

## Раздел IV. Социологическая лаборатория

**Развитие муниципальных образований в изменяющихся институциональных условиях: тенденции и барьеры**

**Е.Е.Горяченко, К.В.Малов**  
*ИЭОПП СО РАН, АСДГ*

На протяжении последних лет Россия находится в сложных геополитических и социально-экономических условиях. Академик А.Г.Аганбегян, анализируя развитие России за последние 3 десятилетия, называет период, начавшийся с 2009 г., периодом «от кризиса 2009 г. и стагнации к кризису 2020-2021 гг.». «После мирового циклического кризиса 2008–2009 гг., который в России был самым глубоким среди 20 крупных держав, наша страна быстро восстановилась в 2010–2012 гг., а с 2013 г. погрузилась в семилетнюю стагнацию с рецессией в 2015 г., продолжавшуюся до 2019 г. В 2020 г. Россию потряс общемировой кризис от коронавирусной пандемии» [Аганбегян, 2021, с.315]. Характеристика современного периода также вполне однозначна: «2022 год мог стать благоприятным годом дальнейшего улучшения социально-экономической обстановки в России. Но он оказался кризисным годом из-за начавшейся 24 февраля 2022 г. специальной военной операции в Украине и последовавшей за этим системы жестких санкций со стороны примерно 50 стран мира» [Аганбегян, 2022, с. 317].

В этих условиях представляют интерес особенности проявления кризисной ситуации и оценка ее возможных последствий на местах на уровне муниципальных образований.

Для диагностики ситуации, складывающейся в муниципальных образованиях России в контексте современных вызовов, представляется целесообразным обратиться к оценкам, которые дают руководители муниципалитетов<sup>1</sup>, поскольку они в наибольшей степени информированы о проблемах, возникающих на местах, и именно на местную власть ложится значительная нагрузка по решению этих проблем.

На основе экспертного опроса руководителей муниципальных образований нами выявлены характерные черты текущей кризисной ситуации.

Наиболее ярким проявлением неблагополучия сегодня является усиление инфляционных процессов, которое отмечает 61% опрошенных, что влечет за собой падение реальных доходов населения (56,7%) и ухудшение его психологического состояния (37,6%). Относительно новым и вместе с тем значимым для муниципальных образований явлением в современных условиях стал массовый отъезд специалистов, на это обращают внимание 39% опрошенных.

По сути, это существенно отличается от ситуации 2021 г., когда основная группа кризисных проявлений была связана с эпидемиологической ситуацией, вызвавшей необходимость ограничения работы ряда предприятий и организаций, перевода работников на удаленную работу. Тогда пандемия отодвинула на второй план такие проявления кризиса как усиление инфляции (о чем говорили только 15,7% опрошенных).

Вместе с тем именно с усилением инфляции связывали неблагополучие на местах руководители муниципалитетов в 2015-2016 гг., в то время как в 2009-2010 гг. инфляция среди конкретных проявлений кризисной ситуации в муниципальных образованиях занимала лишь 7-8 место из 10.

Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризисные явления затронули малый и средний бизнес (53,5% ответивших) и потребительский рынок (38%). Кризисная ситуация значимо сказалась на системе здравоохранения (32%), что наиболее ярко проявилось в связи с пандемией.

Что касается производственной сферы, то в настоящее время она, как и во время

предыдущих кризисов, занимает 2-ое место среди сфер жизнедеятельности, которые кризисные явления затронули сильнее всего (в отличие от 2020-2021 гг., когда эпидемиологическая ситуация сильнее повлияла на социальную сферу и сферу услуг, в результате чего производственная сфера оказалась на 6-ом месте).

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, как в предыдущие волны кризисов, коснулись сильнее всего строительства. Еще одной отраслью, которая также оказалась существенно затронутой кризисной ситуацией, является транспорт, хотя частота его упоминаний снизилась почти в 2 раза по сравнению с 2020-2021 гг., когда именно на работе транспорта сильнее всего сказались особенности эпидемиологической ситуации (дистанционный вариант работы большинства работников, самоизоляция и т.п.).

Наиболее эффективными действиями по смягчению негативного воздействия кризиса руководителями муниципальных образований признаны меры поддержки малого и среднего бизнеса как наиболее пострадавшего в сложившейся ситуации и адресной социальной поддержки наиболее уязвимых групп населения.

Влияние санкций, введенных против России, которые должны были усугубить кризисную ситуацию, на уровне муниципальных образований оценивается достаточно противоречиво: 43% ощутили их негативное воздействие, с другой стороны, каждый третий руководитель считает, что они никак не сказались. Кроме того, 10% отметили и позитивное, и негативное влияние, а 6% – только позитивное, увидев в них стимулы для развития собственного производства.

Среди специалистов высказываются разные точки зрения по поводу того, какие муниципальные образования страдают сильнее всего в кризисной ситуации. В связи с этим представляет интерес точка зрения руководителей муниципальных образований, которые в современных условиях непосредственно испытывают «на себе» влияние кризиса. Так, опрошенные руководители к числу наиболее уязвимых сегодня относят малые города (36,9%) и моногорода (35,5%). Если говорить о влиянии эпидемиологической ситуации, то в 2021 г. к числу наиболее пострадавших относились города с сервисной экономикой (48,5%), малые города (45,5%), крупные города с развитой сферой услуг (44,4%) и моногорода (24,2%). Таким образом, по мнению руководителей муниципалитетов, критерием уязвимости в кризисных условиях выступает, прежде всего, структура экономики города, ее недиверсифицированность, монопродуктовый характер. Что касается столичных городов, городов-миллионников и городских агломераций, то, по мнению опрошенных, в сложившейся ситуации такие муниципальные образования оказались менее уязвимы.

И хотя на протяжении последних лет страна испытывала серьезные трудности, связанные с эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, в целом острота проявления кризисных явлений в муниципальных образованиях в нынешних условиях руководителями оценивается достаточно сдержанно: преобладает средняя оценка остроты кризисной ситуации (так оценили ее почти две трети опрошенных). 22% опрошенных руководителей оценивают проявления кризиса как слабые и 9% опрошенных говорит о том, что в их муниципальных образованиях в настоящее время кризисные явления практически не ощущаются. Лишь 4,8% руководителей отмечают сегодня острые проявления кризиса, что существенно ниже, чем было в предыдущие годы. В 2021 г. доли оценивающих проявления кризисных явлений как острые (12,9%) и как слабые (13,9%) были близкими и только 3% не ощущали кризисных явлений.

В результате сегодня три четверти опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в сложившихся российских реалиях как нормальную, 2,8% - как неопределенную, а 20,1% отмечают элементы социальной напряженности.

Если сравнивать распределение оценок ситуации в 2023 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, которые были получены нами от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (2009-2021 гг.), то показательно, что сегодня распределения ответов сходны с оценками, которые давали опрашиваемые

в условиях начала выхода из предыдущих кризисов, напоминая оценки 2011 г. и 2019 г. Несмотря на наличие колеблемости оценок по отдельным годам в течение последних 15-ти лет, экстраполяция показывает тенденцию к повышению доли оценивающих ситуацию как нормальную.

Представляется, что относительно высокая доля оценок ситуации как нормальной свидетельствует о вынужденном изменении критериев «нормальности», связанном с необходимостью органам местного самоуправления адаптироваться к непростым условиям для поиска путей выхода из сложившейся ситуации, и значительном адаптационном потенциале для работы в сложных социально-экономических условиях. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет об адекватной оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, принимающим на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем.

В складывающихся условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами.

В первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем: потеря части налоговых поступлений, сокращение доходной базы – 55,5%, несбалансированность местного бюджета – 38,7%, отсутствие компенсации выпадающих расходов – 25,5%, угроза финансовой нестабильности – 22,6%, следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

Кроме того, в текущей ситуации проявились относительно новые проблемы, связанные с кадровым обеспечением цифровых технологий в муниципальном управлении (24,8%), отъездом специалистов (29,9%).

При этом помимо общеизвестной недостаточности финансовых средств и несбалансированности местных бюджетов возможности органов местного самоуправления по противодействию кризисным явлениям существенно ограничиваются пределами полномочий, отсутствием реальных рычагов воздействия и эффективных инструментов решения возникающих вопросов в условиях нестабильной геополитической ситуации. Самостоятельность органов местного самоуправления наталкивается на проблемы нормативно-правового характера: неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства (31,9%) и противоречивость принимаемых законодательных актов (29,9%). Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления.

По мнению руководителей муниципальных образований, для эффективного противодействия кризисным явлениям на местах необходимо существенное совершенствование федерального законодательства. Необходимы серьезные изменения, которые должны быть закреплены в федеральном законодательстве, обеспечивающие сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти.

Тем не менее, несмотря на серьезные барьеры, в целом сегодняшняя оценка перспектив развития ситуации у руководителей муниципальных образований относительно оптимистична. Они воспринимают её как новую экономическую реальность, в которой нужно работать, принимая на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем в кризисной ситуации.

Основанием для сегодняшнего оптимизма руководителей является то, что в прошедшем 2022 году им удалось многое реализовать из задуманного: не только сохранить стабильную социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании, но

и добиться некоторого ее улучшения. И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что сегодня, несмотря на сложности работы в современных условиях, это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

1. Аганбегян А.Г. Новой России 30 лет. Достижения и упущения (социально-экономический анализ). А.Г. Аганбегян. – Москва, 2021. – 48 с.

2. Аганбегян А.Г. Россия: от стагнации к устойчивому социально-экономическому росту // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2022. – №5 (237). – с.310-362.

---

<sup>1</sup> Анализ базируется на материалах очередной волны экспертного опроса руководителей муниципальных образований России в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях в марте 2023 г., проводимого сотрудниками ИЭОПП СО РАН, совместно с социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов при участии Союза городов Центра и Северо-Запада и Ассоциации «Города Урала», начиная с 2009 г. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 147 руководителей разных типов муниципальных образований России из 48 субъектов Российской Федерации.