ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. В. Мерсиянова

Национальные проекты на муниципальном уровне: от государственных идей к конкретным действиям

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/monitoring4.pdf

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

URL:http://www.civisbook.ru

И.В. Мерсиянова

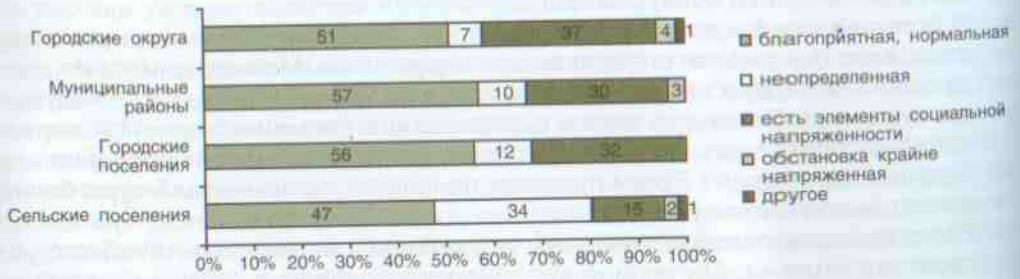
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИДЕЙ К КОНКРЕТНЫМ ДЕЙСТВИЯМ

Социально-экономический контекст национальных проектов на местном уровне

Каждый второй руководитель оценивает социально-экономическую ситуацию в своем муниципальном образовании как нормальную, благоприятную. На наличие элементов социальной напряженности указали 27% опрошенных. Лишь 3% руководителей городских округов, муниципальных районов и сельских поселений считают, что ситуация в их муниципальном образовании находится на грани социального взрыва, и почти каждый пятый называет ее неопределенной.

Наблюдается дифференциация оценок в зависимости от типа муниципального образования (рис. 1). Так, каждый третий руководитель сельского поселения характеризует ситуацию как неопределенную, а среди остальных респондентов доля таких ответов не превышает 12%. Кроме того, среди руководителей сельских поселений доля тех, кто считает, что в их муниципальном

Рисунок 1.
Оценка социально-экономической ситуации в разных типах муниципальных образований, %



МЕРСИЯНОВА Ирина Владимировна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института проблем государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики, эксперт Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

В статье изложены результаты социологического опроса 473 глав российских муниципальных образований из 61 субъекта РФ (31% составляют городские округа, 24% — муниципальные районы, 37% — сельские поселения и 8% — городские поселения), проведенного в 2006 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов при организационной поддержке других межрегиональных и региональных объединений муниципальных образований.

образовании имеются элементы социальной напряженности, в 2 раза ниже, чем среди других групп респондентов.

Надо отметить некоторую тенденцию к нормализации социально-экономической ситуации в городах (табл. 1). Об этом свидетельствуют результаты опросов глав городов, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов с начала 1990-х годов (табл.1). В настоящее время чуть более половины опрошенных оценивают ситуацию в своих городах как нормальную. Вместе с тем заметно сократилась доля оценок ситуации как крайне напряженной, которая после подъема в 1995 г. резко пошла на убыль и сейчас держится на уровне 3–4%. Аналогично после нарастания в 1998 г. вновь сошла на нет доля неопределенных оценок. Постепенно сокращается доля руководителей, считающих, что в социально-экономической ситуации в их городах присутствуют элементы социальной напряженности. Таким образом, в целом общая оценка 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.

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

Национальные проекты, государственные дотации и субсидии как инструменты улучшения ситуации в образовании, здравоохранении, строительстве жилья и развитии агропромышленного комплекса пользуются одинаковой популярностью, независимо от сферы, в которой предстоят изменения, или типа муниципального образования (табл. 3). Большинство опрошенных (от 82%

Таблица 1.
Оценка главами городов социально-экономической ситуации в городах, %

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, балл

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

Таблица 3.
С чем связаны надежды на улучшение ситуации в здравоохранении, образовании, строительстве жилья и сельском хозяйстве, %

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

до 92%) считают, что государство уже давно должно было взяться за улучшение положения в этих отраслях, и оценивают национальные проекты как очень своевременные. Необходимо масштабное участие государства в повышении качества жизни граждан, 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 опрошенный совершенно согласен с тем, что реализация национальных проектов позволит коренным образом улучшить жизнь. Главы поселений (городских и сельских) чаще руководителей городских округов и муниципальных районов разделяют эту точку зрения. Они чаще других считают, что такая деятельность нужна, подчеркивая при этом, что речь идет о решении проблем ранее хронически недофинансированных отраслей.

Главы других муниципальных образований высказываются критически: "*национальные проекты — это чистой воды пропагандистская акция, нацеленная на выборы 2007 и 2008 годов*", "*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.

Руководители городских округов склонны больше полагаться на собственные силы и ресурсы, внутренние возможности в деле улучшения ситуации в здравоохранении и образовании, по сравнению с главами других типов муниципальных образований.

Участие муниципалитетов в реализации национальных проектов

Какие формы участия муниципалитетов в реализации национальных проектов наиболее востребованы 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 отмечают необходимость доведения 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 обществом востребован контроль над деятельностью региональных органов власти по реализации национальных проектов. Говорится о востребованности такой формы участия муниципалитета, как создание благоприятных условий для вовлечения инвесторов в проекты.

На институциональном уровне участие муниципалитетов в реализации приоритетных национальных проектов сопряжено с препятствиями. 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 в недостаточном рвении в реализации национальных проектов, надо прежде разобраться, а что они могут реально сделать в этом направлении, в соответствии с действующим законодательством*".

Из перечня общих проблем, связанных с реализацией национальных проектов, ни одна проблема не была выделена подавляющим большинством респондентов. В табл. 4 приведено распределение ответов по предложенному перечню вариантов ответов. Кроме того, 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*"), дефицит средств для повышения квалификации ("*осуществление проектов невозможно без выделения средств на курсы повышения квалификации, их выделяется недостаточно*"). Исполнение проектов называют абсолютно бюрократичным.

Таблица 4.
Проблемы реализации национальных проектов, %

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

Большинство 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 не понятны для людей. 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"

Какие ожидания связываются с реализацией проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России"? По мнению 78% опрошенных, повысится доступность приобретения и строительства жилья, в результате чего улучшится обеспеченность населения жильем. Однако если некоторые респонденты надеются на "*снижение темпов роста стоимости 1 кв. м жилья*", то другие, напротив, полагают, что произойдет "*повышение цен на недвижимость*". Улучшения обеспеченности жильем меньше всего ждут в селах — в основном из-за низких денежных доходов населения. Но недовольны возможностями участия в проекте по жилью не только на селе: "*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*".

Каждый второй полагает, что улучшатся качество жилищного фонда и условия проживания, а также качество предоставляемых жилищных и коммунальных услуг. Например, по словам руководителя одного из городских округов Орловской области, 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*".

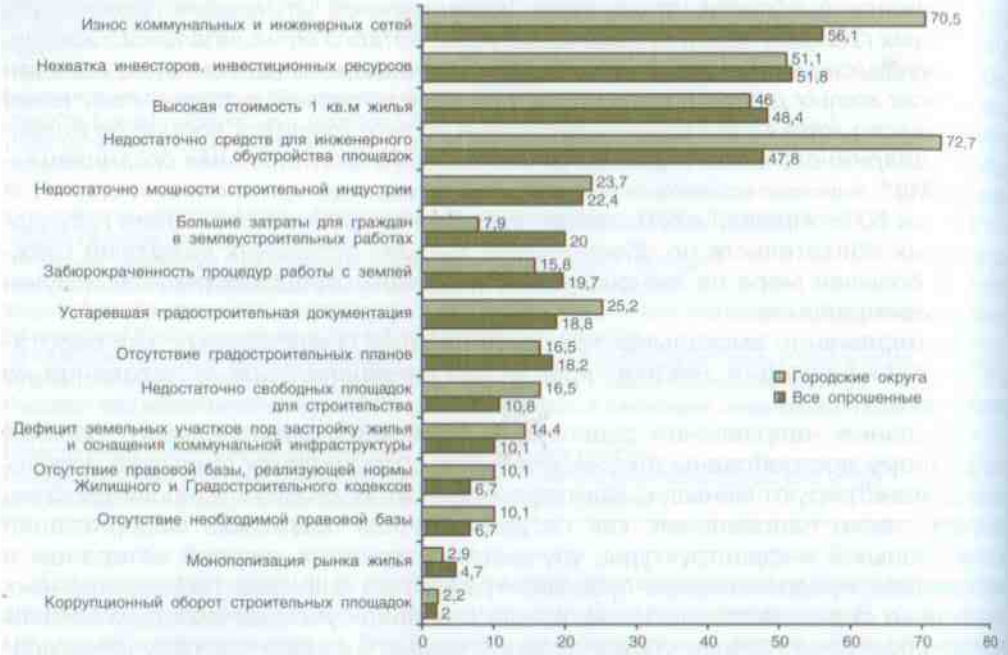
Почти 50% опрошенных ожидают повышения уровня исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. В большей мере на это рассчитывают главы городских округов и муниципальных районов.

Одновременно высказывается такое мнение: "*судя по тому, как работает проект на сегодня, никаких изменений муниципальное образование не получит*".

Отдельные направления реализации жилищного национального проекта по-разному востребованы в муниципальных образованиях (сельские поселения демонстрируют меньшую заинтересованность). 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 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, 77% недовольны своими 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.

Препятствуют достижению цели проекта — значительно нарастить темпы жилищного строительства — ряд факторов. 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 обустройства площадок. Однако это только общая картина трудностей. Рассматривая ее в деталях, можно обнаружить существенные различия в муниципальных образованиях разных типов (рис. 2). В частности, главы сельских поселений чаще остальных выделяют монополизацию рынка жилья, большие затраты для граждан в землеустроительных работах, забюрокраченность процедур работы с землей.

Рисунок 2.
Факторы, в наибольшей мере препятствующие наращиванию темпов жилищного строительства, %



Очень часто отмечаются недостаток средств у населения, низкие денежные доходы граждан, их недостаточная покупательная способность, неспособность получить по этим причинам ипотечные кредиты. Называются также *"низкое качество строительства", "монополизация сферы энергообеспечения", "хроническое отсутствие свободных мощностей у РАО ЕЭС на подключение", "сложности во взаимоотношениях с согласующими и контрольными органами и монополистами", "отсутствие порядка предоставления земельных участков категориям граждан без проведения аукциона", "низкая активность 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"*.

Сельские руководители 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"*).

Более половины опрошенных (62%) ожидают получить помощь в реализации проекта по жилью от исполнительных органов субъекта Федерации, каждый второй — от правительства, каждый третий — от президента, 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 надеются 11% опрошенных (однако в начале июля текущего года о реализации жилищного национального проекта были осведомлены лишь 69% россиян, а 27% слышали об этом впервые).

Что еще необходимо предпринять для достижения целей проекта? Каждый второй опрошенный полагает, что муниципальным учреждениям для жилищного строительства необходимо предоставлять земельные участки без аукциона, урегулировать вопросы освобождения земельных участков для муниципальных нужд, ускорить разработку в установленном порядке генеральных планов городов (вместе с тем некоторые предлагают *"ускорить и упростить разработку генеральных планов населенных пунктов — центров поселений"*), реализовать комплекс мер по развитию промышленности строительных материалов.

Каждый пятый респондент выступает за возможность участия муниципальных учреждений в аукционах на приобретение права аренды земельных участков для целей жилищного строительства, за оценку мощностей строительных организаций; каждый шестой говорит об ускорении принятия федерального закона о саморегулируемых организациях, каждый седьмой — о привлечении дополнительной рабочей силы, в том числе мигрантов, 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 считают необходимым повышение доступности кредитования для населения, в частности, *"давать молодым семьям государственные кредиты на 25 лет под 2–5% годовых"*. И те и другие выступают за комплекс мер для увеличения реальных денежных доходов населения, в том числе создание новых рабочих мест (особенно на селе) и обеспечение занятости. Высказывается мнение, что *"базовая стоимость 1 кв. м жилья должна соответствовать сметной стоимости в рабочем проекте, прошедшем Главгосэкспертизу"*.

Немало предложений, связанных с финансированием деятельности по проекту: *"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"*. Респонденты считают, что *"государство должно в размере не менее 70% взять на себя обязанности по ликвидации ветхого жилья"*.

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"*.

Высказываются и 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"*, *"решить вопросы, связанные с сокращением затрат времени на выделение земельных участков под жилищное строительство, составлением, проверкой и утверждением проектно-сметной документации"*.

Реализация национального проекта "Здоровье"

Что касается проекта "Здоровье", то ему был дан старт на фоне нерешенных проблем в сфере здравоохранения. Свыше 60% 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, неукомплектованность поликлиник врачами конкретных специальностей, отсутствие возможности оказывать высокотехнологичную медицинскую помощь.

Респонденты называют такие проблемы, как плохое состояние 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 жалуются на недостаток денежных средств для содержания, ремонта и ввода в эксплуатацию учреждений здравоохранения, отсутствие аптечных пунктов, ограниченные возможности для организации системного посещения специалистами (хирургом, неврологом, дерматологом, гинекологом) граждан, проживающих в сельской местности.

Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта "Здоровье" — повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения? В табл. 5 дано распределение ответов респондентов на этот вопрос по предложенным вариантам. Сами респонденты предлагают *"реорганизовать систему здравоохранения на уровне субъекта Федерации"*, *"отработать единую и 100%-ную 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"*, *"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"*.

Таблица 5.
Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта "Здоровье", %

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

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.

Большинство респондентов (85%) связывают свои надежды на изменение ситуации к лучшему в сфере здравоохранения с национальным проектом. При этом надеются на помощь в реализации этого проекта в первую очередь

от исполнительных органов субъектов РФ (65,2%), от правительства (48,3%) и от президента (35,3%). Каждый четвертый возлагает надежды на взвешенные решения законодательного органа субъекта РФ. От Совета при Президенте 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.

Реализация национального проекта "Образование"

Сфера образования получила самые высокие оценки — в среднем 3,54 балла по 5-балльной шкале. Тем не менее это не снижает ощущение остроты существующих в данной сфере проблем. Лидирующие места занимают проблемы, связанные с финансированием образовательных учреждений, материальным стимулированием труда педагогических работников, низкая заработная плата учителей, старение педагогических кадров. Респонденты говорят о *"большом износе зданий учреждений образования", "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", "недостаточной поддержке на федеральном уровне ученических производственных бригад", "перепрофилировании зданий детских дошкольных учреждений ведомствами под другие нужды"*, о *"необходимости переподготовки педагогических кадров по современным технологиям". Жалуются на "практическое отсутствие мужчин" и "недостаточное участие учителей в воспитательном процессе молодежи"*. На селе считают необоснованным закрытие малокомплектных сельских школ.

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.

Декларируется 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 из них 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 не добравших баллов, планируется выделение грантов на развитие инновационных школ 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. 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), и т.д.

В то же время подчеркивается, что *"в муниципальном образовании недостаточно средств для дополнительной поддержки национальных проектов"*. Высказывается такая точка зрения: *"чтобы муниципалитет мог развивать образование, надо отказаться от колониальной налоговой политики со стороны федерального центра"*.

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

Сами респонденты предлагают *"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 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", "повысить авторитет знаний и документов, их подтверждающих"*.

В реализации проекта "Образование" местные власти рассчитывают на помощь исполнительных органов субъекта РФ (64%), правительства (47%), президента страны (35%), законодательного органа субъекта РФ (27%), Совета при Президенте РФ по реализации национальных проектов (18%), региональных советов муниципальных образований (13%). На помощь ученых, возлагает надежду лишь каждый двенадцатый респондент.

Таблица 6.
Что необходимо предпринять для того, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед, %

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

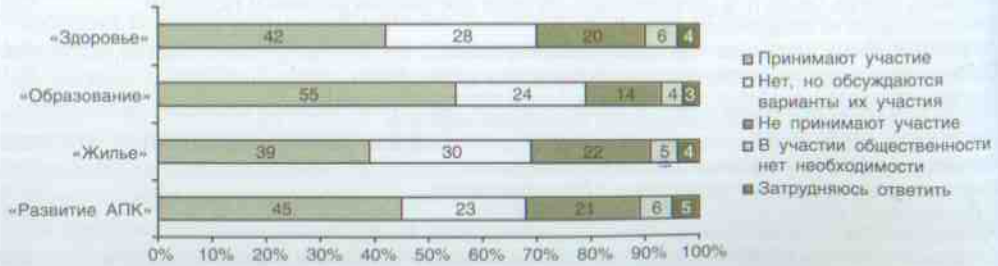
Участие общественности в реализации приоритетных национальных проектов

Реализация таких крупномасштабных государственных идей, как приоритетные национальные проекты, нуждается в поддержке населения. Как показал опрос, общественные структуры принимают участие в отдельных национальных проектах 42–55% муниципальных образований, где эти проекты реализуются. Доля муниципалитетов, где общественные структуры не принимают участие, не превышает по отдельным проектам одной четверти. Респонденты называют следующие причины неучастия: *"не все осознают значимость проектов", "инерционность, недостаток общественных инициатив", "не определены задачи и полномочия общества", "нет механизма участия", "не видят реальной возможности влияния на ход реализации проекта", "слабая информированность общества", "нет четкого понимания роли общественных организаций в реализации проектов". "Да и сами проекты, — как отмечают респонденты, — разрабатывались без участия общественности".*

Как бы там ни было, по словам главы муниципального образования "Бельтирский сельсовет" Республики Хакасия, *"в любом деле нужен результат, когда общественность будет видеть результат, то более активно будет включаться в жизнедеятельность муниципального образования".*

Активнее всего общественные структуры участвуют в проекте "Образование", что коррелирует с ожиданиями в органах местной власти. 28% респондентов связывают улучшение ситуации в сфере образования с общественной активностью, но лишь 7% ожидают помощь в реализации данного проекта от населения и 6% — от общественных структур. Речь идет об участии общественных советов муниципальных образовательных учреждений, родительских комитетов, советов школ, попечительских советов, профсоюзов, органов территориального общественного самоуправления, общественных советов при главах муниципальных образований, ассоциаций учителей-предметников и других. Так, *"советы образовательных учреждений выдвигают школы на конкурс", "городской родительский комитет осуществляет контроль за соблюдением прав участников образовательного процесса, отслеживает исполнение плана мероприятий по нацпроекту", "родительские комитеты школ, женсоветы участвуют в распределении финансирования, ищут спонсоров для улучшения базы школ и дошкольных образовательных учреждений"* и т.д.

Рисунок 3.
Участие общественных структур в реализации национальных проектов, %



Участие общественности в проекте "Образование" закреплено институционально, включая нормативные правовые акты. 23% респондентов полагают, что необходимо усилить партнерство органов образования с общественностью, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед. Объясняя причины неучастия общественных структур, респонденты ссылаются на недостаток финансирования, отсутствие информации, заинтересованности и т.д.

В проекте "Здоровье" примеров участия общественности меньше. Как сказал один из респондентов, *"законодатель не определил роль общественности, ее значимость"*. По мнению других, *"в проекте не регламентировано участие общественных структур", это "не имеет смысла, так как все жестко регламентировано на уровне Минздравсоцразвития"*. Тем не менее называется целый ряд субъектов общественной активности в рассматриваемой сфере. Это "Красный крест", общества инвалидов, объединения ветеранов, местные отделения партии "Единая Россия", женсоветы, профсоюзы, советы предприятий, объединения чернобыльцев, ассоциации медицинских работников и другие. Общественность участвует в рабочих группах, советах (координационных, при главах муниципальных образований), решает информационные задачи, занимается мониторингом реализации проекта, разъясняет цели и задачи проекта, вносит предложения и осуществляет контроль за реализацией проекта. По мнению 23% респондентов, необходимо обеспечить общественный контроль за ходом реализации проекта, что будет способствовать достижению его основной цели — повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения.

Формы участия разнообразны — это выработка решений и информирование через сходы граждан, собрания, обсуждения на конференциях, круглых столах, в трудовых коллективах, профсоюзных организациях, отделениях политических партий. Респонденты называют много причин неучастия общественных структур в данном проекте: *"все распределение предопределено структурами субъекта РФ, и мнение общественности в данной ситуации никого не интересует", "никто не привлекает, нет информированности о том, что предполагает участие общественности в реализации национальных проектов", "не обозначена ниша участия", "обсуждать нечего, все задекларировано, финансирование идет из федерации, региона", "некому организовать, так как работники здравоохранения с общественностью не работают"*. Говорится также о некомпетентности общественности в вопросах реализации проекта "Здоровье": *"Проект затрагивает увеличение зарплаты и улучшение материальной базы, в этих вопросах компетентны в основном медработники"*. На общественную активность в деле улучшения ситуации в сфере здравоохранения полагаются только 13% респондентов, а помощь от общественных структур и населения в реализации национального проекта ожидают и того меньше — 3% и 5% опрошенных соответственно.

Справедливости ради стоит сказать, что в некоторых муниципальных образованиях (в основном в селах), практически нет места развернуться общественной активности (*"у нас только фельдшерский пункт, основная часть населения — пенсионеры"*).

В проекте "Доступное и комфортное жилье" принимают участие органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, уличные комитеты, домовые комитеты, старшие по домам и подъездам), ме-

стные отделения торгово-промышленной палаты, советы предпринимателей, молодежный парламент и другие молодежные организации. Например, в Краснодаре общественная организация "Союз отраслей Кубани" участвует в разработке стратегии развития инфрастуктуры в планируемых районах застройки жилья, в Новосибирске ассоциация строителей участвует в обсуждении генерального плана города, перспективных направлений развития; в некоторых сельских поселениях Кемеровской области через председателей уличных комитетов ведется работа по развитию индивидуального жилого строительства. При объяснении причин неучастия общественности приводятся аргументы самого общего порядка ("не видит...", "не знает...", "нет необходимости...", "все жестко регламентировано..." и т.д.). Тем не менее, вовлекая общественность в принятие решений, информирование местных жителей, органы власти могут избежать многих конфликтов и бесплодных дискуссий на этапах проведения конкретных мероприятий. На общественную активность как ресурс улучшения ситуации в сфере жилищного строительства возлагают надежды 19% респондентов, а на помощь населения в реализации проекта рассчитывают 11% респондентов, в то время как на организованное население, то есть общественные структуры, надеются лишь 3% опрошенных.

В реализации проекта "Развитие АПК" на общественную активность возлагают надежды 18% респондентов, каждый четвертый рассчитывает на привлечение ресурсов населения. Какие практики общественной активности складываются на селе? Общественные структуры информируют население о проекте, разъясняют необходимость создания кооперативов и сдачи продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ) в эти кооперативы, участвуют в мониторинге развития ЛПХ, в совещаниях советов и рабочих групп, проводят собрания с гражданами, ведущими ЛПХ, круглые столы с населением, выступают в средствах массовой информации.

В коммуникативном пространстве реализации национальных проектов важную роль играет взаимопонимание федерального центра, региональных органов власти и местного самоуправления, ведь конкретные дела, способствующие повышению качества жизни россиян, реализуются на местах — в городах, поселках, селах. 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 выбранных государством приоритетов.

Крайне важно наладить обратную связь между федеральным центром, задающим правила на институциональном уровне, и муниципальным сообществом. Как показал наш опрос, главы муниципальных образований демонстрируют самостоятельность суждений. Однозначные ответы практически отсутствуют, однако многие соображения, безусловно, могут быть учтены при выработке управленческих решений.

These are results of a poll, that has been conducted among heads of municipal units in 61 Subjects of the Federation. They were interviewed on problems of realization of the national projects that were started in 2005 — "Housing", "Health", "Education", "Agriculture".