

ВОРОНЦОВ Сергей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор кафедры процессуального права Южно-Российского института — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70; raven_serg@mail.ru)

ПОНЕДЕЛКОВ Александр Васильевич — доктор политических наук, профессор; заведующий кафедрой политологии и этнополитики Южно-Российского института — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70; ponedelkov@uriu.ranepa.ru); заслуженный деятель науки РФ

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

Аннотация. В статье на основе результатов социологического исследования анализируются проблемы местного самоуправления в условиях санкционного давления и экономического кризиса. Авторы формулируют вывод, что в подобных условиях роль местного самоуправления существенно возрастает, позволяя держать в сфере своего внимания решение большого числа местных задач.

Ключевые слова: местное самоуправление, социологическое исследование, падение уровня жизни, демография, ресурсы

Анализ проблем местного самоуправления является традиционным направлением для Южно-Российского института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ (далее — ЮРИУ РАНХиГС), и в этом отношении можно говорить о сложившейся продуктивной научной традиции. Наши ученые в тесном контакте с практическими работниками местного самоуправления регулярно исследуют проблемы, возникающие в данной сфере, в самых различных временных и социально-политических контекстах.

В декабре 2018 — феврале 2019 г. в рамках подготовки научно-практической конференции с международным участием «Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России» (г. Ростов-на-Дону; г. Азов, 04–05 апреля 2019 г.; г. Карачаевск, 10 апреля 2019 г.; г. Пятигорск, 12 апреля 2019 г.; г. Курган, 20 апреля 2019 г.; г. Челябинск, 25 апреля 2019 г.) лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС на территории 10 субъектов РФ (Ростовская, Московская, Челябинская обл., Краснодарский, Ставропольский, Камчатский края, республики Кабардино-Балкария, Северная Осетия — Алания, Коми, Карелия) был проведен социологический опрос экспертов, в котором приняли участие 2 329 чел.

К социологическому опросу, проведенному в Ростовской обл., были привлечены 520 экспертов из числа руководителей представительных органов власти (7,69%), руководителей органов исполнительной власти (6,54%), представителей органов местного самоуправления (18,46%), представителей научного сообщества (ученые и преподаватели) (13,65%), руководителей общественных организаций и СМИ, культуры, неправительственных организаций (12,68%), руководителей школьных, дошкольных образовательных и медицинских учреждений (30,77%), представителей крупного и среднего бизнеса (10%).

Возрастной состав опрошенных: до 25 лет — 1,15%; от 26 до 30 лет — 2,69%; от 30 до 39 лет — 20,38%; от 40 до 49 лет — 34,42%; от 50 до 59 лет — 29,23%; 60 лет и старше — 12,12%.

Стаж работы респондентов: до 5 лет — 17,12%; от 5 до 10 лет — 20,00%; от 10 до 20 лет — 33,08%; от 20 до 30 лет — 20,77%; свыше 30 лет — 9,04%.

Представленные экспертами оценки приведены в процентах от реального числа ответов. По отдельным позициям опроса экспертам предлагалось выбрать не более 3 определений из числа предложенных, поэтому общая сумма ответов не равна 100%.

Результаты социологического опроса в Ростовской обл. показали, что более 40% экспертов отметили улучшение качества работы органов местного самоуправления в течение последних 5 лет; 31% опрошенных считают, что органы местного самоуправления достигли ощутимых результатов; не заметили принципиальных изменений за указанный период 17% экспертов. Таким образом, 88% экспертов считают, что качество работы органов местного самоуправления за последние 5 лет не только не ухудшилось, но и возросло. Число экспертов, отметивших ухудшение показателей работы органов власти на местном уровне (2,5%), не превышает погрешности измерения. Около 4% экспертов затруднились с ответом.

В исследовании был сделан акцент на состоянии местного самоуправления в условиях глобальных вызовов. Так, более половины экспертов считают, что современный экономический кризис и антироссийские санкции лишь отчасти повлияли на функционирование системы местного самоуправления. Еще 23% опрошенных вообще не заметили влияния негативных факторов. И лишь 16% экспертов полагают, что кризис и санкционная политика Запада в значительной мере сказались на функционировании системы местного самоуправления.

Следующий вопрос фактически вытекал из указанного выше: «Если экономический кризис оказывает влияние на местное самоуправление, то в чем это конкретно проявляется?»

В числе конкретных проявлений экономического кризиса в качестве первой ранговой позиции эксперты указали заметное падение уровня жизни, рост бедности населения, снижение покупательной способности (49,81%).

Вторую позицию занимают проблемы в демографической сфере, выражающиеся в том, что люди боятся заводить детей из-за опасения ухудшения уровня жизни, возможности потерять работу и т.п. (39,04%). Проблемы в демографической сфере усугубляются в связи с переездом местных жителей в другие регионы или за границу в поисках более благоприятных социальных и экономических условий (21,73%).

В качестве третьей позиции эксперты отметили существенные затруднения в экономическом развитии предприятий, расположенных на территории муниципального образования, и дополнительные проблемы с привлечением инвестиций (25,38%).

На этом фоне лишь 14,23% экспертов высказали мнение, что в условиях кризиса и санкционного давления началась активная мобилизация ресурсов и получен новый импульс к развитию.

При формулировании вопросов социологического исследования авторы планировали рассмотреть местное самоуправление, его характеристики, проблемы и перспективы его развития и функционирования в системе глобальных вызовов современной России и, что особенно важно в современных условиях, в контексте решения демографических проблем.

При всей важности иных аспектов демографическая ситуация имеет для будущего страны в целом и каждого отдельного региона, города, поселка принципиальное и стратегическое значение. Конечно же, муниципальный уровень не предполагает реализацию глобальной стратегии и решение макроэкономических вопросов, но позволяет отметить, какие меры респонденты считают эффективными для качественного изменения демографической ситуации на

муниципальном уровне. Поэтому очередной вопрос касался изменений демографической ситуации за последние 5 лет в условиях кризиса.

Около половины экспертов отметили, что за последние 5 лет демографическая ситуация ухудшилась как в стране и регионе, так и в муниципальном образовании. При этом вызывает обеспокоенность, что оценки ухудшения демографической ситуации в муниципальном образовании более чем на 10% превышают оценки по стране и региону. При этом около 20% экспертов не отметили какие-либо изменения, а 15% нашли позитивные изменения. Более 20% экспертов затруднились с ответом при оценке ситуации в стране и регионе, 10% – с ответом на данный вопрос по ситуации в муниципальном образовании.

Следующий вопрос логически следовал из предыдущего: «В чем заключаются, на Ваш взгляд, основные препятствия для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе?»

На первую ранговую позицию в числе основных препятствий для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе эксперты поставили состояние стресса и неуверенности в завтрашнем дне, боязнь создать большую семью в этих условиях (60,96%). В качестве второй позиции эксперты указали нехватку бюджетного финансирования (58,27%).

Часть экспертов связали препятствия для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе с нежеланием самих граждан менять свой образ жизни, репродуктивные установки (42,31%).

Экспертам нужно было ответить на вопрос: «Какие направления улучшения демографической ситуации в России являются наиболее реальными и практически реализуемыми на уровне общегосударственной демографической стратегии и институциональных мер?»

В качестве первой позиции эксперты ожидаемо указали повышение рождаемости коренного населения России (73,46%). Вторую позицию заняло сокращение смертности населения России (70%). На третьей позиции уверенно расположилось прекращение утечки населения за рубеж (41,54%).

Стимулирование въезда иностранцев в Россию на постоянное жительство и привлечение квалифицированных работников из-за рубежа получили 5% и 6,35% соответственно.

Следующий вопрос потребовал от экспертов указать, какие направления улучшения демографической ситуации в России они считают наиболее реальными и практически реализуемыми на уровне конкретных «точечных» мер.

На первую ранговую позицию эксперты поставили значительное повышение денежных выплат от государства даже за рождение первого ребенка (62,50%). Вторым по значимости названо увеличение выплат по программам материнского капитала и расширение возможностей для его использования (57,31%). На третьей позиции – предоставление бесплатного жилья многодетным семьям (52,50%).

Если добавить необходимость дополнительной поддержки многодетных семей в плане предоставления льгот по социальному обеспечению, то есть льготный трудовой стаж, дополнительное пенсионное обеспечение (37,88%) и развитие системы нефинансовой адресной социальной помощи в виде дополнительных образовательных или медицинских услуг (25%), то становится предельно ясным, что в качестве ключевого аспекта улучшения демографической ситуации эксперты видят финансовую поддержку многодетных семей. Объективные факторы дополняются недостатками в организации информационных кампаний в поддержку ценностей семьи и материнства, о чем свидетельствует мнение экспертов по данному вопросу (20,38%).

Для оценки проблем, существующих в работе органов местного самоуправ-

ления, экспертам было предложено ответить на вопрос: «Какие полномочия органов местного самоуправления в настоящее время не реализуются в полной мере?»

На первую позицию эксперты поставили ответ: полномочия в сфере дорожного строительства и организации дорожного движения (45,38%). Вторую строку эксперты отдали полномочиям в сфере ЖКХ и социально-культурного благоустройства (36,15%). На третьей позиции – полномочия в сфере электро-, тепло-, газо-, водоснабжения (20,77%).

Эксперты также не удовлетворены реализацией полномочий в организации досуга граждан (16,15%), оказании услуг по сбору и вывозу бытовых отходов и мусора (16,92%), а также в сфере решения демографических проблем (16,73%). Следует отметить данные экспертами позитивные оценки реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения охраны общественного порядка, пожарной безопасности и участия населения в МСУ.

В числе причин, по которым отдельные полномочия органов местного самоуправления не реализуются должным образом, эксперты указали отсутствие достаточных материально-финансовых ресурсов (74,42%); бюрократизм, бумаготворчество, волокиту (24,23%); недостаточность человеческих трудовых ресурсов в связи с тяжелой демографической ситуацией: мало трудоспособного населения, мало молодежи (23,08%).

При оценке факторов, оказывающих негативное влияние на уровень доверия населения к местным органам власти, эксперты на первую позицию поставили низкий авторитет всех органов власти у населения (37,50%), что не может не вызывать обоснованную тревогу государства и общества. На второй позиции – формализм в работе депутатов представительного органа местного самоуправления (27,69%), что отчасти подтверждает мнение экспертов, изложенное выше. Оторванность местных органов власти от интересов и нужд граждан (23,65%) замыкает тройку лидирующих ответов.

Экономический кризис и попытки международной изоляции РФ не просто проверяют на прочность государство и общество, но и актуализируют вопрос о том, какие направления должны быть приоритетными для модернизации местной власти и повышения ее эффективности в условиях необходимости быстрого принятия и реализации управленческих решений. При ответе на данный вопрос на первое место эксперты поставили оптимизацию налоговой базы и укрепление муниципального бюджета (49,42%), далее следует создание более благоприятных условий для привлечения в местные органы власти высокопрофессиональных кадров (45,19%), укрепление кадрового потенциала муниципального управления (26,15%).

Важность совершенствования социальных технологий активизации деятельности населения в процессе реализации проектов развития поселений отмечают только 15,58%, при этом развитие независимого гражданского контроля и независимых от руководства муниципалитетов отмечают всего лишь 2,50%. Участие жителей муниципалитетов в реальном управлении муниципальными образованиями остается низким, но это может рассматриваться как результат объективных процессов и состояния самого гражданского общества. Граждане скорее готовы участвовать в протестных акциях, если они чем-то недовольны в муниципальном управлении, но они не готовы организовываться для развития своего города или поселка, превентивного решения различных вопросов и улучшения качества и комфортности жизни.

Анализ мнений экспертов показывает, что существует социальный запрос на повышение ответственности муниципальных служащих и укрепление исполнительной дисциплины (16,92%), борьбу с бюрократизмом (16,54%), антикорруп-

ционное очищение аппарата (8,65%). Но эти результаты одновременно показывают и то, что по данным направлениям достигнуты определенные результаты и острота проблем в принципе снята.

При ответе на вопрос: «Кто должен играть ведущую роль в решении проблем местного самоуправления в условиях современных реформ и политических процессов в России?» – эксперты отдали первую позицию государству (36,92%) и лишь потом следуют «сами люди» (30%) и общественные организации (20,96%).

Настораживает, что эксперты не видят правящую элиту в роли лидера решения проблем местного самоуправления в России (всего 6,92%). Это подтверждает низкий уровень доверия к органам власти, отраженный в приведенных выше оценках экспертов.

В этой связи интерес представляют ответы экспертов на вопрос: «Что бы Вы рекомендовали предпринять в целях повышения эффективности местного самоуправления?»

На первое место эксперты поставили проблему обеспечения органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами для исполнения полномочий (81,15%). В качестве второй позиции эксперты выделили необходимость более активно совершенствовать правовые основы местного самоуправления и предоставить органам местного самоуправления большую самостоятельность (41,92%).

В качестве последующих позиций эксперты указали необходимость активнее привлекать население к решению вопросов местного значения (41,92%) и вкладывать больше средств в программы, способствующие увеличению рождаемости в муниципальном образовании (39,04%).

Подводя итог изложенному выше, необходимо отметить, что в происходящем процессе реформирования муниципальной системы в России существуют проблемы, снижающие общую эффективность функционирования органов муниципального управления и затрудняющие их эффективную модернизацию. Серьезной проблемой является зависимость муниципальных органов управления, особенно в средних и малых городах, а также в сельских поселениях, от региональных управленческих структур и их интересов. По данной причине муниципальная власть воспринимается большинством населения лишь в качестве низового подразделения региональной и государственной власти. Местное самоуправление в современных условиях, как правило, адаптируется к государственной власти и вместе с ней сохраняет нужные власти ценностные и поведенческие образцы. Местная власть функционально создает условия для приемлемости жизни населения и участвует в процессе восприятия существующих в обществе правил в области отношений власти и общества.

Важную роль в деятельности органов местного самоуправления играет проблема кризиса доверия, проявляющаяся в современных управленческих практиках и отношениях. На муниципальном уровне данное положение проявляется особенно остро, поскольку проблемы наиболее приближены к конкретным жизненным интересам населения. В то же время ограниченность ресурсов муниципалитетов требует для решения насущных проблем объединения усилий всех граждан, что невозможно без укрепления доверия [Козырева, Смирнов 2010]. Здесь доверие выступает основой совместных действий и сотрудничества, при том что в локальных сообществах отсутствие доверия и лояльности со стороны местного населения может парализовать практически любые начинания местной власти. Местная власть, со своей стороны, может также блокировать действия со стороны местного сообщества, решая свои ситуационные

проблемы и сохраняя стабильность, но утрачивая доверие населения и снижая его готовность принимать участие в любых начинаниях власти.

Современная функциональная составляющая деятельности органов местного самоуправления основана на реализации задач по отношению к местному сообществу как объекту управленческого воздействия. Здесь принципиально важно то, что государство не в состоянии решать все вопросы и следить за всеми процессами и тем более своевременно на них реагировать при усложнении социального организма с его нестабильностью и необходимостью постоянного ситуационного реагирования на возникающие проблемы. Поэтому роль местного самоуправления в условиях экономического кризиса существенно возрастает, позволяя держать в сфере своего внимания решение большого числа местных задач.

Список литературы

Козырева П.М., Смирнов А.И. 2010. Доверие и его роль в консолидации российского общества. — *Социальные факторы консолидации Российского общества: социологическое измерение* (под ред. М.К. Горшкова). М.: Новый хронограф. С. 160-199.

VORONTSOV Sergei Alekseevich, Dr.Sci. (Legal), Professor of the Chair of Procedural Law, South-Russian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; raven_serg@mail.ru)

PONEDELKOV Aleksandr Vasil'evich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor; Head of the Chair of Political Science and Ethnopolitics, South-Russian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; ponedelkov@uriu.ranepa.ru); Honored Scientist of the Russian Federation

AN ANALYSIS OF LOCAL GOVERNANCE PROBLEMS IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES

Abstract. Based on the results of a sociological study, the article analyzes the problems of local self-government in the context of sanctions pressure and economic crisis. The authors conclude that in such conditions the role of local self-government increases significantly, allowing to keep a large number of local problems in the attention.

Keywords: local government, sociological research, decline in living standards, demography, resources
