

Ирина МЕРСИЯНОВА

ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ О ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ

Повышение качества жизни граждан России — ключевой вопрос государственной политики. Однако конкретные действия, способствующие решению этих задач, реализуются на местах — в городах, поселках, селах и других населенных пунктах. От государства же зависит создание на институциональном уровне благоприятных условий для деятельности органов местного самоуправления, которые решают конкретные задачи, воплощая в жизнь идеи государственной важности в рамках четырех приоритетных направлений (образование, здравоохранение, строительство жилья и сельское хозяйство). Насколько актуальным явился выбор этих приоритетов? Какие проблемы возникают в связи с их реализацией? От кого ожидают муниципалитеты помощи? Что еще необходимо предпринять для того, чтобы дать изменяющимся сферам стимул к движению вперед?

Исследование (по сути, это был всероссийский экспертный опрос глав муниципальных образований) было проведено в мае—июне 2006 г. В нем приняли участие специалисты администраций муниципальных образований из 61 субъекта Российской Федерации (конкретно — из 473 муниципалитетов разных типов: 31% составили городские округа, 24% — муниципальные районы, 37% — сельские

¹ 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 трупящимся над решением поставленных задач, имея понимание и стратегическое видение в той или иной степени четкости.

поселения и 8% —городские поселения), которые отвечали на самые разнообразные вопросы предложенных тем.

*Социально-экономический контекст
национальных проектов на местном уровне*

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, и почти каждый пятый называет ее неопределенной (чаще всего это руководители сельских поселений).

Однако ситуация выглядит не столь печально, как это может показаться. Согласно обобщенным в *таблице 1* результатам опросов глав городов, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, начиная с 1993 г. в стране наблюдается **устойчивая тенденция** к росту доли руководителей, оценивших ситуацию в своих городах как нормальную. Сократилась доля оценок ситуации как крайне напряженной, которая в последнее время держится на уровне 3—4%. Постепенно сокращается число городских руководителей, считающих, что в социально-экономической ситуации в их городах присутствуют элементы социальной напряженности. Таким образом, можно говорить, что общая оценка ситуации в городах становится более благоприятной.

Комплексное развитие муниципальных образований предполагает позитивное изменение всех сфер их жизнедеятельности, сопро-

Т а б л и ц а 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	16,0	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

вожжающиеся 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 оценивается жилищное строительство, состояние дорог и сельского хозяйства; наиболее высоко — состояние сферы образования.

Т а б л и ц а 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
промышленность, торговые предприятия	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
благостроительство	2,83	3,13	2,84	2,46	2,66
социальное обеспечение	3,29	3,32	3,31	3,46	3,22

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 предстоит изменение, или типа муниципального образования (табл. 3). Больше всего опрошенных (от 82% до 92%) считает, что государство уже давно должно было взяться за улучшение ситуации в этих отраслях и оценивает национальные проекты как очень своевременные.

Именно сейчас (впрочем, как и раньше) необходимо масштабное участие государства в повышении качества жизни граждан, 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 звучало мнение: «приоритеты выбраны правильно, но по срокам реализации они опаздывают на 15—20 лет»; «реализация проектов такого плана была целесообразной и 10 лет назад, но остается актуальной и сегодня».

Т а б л и ц а 3

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

Субъекты и возможности	Сферы жизнедеятельности			
	здраво- охранение	образо- вание	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 технологий 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

Каждый второй респондент высказал мнение о том, 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, чем руководители городских округов и муниципальных районов, соглашались с этой точкой зрения, видя в этом возможность их муниципальным образованиям

Вильно,
еда-за-
дзад, но

и на 3

ици,

сельское озияство	36,6
	69,5
	13,1
	12,5
	9,3
	24,1
	0,2
	13,1
	26,7
	71,2
	17,7
	43,3
	37,8
	34,0

проявить себя. Они чаще других считают, что деятельность такая нужна, поскольку видят в ней решение проблем ранее хронически недофинансированных отраслей.

Главы других муниципалитетов образований одновременно с выражением поддержки национальных проектов высказываются о них критически, замечая, что «это чистой воды пропагандистская акция, нацеленная на выборы 2007 и 2008 годов» (глава городского округа), и что «это временное латание дыр, нужны постоянные инвестиции в экономику городов, тогда на местах многие проблемы будут решены своевременно», «выбранные национальные приоритеты негесообразны, 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 трех четвертях муниципалитетов образований, где проводились опросы, в мае—июне текущего года уже были созданы и действовали рабочие группы по реализации проектов. Одновременно с этим характерной чертой сложившейся ситуации в муниципальном сообществе является то, что руководители городских округов по сравнению с главами других типов муниципалитетов образований склонны полагаться на собственные силы и ресурсы, внутреннее возмощности (улучшение работы муниципальных учреждений) в деле улучшения ситуации в здравоохранении и образовании.

Участие муниципальных проектов в 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 необходимы софинансирование мероприятий в рамках проекта (однако «в условиях дотационности местного бюджета этот вопрос не решаем»), разработка предложений и механизмов для достижения целей проекта, сбор информации о ходе реализации проекта, создание благоприятных условий для вовлечения общественности в их осуществление, мониторинг их реализации в муниципальном образовании. Чуть менее половины опрошенных считают необходимым доводить информацию о ходе реализации проекта до заинтересованных региональных и федеральных структур, четко исполнять поручения 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 необходимости создания муниципалитетами благоприятных условий для инвесторов с целью их вовлечения в реализацию проектов.

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 прямого участия 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 об их недостаточном рвении в реализации национальных проектов, надо прежде разобратся, 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 табл. 4 содержится распределение ответов респондентов по предложенному перечню вариантов ответов².

Большинство из названных проблем имеют институциональный характер, решение которых напрямую не зависит от усилий муниципальных органов. В то же время их устранение создает благоприятную среду для участия муниципальных образований в реализации этих государственных инициатив. Участники опроса как бы вновь поднимали тему о необходимости содействовать комплексному развитию муниципальных образований: «Реализация проектов идет очень сложно. Нет достаточной информационной базы, все процедуры запуга-

² Одновременно с этим сами респонденты жалуются на «большой объем (ежемесячной, ежеквартальной) отчетности, требуемый различными федеральными структурами, который изливает нагрузку работой и отвлекает от непосредственной реализации национальных проектов», «чрезмерно усложненному 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 ведения проработки национальными проектами»), на нехватку средств для повышения квалификации («осуществление проектов невозможно без выделения средств на курсы повышения квалификации, их выделяется недостаточно»). Исполнение проектов называют абсолютно бюрократичным.

*Проблемы реализации национальных проектов
(все опущенные)*

Проблема	%
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, медицина, скос оборудования 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 территории	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 целей и этапов реализации проектов	18,0
не определены обязательства (финансовые, материально-технические) региональной власти перед муниципалитетами, отсутствуют соглашения, о взаимовыгодности 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
неопределенные участники реализации проектов (врач, учитель, работник сферы АПК и т.д.) не ориентируются в параметрах и показателях национальных проектов	7,8

ны 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.)».

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 выпонены 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 улучшится 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 БАММа».

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.

Отдельные направления реализации жилищного национально-го проекта по-разному востребованы в муниципальных образования-

ях (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 данных последних направлений подтверждается не только фактами со-двух последних направлений подтверждается не только фактами социальной реальности, но и данными социологического опроса 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 вынуждена 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 полагает: «жилье для их семей станет доступным, если для его приобретения можно будет взять кредит с невысокой процентной ставкой и иметь возможность досрочно погасить заем». Не последнюю роль при выборе жилья играют и стоимость его 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 обустройства площадок.

Но это только общая картина трудностей. Рассматривая ее в деталях, обнаруживаются существенные различия в видении этих проблем в муниципальных образованияах 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 на землеустроительные работы, забюрократченность процедур по оформлению земельной собственности.

Очень часто главы (больше в поселениях) говорят о дефиците средств у населения, низких денежных доходах граждан, их не-

достаточной покупательной возможности, способности 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 контролирующими 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 водопровода и строительства объектов энергоснабжения», «высокая процентная ставка по ипотечным кредитам», «отсутствие средств на изготовление проектно-сметной документации».

Во время как большинство говорит 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 (приходит «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 рассчитывает 11% опрошенных (однако, по данным ФОМ, 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 освоения земельных участков для муниципальных нужд, ускорить разработку в установленном порядке генеральных планов городов (одновременно некоторыми предлагается «ускорить и упростить разработку генеральных планов на-

селенных 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 сельмой — о проведении оценки возможности привлечения дополнительной рабочей силы, в том числе мигранционных потоков, которые пополнят ряды строительных рабочих. В то же время высказывается предложение «обеспечить стимулирование выпускников вузов и профтехучилищ для привлечения в сферу строительства».

Сельчане предлагают слежать кредит на селе доступным («но не кабальным»). Впрочем, и горожане говорят о необходимости повышения степени доступности кредитования для населения. В частности, предлагается «давать молодым семьям государственные кредиты на 25 лет под 2—5% годовых». И те, и другие предлагают реализовать 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 государственную экспертизу».

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 ава-

рийного жилого фонда». Высказывается мнение, что «государство должно в разmere не менее 70% взять на себя обязанности по ликвидации ветхого жилья». В отношении сотрудников бюджетных организаций предлагаются разработать на правительственном уровне для последующей реализации программу строительства жилья. Говорится о необходимости «решить вопрос развития Севера, в том числе торнодобывающей 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». К стати говоря, имеется информация о попытке снизить административные барьеры в Ульяновской области. Там, согласно согласению, 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, 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, три четверти опрошенных указали на

большую степень износа медицинского оборудования (одинаково часто об этом говорят во всех типах муниципальных образований), 59% — 62% жалуются на плохую оснащенность медицинских учреждений для диагностики с помощью врачей конкретными специальными, на недостаточную высокотехнологичную медицинскую помощь населению в требующихся объемах.

Сами респонденты называли такие проблемы: «плохое состояние (большая степень износа) зданий медицинских учреждений, требующих капитального ремонта (приводился 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, существенно 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 на содержание, ремонт и ввод в эксплуатацию учреждений здравоохранения, на 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 повышения доступности и качества медицинской помощи населению — провозглашенной основной цели национального проекта «Здоровье»?

В табл. 5 содержится распределение ответов респондентов на этот вопрос, которые предлагают «реорганизовать систему здравоохранения на уровне субъекта Федерации», «отработать систему 100%-ю систему финансирования лечебно-профилактических учреждений», «повысить тарифы 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 необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта «Здоровье» (все опрошенные)

Предложена	%
усовершенствовать систему стимулирования труда медицинских работников	73,7
адекватно наполнить финансами систему обязательного мед. страхования	70,2
обеспечить современным оборудованием стационары для проведения углубленного обследования 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 первом 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 автопарком 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 программах 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, полным транспортом, санитарной авиацией	42,1
способствовать муниципальным учреждениям здравоохранения в лицензировании преемственных 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 распространенности, малонаселенности и труднодоступности поселений в сельской местности при решении вопроса оплаты медицинским работникам первичного звена	29,4
усилить подготовку к получению, доставке и хранению вакцин и лекарств-месских средств (обеспечить «холодовую цепь»)	26,1
обеспечить общественный контроль за ходом реализации проекта	22,9
оказывать активную помощь и отстаивать интересы региональных производителей тепла и получения права на поставку медицинского оборудования	14,5

Что касается автоматизации учета и отчетности по проекту, то предлагается «существенно повысить качество программных продуктов, внедряемых для мониторинга проекта, особенно программы ресурса 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 выполнить лабораторные исследования в рамках выполнения планового задания по национальному проекту». Акцентируется внимание на необходимости усиления контроля за пресечением продажи поддельных лекарственных средств. Кроме того, в который раз высказывались многочисленные просьбы поддержать и сохранить сеть фельдшерско-акушерских пунктов на селе, обеспечить приток молодых квалифицированных кадров в сельские учреждения здравоохранения.

В ходе опроса 85% респондентов возложили надежды на то, что реализации национального проекта в сфере здравоохранения приведет к изменению ситуации в лучшую сторону. При этом все они надеются, что помощь в осуществлении проекта придет 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 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 РФ.

Реализация национального проекта «Образование»

Состояние сферы образования в ходе опроса получило самые высокие отзывы: в среднем оно заслужило оценку 3,54 балла по 5-балльной шкале. Тем не менее это не снижает ощущения остроты существующих в этой области проблем.

Лидирующие места занимают проблемы финансирования образовательных учреждений, материального стимулирования труда педагогических работников, низкой заработной платы учителей, старе-

нием педагогических кадров. Сами респонденты говорили о «большом износе зданий учреждений образования» (необходимости их капитального ремонта, нового строительства), об «отсутствии средств на эти цели», о «несовершенстве нормативно-правовой базы, ее отставании от реальной практики, отсутствии самостоятельности руководителей учреждений образования». Поднимались и частные вопросы школьной жизни: отсутствие поддержки на федеральном уровне ученых-детских дошкольных бригад, перепрофилирование ведомственными заданиями детских дошкольных учреждений под другие нужды, о необходимости переподготовки педагогических кадров с учетом современных технологий. Жалуются работники школ на «практическое отсутствие мужчин в учительском корпусе» и «недостаточное участие учителей в воспитательном процессе молодежи». На селге 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 селге востребованность направлений рассматриваемого проекта ощущается не так остро.

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, учреждениями дополнительными гранты лучшим школам и учителям. В каждом третьем регионе осуществляется значительное софинансирование проекта со стороны муниципалитета. Здесь даже находят возможность поощрять талантливых учителей, участвующих в конкурсе национального проекта, но не добравших необходимых баллов. Планируется также выделение грантов на развитие инновационным школам при подведении итогов учебного года. В каждом четвертом регионе увеличены 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 мастера; 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 дополнительной поддержки муниципальных проектов». Существует и 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?

Большинство респондентов считает (см. табл. б), что выход — в «омоложении» педагогических кадров, в обеспечении реальных мер

Т а б л и ц а 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
увеличить 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
увеличивать 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
интегрировать создание попечительских советов в общеобразовательных учреждениях	26,2
увеличить ответственность вузов за результаты своей работы	23,3
увеличить партнерство органов образования с общественностью	22,8
оптимизировать процесс ответственности 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 преподавателей над выделенными средствами в поддержку образования	10,9

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.

Респонденты предлагают «проанализировать и уменьшить требования к школам со стороны многочисленных контролирующих организаций, изменить налоговую систему взаимодействия школы и предприятий, предпринимателей, сдвинув 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 школ, а из финансового обеспечения возможности выполнения ими 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». Говорилось и 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 страны (35%), законодательного органа субъекта РФ (27%), совета при Президенте РФ по реализации национальных проектов (18%), на помощь региональных советов муниципальных образований 13%. На помощь ученых и экспертов рассчитывает лишь каждый двенадцатый респондент. В деле улучшения состояния сферы образования на население возлагает надежды лишь каждый пятнадцатый опрошенный.

В то же время опрос показал, что формирование социальной базы проводимых изменений, реализации национальных проектов заслуживает более 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. Главная из них кроется в том, что «придуманные наверху» дела, призванные повысить качество жизни на-

селения, исполняются непосредственно там, где живут люди, — в городах, поселках, селах и других населенных пунктах. Однако у органов местного самоуправления отсутствуют возможности со всеми этими делами справиться самостоятельно. Это актуализирует вопрос о поиске партнеров, и в первую очередь о вовлечении общественных структур в процессы принимающих социальных изменений. Каждый шестой опрошенный руководитель муниципальных образований полагает, что имеется проблема недостаточной вовлеченности структур гражданского общества в реализацию национальных проектов.

В реализации отдельных национальных проектов принимают участие общественные структуры в 42% — 55% муниципальных образований, где эти проекты осуществляются. Доля муниципальных органов в этой важной работе общественные структуры не принимают участие, не превышает (по отдельным проектам) одной четверти.

Не более чем в 6% муниципальных образованиях полагают, что нет необходимости в участии общественности в реализации проектов. Респонденты называют общие 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 проекты, — как говорят респонденты, — разрабатывались без участия общественности».

Как бы там ни было, как сказал глава муниципального образования «Белтырский сельсовет» Республики Хакасия, «в любом деле нужен результат, когда общественность будет видеть результат, то более активно будет включаться в жизнедеятельность муниципального образования». Например, в Ленинск-Кузнецком районе Кемеровской области по итогам квартала происходит подведение итогов работы по проектам на заседании совета территории с участием всех его общественных формирований.

Активнее всего общественные структуры участвуют в проекте «Образование», что коррелирует с имеющимися ожиданиями в органах местной власти. Так, 28% респондентов связывают улучшение ситуации в сфере образования с общественной активностью, но лишь 7% ожидают помощи от населения и 6% — от общественных структур в реализации данного проекта. Здесь речь идет об участии общественных советов муниципальных образований, учреждений, родительских комитетов (муниципальных родительских комитетов), советов школ, попечительских советов, профсоюзов, органов терри-

ториального общественного самоуправления, общественных советов при главах муниципальных образований, ассоциаций учителей-предметников и других.

Участие общественности в проекте «Образование» закреплено институционально, включая нормативные правовые акты. Именно в этом проекте открываются для общественных структур наиболее широкие возможности участия, и это по-настоящему востребовано обществом. 23% респондентов полагают, что необходимо усилить партнерство органов образования с общественной системой, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед.

Объясняя причины неучастия общественных структур в некоторых местах в реализации проекта «Образование», респонденты ссылаются на недостаток финансирования, отсутствие информации, заинтересованности и другие причины. Тем не менее стоит признать, что именно общественность (а не население в целом) всегда считалась движущей силой прогрессивных социальных изменений.

В проекте «Здоровье» несколько меньше отмечается примеров участия общественности. 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, т.к. все жестко регламентировано на уровне Минздрава/соцразвития». Тем не менее называется достаточно широкий спектр субъектов общественной активности в сфере рассматриваемого проекта. Это такие объединения, как Красный Крест, общества инвалидов, объединения ветеранов, местные отделения партии «Единая Россия», женсоветы, профсоюзы, советы предпринимателей, 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 его цели и задачи, вносит предложения и осуществляет контроль за его реализацией. По мнению 23% респондентов, необходимо обеспечить общественный контроль, что будет способствовать достижению основной цели национального проекта — повышению доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Справедливо ради стоит сказать о том, что имеются муниципальные образования (в основном сельские поселения), где общественная активность не может развернуться («причина в том, что 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), местные отделения Торгово-промышленной палаты, советы предпринимателей, молодежный парламент и другие общественные организации. Например, в Краснодаре общественная организация «Союз отраслей Кубани» принимает участие в разработке стратегии развития инфраструктуры 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. Объясняя причины неучастия общественности, в некоторых местах приводятся аргументы самого общего порядка («не видят», «не знают», «нет необходимости», «все жестко регламентировано» и т.д.). Тем не менее, выявленная общественность в принятии решений, информирование местных жителей, органы власти могут избежать многих конфликтов и бесплодных дискуссий на этапах проведения конкретных мероприятий. На общественную активность, как на 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, т.е. общественные структуры, надеются лишь 3% опрошенных.

В этом плане заслуживает внимания опыт обеспечения генерального плана застройки с общественностью (Набережные Челны, сельские поселения Кемеровской области и др.), проведения архитектурных конкурсов на лучшую застройку, организации работы архитектурного градостроительного совета, проведения публичных слушаний по градостроительным проектам (Ростов-на-Дону); работы некоммерческих организаций, оказывающих консультационные услуги гражданам по реформе ЖКХ, формам самоорганизации граждан в жилищной сфере, обучающихся руководителей ТСЖ (Новосибирск, Новочеркасск).

В проекте «Развитие АПК» населению, главам муниципальных образований отводится существенная роль. (В частности, на активность общественности возлагают надежды 18% респондентов). В деле улучшения ситуации в сельском хозяйстве каждый четвертый рассчитывает на привлечение ресурсов населения. От него ждут реальной помощи в реализации национального проекта 14% респондентов³.

³ Как складывается практика общественной активности на селе? Общественные структуры информируют население о проекте, выявляют необходимость, создают кооперативы и о слабые стороны личных подсобных хозяйств (ЛПХ) в эти кооперативы, т.е. ведут информационно-разъяснительную работу среди населения, участвуют в мониторинге развития ЛПХ и т.д.

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. В этом деле крайне важной задачей является налаживание обратной связи между теми, кто эти задачи ставит, и теми, кто их решает. И лучшим способом ее достижения станут регулярное проведение регулярных социологических опросов среди различных субъектов муниципального сообщества.

И надо иметь в виду, что в силу масштабности происходящих изменений не стоит ожидать получения однозначных ответов 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. В то же время совершенно четко просматриваются тенденции, ориентация мнения муниципального сообщества, которое, несомненно, будет принято во внимание при выработке управленческих решений.