалось выделение грантов на развитие инновационным школам при подведении итогов учебного года; в каждом четвертом – увеличены региональные надбавки классным руководителям. Кроме того, в 12% муниципальных образований учреждены гранты молодым ученым, в 8% – увеличены надбавки классным руководителям. Приводятся разнообразные примеры поддержки сферы образования. Так, в Новосибирске учреждены премии и гранты по итогам конкурсов профессионального мастерства, в Архангельске планируется дополнительная поддержка работников образования (выплаты по стажу, премии мэра лучшим педагогам, одаренным детям), разработан проект «Гимн будущему» и другие.

В то же время приходят сообщения о том, что «в муниципальном образовании недостаточно средств для дополнительной поддержки национальных проектов». Существует такая точка зрения: «Чтобы муниципалитет мог развивать образование, надо отказаться от колониальной налоговой политики со стороны федерального центра».

Что же еще необходимо предпринять, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед? В *таблице 6* содержится распределение ответов респондентов по предложенным вариантам. Большинство из них видят выход в создании условий для «омоложения» педагогических кадров, в том числе через обеспечение реальных мер социальной защиты педагогов, в усилении ответственности школ за результаты своей работы (прозвучало предложение даже поставить заработную плату преподавателей в прямую зависимость от уровня знаний учащихся), в создании условий для повышения качества воспитательной работы посредством материального стимулирования.

Сами респонденты высказывают предложения «проанализировать и уменьшить требования к школам со стороны многочисленных контролирующих организаций, изменить налоговую систему взаимодействия школы и предприятий, предпринимателей, сделав ее по западному типу», «разработать методику достаточного уровня финансирования

Таблица 6

Что еще необходимо предпринять для того, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед (все опрошенные)

Предложения	%
создать условия для омоложения педагогических кадров	79,2
обеспечить реальные меры социальной защиты педагогов	72,3
усилить ответственность школ за результаты своей работы	65,8
создать условия, чтобы форма и размер вознаграждения за классное руководство мотивировали на повышение качества воспитательной работы	63,4
учитывать уровень бюджетной обеспеченности регионов при принятии решений о выделении финансирования из федерального центра	50,0
усовершенствовать механизмы подушевого финансирования	43,6
повысить финансово-хозяйственную самостоятельность школ и вузов	37,1
ускорить введение нормативно-подушевой системы финансирования школ	31,7
расширить возможности профессиональной реализации педагогов	27,7
интенсифицировать создание попечительских советов в общеобразовательных учреждениях	26,2
усилить ответственность вузов за результаты своей работы	23,3
усилить партнерство органов образования с общественностью	22,8
оптимизировать процесс отчетности о реализации проекта	21,8
усовершенствовать критерии для оценки инновационных вузов и школ	19,8
дебюрократизировать проведение конкурсов образовательных учреждений и педагогов	16,3
расширить возможности карьерного роста педагогов	15,8
разработать инструменты контроля предпринимателей над выделенными средствами в поддержку образования	10,9

учителей и школ, обеспечивающего их развитие», «увеличить сумму денежных средств, выделяемую на содержание одного учителя», «исходить не из подушевого финансирования, а из финансового обеспечения возможности выполнения образовательными учреждениями своих функций, целей», «усовершенствовать механизмы подушевого финансирования с учетом поправочного коэффициента для сельской местности», «создать необходимую материально-техническую базу для организации образовательного процесса в образовательных учреждениях». Говорится о том, что необходимо «повысить авторитет знаний и документов их подтверждающих».

Количество способов улучшения ситуации в сфере образования значительно. На чью помощь рассчитывают местные власти в реализации проекта «Образование»? На помощь исполнительных органов субъекта РФ (64%), правительства страны (47%), президента России (35%), законодательного органа субъекта РФ (27%), Совета при президенте РФ по реализации национальных проектов (18%), региональных советов муниципальных образований рассчитывают 13% респондентов. На поддержку ученых, экспертов рассчитывает лишь каждый двенадцатый респондент. На население возлагает надежды в деле улучшения состояния сферы образования лишь каждый пятнадцатый опрошенный. В то же время вопрос формирования социальной базы проводимых изменений, реализации национальных проектов заслуживает пристального внимания.

Участие общественности в реализации приоритетных национальных проектов

Реализация таких крупномасштабных государственных идей, как приоритетные национальные проекты, нуждается в поддержке населения в силу ряда причин. Основная из них кроется в том, что «придуманные наверху» дела, призванные повысить качество жизни населения, исполняются непосредственно там, где живут люди, – в городах, поселках, селах

и других населенных пунктах. Однако у органов местного самоуправления отсутствует возможность со всеми этими делами справляться самостоятельно. Это актуализирует вопрос о поиске партнеров и, в первую очередь – о вовлечении общественных структур в процессы происходящих социальных изменений. Каждый шестой опрошенный руководитель муниципального образования полагает, что имеется проблема недостаточной вовлеченности структур гражданского общества в реализацию национальных проектов.

В условиях сформировавшихся ожиданий участия общественности очень важно создать такие благоприятные условия, которые стимулировали бы ее интерес к совместным действиям с органами местного самоуправления в рамках выполнения национальных проектов. Это будет не только напрямую способствовать повышению качества жизни россиян, но и увеличит степень понимания населением действий органов власти, уровень доверия им населения и внесет вклад в повышение информированности граждан о таких делах государственной важности.

Не менее важна другая линия в коммуникативном пространстве реализации национальных проектов – взаимопонимание федерального центра, региональных органов власти и местного самоуправления. Для этих целей крайне важной задачей является налаживание обратной связи между теми, кто ставит задачи, и теми, кто их решает, посредством проведения регулярных социологических опросов среди различных субъектов муниципального сообщества. В силу масштабности происходящих изменений не стоит ожидать получить однозначные ответы на поставленные вопросы. Как показал нынешний опрос, существуют разные точки зрения по обсуждаемым проблемам. Главы муниципальных образований, должностные лица их администраций смело высказывают свою точку зрения, демонстрируя самостоятельность суждений. Однозначные ответы практически отсутствуют, тем не менее совершенно четко просматриваются тенденции, ориентации мнений муниципального сообщества, готовые быть принятыми во внимание при выработке управленческих решений.