

# МОНИТОРИНГ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Сравнительный анализ исследований:*

**“Реализация Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в муниципальных образованиях городского типа” (2006),  
“Городское управление в современной России” (2004)**



# Содержание

Рагозина, Л.Г.  
Мониторинг реформы местного самоуправления : Сравнительный анализ исследований "Реализация Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальных образованиях городского типа" (2006), "Городское управление в современной России" (2004) / Л.Г. Рагозина ; под ред. А.С. Пузанова. – М.: Фонд "Институт экономики города", 2007. – 28 с.

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)  
Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд "Институт экономики города" обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 5-8130-0118-2

© Фонд "Институт экономики города", 2007

Введение	3
Организация и репрезентативность исследования	4
Организационные основы местного самоуправления	5
Статус и границы муниципального образования	5
Устав муниципального образования	6
Экономические основы местного самоуправления	6
Бюджет муниципального образования	6
Муниципальная собственность	11
Планирование муниципального социально-экономического развития, мониторинг и оценка муниципальных программ	13
Документы социально-экономического развития муниципальных образований	14
Мониторинг и оценка муниципальных программ и планов	14
Формирование органов местного самоуправления	15
Главы муниципальных образований	15
Представительные органы муниципальных образований	16
Исполнительные органы местного самоуправления и их изменение в ходе реформы	17
Структура администрации	17
Укомплектованность штата администрации	18
Квалификация сотрудников администрации	19
Обеспечение сотрудников администрации компьютерами и доступом в Интернет	20
Гражданское участие в местном самоуправлении	20
Органы территориального общественного самоуправления (ТОС)	20
Общественные консультационные структуры, содействующие социально-экономическому развитию города	21
Средства массовой информации и формы связи между населением и органами местного самоуправления	22
Механизмы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного самоуправления и учета их мнения	23
Заключение	24
Приложения	
1. Распределение городов, принявших участие в анкетировании, по субъектам Федерации	25
2. Численность депутатского корпуса в городах в соответствии с численностью населения	26
3. Список городов — участников анкетирования	27



# Введение

Реформа местного самоуправления — одна из самых трудных с точки зрения ее мониторинга и оценки промежуточных результатов. В силу политизированности данной темы и активного лоббирования своих интересов многими участниками этого пока не устоявшегося процесса федеральное законодательство постоянно изменяется, что приводит к размыванию первоначально поставленных целей реформы. Если сначала преобладал либеральный взгляд на местное самоуправление (далее также — МСУ), зафиксированный в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (далее — ФЗ № 154), то в настоящий момент в политическом пространстве акценты постепенно смещаются на все большее огосударствление МСУ, вплоть до намерений в отдельных случаях (например, для городов — центров субъектов Федерации) прямо встроить его в вертикаль государственной власти, что означало бы прямое нарушение соответствующей конституционной нормы.

Тем не менее муниципальное движение России продолжает развиваться, решая самые разнообразные проблемы — от политических до методических и организационных. С начала 1990-х годов отдельными муниципальными образованиями, их объединениями, экспертными организациями накоплен значительный опыт, который необходимо обобщать, анализировать и распространять, так как спрос на эффективные технологии муниципального управления чрезвычайно велик и в последнее время постоянно растет.

В этих условиях представляется весьма своевременным проследить за реализацией реформы российского самоуправления и показать представителям муниципалитетов, регионов, федеральных структур, экспертного сообщества реальную картину событий, происходящих "на местах". Не претендуя на всеохватность обследования и имея определенные технические ограничения, связанные с тем, что основным источником информации явились материалы анкетного опроса глав российских муниципалитетов, мы сосредоточили внимание на городах, поскольку именно там наиболее активно идут процессы реформирования различных сфер муниципального управления.

Читатели смогут оценить ситуацию, сложившуюся в муниципальной сфере, во-первых, в комплексе, поскольку в работе анализировались различные организационные, правовые, управленческие проблемы, а во-вторых, в динамике. Дело в том, что опрос 2006 года осуществлялся на базе той же выборки, что и исследование 2004 года, результаты которого опубликованы в аналитическом докладе "Городское управление в современной России"<sup>1</sup>, подготовленном Институтом экономики города, и использовал достаточное число пересекающихся вопросов, что позволяет делать соответствующие сравнения.

<sup>1</sup> См.: Городское управление в современной России : Аналитический доклад. Краткая версия. М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.

# Организация и репрезентативность исследования

Целями исследования 2004 года являлись инвентаризация опыта, накопленного городами в сфере управления местным развитием, и выявление отношения российских муниципалитетов к нововведениям, предусмотренным Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — ФЗ № 131).

Цели исследования-2006 — анализ практики реализации ФЗ № 131, выявление наметившихся тенденций в области организации местного самоуправления с точки зрения приближения органов власти к населению, соблюдения политической и экономической независимости местного самоуправления, а также соблюдения прав граждан на местное самоуправление.

В исследовании 2004 года приняли участие 217 городов из 64 субъектов Федерации. Для сохранения преемственности и выявления динамики в анкетировании 2006 года, как уже отмечалось, были задействованы города из предыдущей выборки, а именно случайным образом отобрано 60% городов. Анкеты были разосланы в 137 городов, ответы получены из 84 городов и двух муниципальных районов (всего 86 муниципальных образований) из 44 субъектов Российской Федерации. Если не указано иное, дальнейший анализ проводится по 86 муниципальным образованиям, принявшим участие в обоих опросах. С территориальной структурой выборочной совокупности исследований 2004 и 2006 годов можно познакомиться в прил. 1. Распределение городов, принявших участие в опросе-2006, по типам представлено в табл. 1.

**Таблица 1**  
**Распределение городов по типам в исследовании 2006 г.**

Города	Число жителей	Число городов	Процент
Крупные и крупнейшие	От 100 тыс. до 1 млн	13	15
Средние	От 50 до 100тыс.	16	19
Малые	До 50 тыс. жителей	57	66
Всего		86*	100

\* В это число вошли два муниципальных образования, которые по ФЗ № 131 позиционировали себя в качестве муниципальных районов. В исследовании-2004 они принимали участие как объединенные муниципальные образования — город и район вместе, поэтому в исследовании-2006 оставлены в общей выборке.

*Примечание.* Центрами субъектов Российской Федерации являются 6 городов из выборки 2006 года.

Для выявления тенденций из данных опроса-2004 вычленены данные по городам, которые приняли участие в опросе-2006. Есть основания полагать, что полученные данные отражают основные тенденции, которые прослеживаются в области местного самоуправления. Однако экстраполировать их на все муниципальные образования можно с определенными оговорками, так как города, принявшие участие и в том и в другом исследовании, представляют собой не только определенный тип муниципальных образований (городские округа, городские поселения), но и наиболее активную часть муниципального сообщества (об этом свидетельствует сам факт участия в двух анкетных опросах Института экономики города). Негативные тенденции в сфере местного самоуправления, выявленные в данном исследовании, в целом по России могут носить еще более негативный характер, если иметь в виду большое число вновь образованных муниципальных образований сельского типа.

В обоих случаях предметом исследования были:

- организационные основы местного самоуправления,
- экономические основы местного самоуправления,
- гражданское участие в местном самоуправлении.

В исследовании 2006 года использовалась формализованная анкета, часть вопросов которой взяты из анкеты 2004 года, а часть сформулированы с учетом новых задач мониторинга реформы местного самоуправления.

Основные блоки анкеты 2006 года:

- установление границ и статуса муниципального образования,
- установление организационной структуры местного самоуправления,
- вопросы разграничения полномочий,
- вопросы разграничения собственности,
- местный бюджет и межбюджетные отношения,
- кадровое обеспечение органов местного самоуправления,

- формы общественного участия в местном самоуправлении,
- социально-экономическое развитие муниципального образования.

Информация собиралась в течение первого квартала 2006 года — начального периода действия нового законодательства о местном самоуправлении.

Полные тексты отчетов по анкетированию муниципальных образований представлены на сайте Института экономики города [www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru).

## Организационные основы местного самоуправления

### Статус и границы муниципального образования

С 1 января 2006 года, после введения в действие ФЗ № 131, статус изменился у 48% опрошенных муниципальных образований, а границы — у 22%. В 2004 году около 30% городов опасались потери самостоятельности в связи с изменением статуса после вступления в силу указанного федерального закона. Эти опасения подтвердились: из 54 городов, которые были до реформы самостоятельными муниципальными образованиями и приняли участие также в опросе 2006 года, статус городского округа получил только 41 город (76%). 12 городов получили статус городских поселений, один город, бывший до реформы самостоятельным муниципальным образованием, идентифицировал себя как муниципальный район.

В свою очередь, из 32 городов, которые не имели до реформы полномочий муниципального образования и были городами районного значения (29) или частью муниципальных образований (3), 4 города в результате реформы приобрели статус городского округа, 27 — статус городского поселения, а один идентифицировал себя в качестве муниципального района (табл. 2).

**Таблица 2**  
**Статус муниципальных образований по ФЗ № 154 и 131**

Статус города по ФЗ № 154 в 2004 г. (вопрос 2)	Статус города по ФЗ № 131 в 2006 г. (вопрос 3)			Всего
	Городской округ	Городское поселение	Муниципальный район	
Муниципальное образование (город республиканского, краевого, областного значения)	41	12	1	54
Города - центры муниципального образования (района)	4	24	1	29
Часть муниципального образования		3		3
Всего по типам МО	45	39	2	86

Вновь образованными муниципальными образованиями, полномочия которых особо регулируются в переходный период реализации ФЗ № 131<sup>1</sup>, в целом по выборке стали 44 муниципальных образования (51% общей выборки).

**Вопрос 1. Статус Вашего города в соответствии с административно-территориальным делением, действовавшим в Вашем субъекте Российской Федерации до введения федеральных законов № 154-ФЗ, 131-ФЗ?**

- Город республиканского значения (РСФСР, РФ).
- Город республиканского (субъекта РФ), краевого, областного, окружного значения.
- Город районного значения.
- Иное.

**Вопрос 2. Ваш город по действовавшему с 1995 года Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№ 154-ФЗ) был:**

- самостоятельным муниципальным образованием,
- центром муниципального образования (района),
- частью муниципального образования (например, городом районного значения).
- состоял из нескольких муниципальных образований,
- иное.

**Вопрос 3. Ваше муниципальное образование по новому Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№ 131-ФЗ) стало:**

- городским округом,
- городским поселением,
- муниципальным районом,
- иное.

**Вопрос 4. Менялись ли границы Вашего муниципального образования с принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№ 131-ФЗ)?**

<sup>1</sup> В рамках ФЗ № 131 имеется возможность ограничения у вновь образованных муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения.

## Устав муниципального образования

Исследование 2004 года показало, что города в конце 1990-х годов активно работали над приведением своих уставов в соответствие с требованиями действовавшего тогда федерального законодательства. К 2003 году уже 85% городов имели свои уставы и опасались, что с началом реформы им вновь придется начинать работу с нуля. Представители муниципалитетов в ходе исследования-2004 настаивали на сохранении преемственности новых уставов по отношению к существующим.

Как показал опрос-2006, реализация ФЗ № 131 потребовала внесения серьезных изменений в действующие уставы городов (а для вновь образованных муниципальных образований — создания новых уставов). Тем не менее полученный в ходе предыдущей работы с основополагающим документом муниципалитетов опыт позволил 95% опрошенных муниципальных образований к 1 января 2006 года справиться с этой задачей. Большинство из них успели не только принять новый устав, но и зарегистрировать его (85%). У 9% муниципальных образований устав находился в стадии регистрации, и только два города из 86 МО заявили, что не успели его зарегистрировать.

Таким образом, в муниципалитетах городского типа правовая основа для деятельности органов местного самоуправления в новых условиях в целом сформирована.

**Вопрос 9. Были ли приняты изменения в Устав (или новый Устав) Вашего муниципального образования?**

**Вопрос 13. Осуществили ли Вы регистрацию новой редакции Устава или нового Устава муниципального образования?**

- Да, зарегистрировали.
- Находится в стадии регистрации.

## Экономические основы местного самоуправления

### Бюджет муниципального образования

В 2004 году 80% городов — участников обследования в соответствии с ФЗ № 154 самостоятельно формировали свой бюджет и 20% жили по смете, при том что только 62% участников были городами разного уровня подчинения.

ФЗ № 131 в ряде статей особо подчеркнул полномочия муниципальных образований в бюджетном процессе, усилив их позицию. Вместе с тем во время предусмотренного данным законом переходного периода (до 1 января 2009 года) вопросы управления ресурсами вновь созданных муниципальных образований (в том числе исполнение бюджета и бюджетный процесс, налоги и сборы, управление имуществом, распоряжение землей) могут находиться в ином правовом режиме, если это установлено законом субъекта Российской Федерации.

Анализ результатов анкетирования-2006 показывает, что 98% городских округов, даже с учетом вновь образованных, самостоятельно исполняют перечисленные полномочия по управлению муниципальными ресурсами. Только в двух вновь образованных городских округах эти полномочия переданы законом субъекта Российской Федерации муниципальному району, хотя и частично. В группе городских поселений картина несколько иная. Только 21 городское поселение (55% от 38 ответивших на вопрос) самостоятельно формирует местный бюджет. 17 городских поселений (44% ответивших на вопрос) живут по смете (табл. 3).

**Вопрос 59. Какова была бюджетная обеспеченность на одного жителя в Вашем муниципальном образовании (в руб.)?**

**Вопрос 60. Укажите примерное соотношение источников доходов бюджета Вашего муниципального образования в динамике.**

**Вопрос 63. Какова доля расходов на исполнение делегированных государственных полномочий в расходах Вашего муниципального образования?**

**Вопрос 64. Заполните, пожалуйста, таблицу о расходах Вашего муниципального образования.**

**Вопрос 65. Осуществляется ли централизация муниципальных закупок на региональном уровне (закупки для муниципальных нужд осуществляются администрацией субъекта Российской Федерации)?**

Таблица 3

Распределение респондентов в зависимости от того, кем исполняется полномочие по формированию, утверждению и исполнению бюджета муниципальных образований

	Статус МО по ФЗ № 131									Пропущенное значение	Итого ответивших
	Городской округ			Поселение			Муниципальный район				
	городским округом	муниципальным районом	субъектом РФ	городским округом	муниципальным районом	субъектом РФ	городским округом	муниципальным районом	субъектом РФ		
Количество МО в единицах	43	1*	1	21	17	–	–	2	–	1	86
Количество МО в %	50,5	1,1	1,1	24,7	20			2,3			100

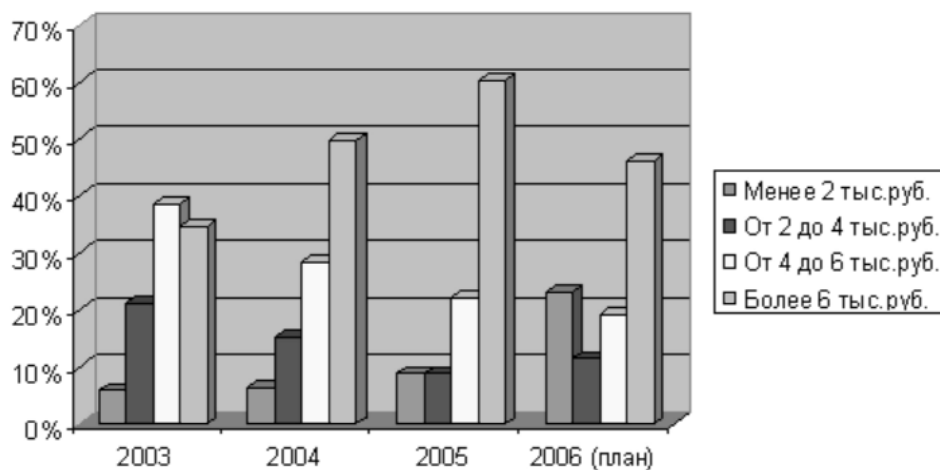
\* Город Киржач был центром муниципального района, с 1 января 2006 года наделен субъектом Федерации статусом городского округа и, таким образом, является вновь образованным муниципальным образованием — городским округом. Законом субъекта РФ (Владимирская область) полномочие по формированию, утверждению и исполнению бюджетов вновь образованных муниципальных образований осуществляется муниципальным районом, из состава которых они выделены.

В целом к моменту опроса 2006 года 66 муниципальных образований (77,5% ответивших респондентов) самостоятельно организуют бюджетный процесс, а 19 (22%) продолжают жить по смете в результате решения, принятого субъектом РФ в рамках регулирования полномочий вновь образованных муниципальных образований в переходный период или в результате добровольной передачи данного полномочия городскими поселениями муниципальному району по соглашению.

Таким образом, сравнительные результаты опросов свидетельствуют о некотором снижении (хотя и всего на 2,5 п.п. — с 80 до 77,5%) уровня самостоятельности муниципальных образований городского типа в бюджетном процессе в ходе муниципальной реформы, по крайней мере до окончания переходного периода.

В области бюджетной обеспеченности муниципальных образований наблюдаются неблагоприятные тенденции. На рис. 1 представлено распределение муниципальных образований, участвовавших в опросе 2006 года, по уровню бюджетной обеспеченности в 2003–2006 годах.

Рис. 1. Распределение муниципальных образований, участвовавших в опросе 2006 года, по уровню бюджетной обеспеченности в 2003–2006 годах



Анализ показывает, что в течение 2003–2005 годов нарастала дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности, в связи с чем росло число городов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Но с 2006 года (начало реформы местного самоуправления) отмечена тенденция выравнивания, результатом чего явилось увеличение доли городов с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

В соответствии с утвержденными на 2006 год бюджетами количество муниципальных образований с крайне низким уровнем бюджетной обеспеченности должно было бы увеличиться в 2006 году по сравнению с уровнем 2005 года с 9 до 23% от общего количества муниципалитетов, главы которых ответили на данный вопрос анкеты (52 города), а количество муниципалитетов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности — сократиться с 60 до 46%.

По итогам исполнения бюджетов за 2003–2005 годы и плану 2006 года средняя бюджетная обеспеченность муниципальных образований по доходам по Российской Федерации в целом и городам — участникам опроса приведена в табл. 4.



**Таблица 4**  
**Средняя бюджетная обеспеченность по доходам, скорректированная с учетом инфляции, в 2003-2006 годах (тыс. руб.)**

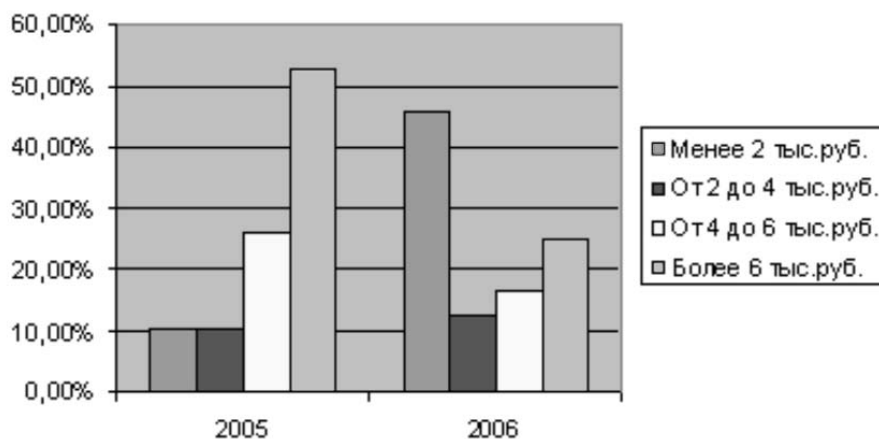
	2003	2004	2005	2006 (план)
Средняя бюджетная обеспеченность по исследуемым городам	7,8	9,5	8,7	8,8
Средняя бюджетная обеспеченность по муниципальным образованиям РФ	6,0	7,5	8,0	8,5
Средняя бюджетная обеспеченность по исследуемым городам в ценах декабря 2002 года	6,9	7,5	6,1	5,7
Средняя бюджетная обеспеченность по муниципальным образованиям РФ в ценах декабря 2002 года	5,3	5,9	5,6	5,5
ИПЦ по РФ (в среднем за год, %)	113,7	110,9	112,7	109,6*

\* По оценке Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Как видно из таблицы, начиная с 2004 года средняя бюджетная обеспеченность муниципальных образований по доходам по России в целом и по исследуемым городам, скорректированная на уровень инфляции, уменьшается. Причем темпы ее уменьшения превышают темпы по России в целом. Если средняя бюджетная обеспеченность по доходам в исследуемых городах в 2003-2004 годах превышала среднероссийский уровень в 1,3 раза, то в 2005 году — уже только в 1,1 раза. В соответствии с плановыми показателями 2006 года уровни средней бюджетной обеспеченности муниципалитетов по доходам по России в целом и по исследуемым городам практически уравниваются, составив соответственно 5,7 и 5,5 тыс. руб. на одного жителя (следует, однако, принять во внимание, что часть исследуемых городов получили статус городских поселений, утратив в результате некоторые полномочия, о чем будет сказано ниже). Это позволяет предположить, что применяемые модели межбюджетного регулирования приводят к снижению уровня бюджетной обеспеченности наиболее активных и экономически состоятельных муниципальных образований.

Анкетирование 2006 года показывает, что общее сокращение бюджетной обеспеченности муниципальных образований в 2006 году по сравнению с 2005 годом произойдет в основном за счет уменьшения бюджетной обеспеченности городских поселений (рис. 2).

**Рис. 2. Распределение городских поселений по уровням бюджетной обеспеченности на одного жителя в 2005-2006 годах, % от общего количества городских поселений, ответивших на данный вопрос анкеты**





Опережающее сокращение бюджетной обеспеченности городских поселений из исследуемой выборки можно объяснить изменением статуса данных муниципалитетов в результате реформы местного самоуправления. Те муниципальные образования городского типа, которые имели собственный бюджет до реформы, а в результате реформы приобрели статус городского поселения, характеризуются значительным уменьшением объема бюджета в 2006 году. Таким образом, реформа местного самоуправления отрицательно повлияла на финансовое состояние тех городских поселений Российской Федерации, которые имели собственные бюджеты до реформы.

Структура доходов муниципальных образований — участников опроса в 2003–2006 годах представлена в табл. 5.

**Таблица 5**  
**Распределение доходов в бюджетах муниципальных образований, принявших участие в анкетировании**

Доходы местных бюджетов, среднее значение по исследуемым городам, %	% от общего числа муниципалитетов, принявших участие в анкетировании			
	2003	2004	2005	2006 (план)
Доля доходов от местных налогов в бюджете	5,76	4,63	6,54	8,37
Доля доходов от федеральных налогов, по которым нормативы зачисления в местный бюджет установлены Бюджетным кодексом РФ	17,70	15,19	12,14	18,40
Доля доходов от региональных налогов, по которым нормативы зачисления в местный бюджет установлены региональными законами на долговременной основе	6,25	4,67	1,46	2,65
Доля доходов от региональных налогов, для которых нормативы зачисления в местный бюджет определяются ежегодно	28,08	26,49	20,29	10,43
Доля неналоговых доходов	5,58	6,63	8,77	11,32
Доля доходов в виде субсидий и субвенций	14,93	22,65	27,72	21,62
Доля доходов в виде нецелевой финансовой помощи	20,92	16,75	14,40	17,60
Иные доходы	0,78	2,99	8,68	9,61
Всего	100,00	100,00	100,00	100,00

Некоторые из наблюдаемых тенденций (снижение доли доходов от непрогнозируемых поступлений — налогов, нормативы зачисления которых в местный бюджет могут пересматриваться ежегодно) можно признать позитивными, однако в целом уровень автономности муниципальных бюджетов остается достаточно низким.

Многие муниципальные бюджеты городов — это "бюджеты исполнения госполномочий", и данная тенденция усиливается. Муниципалитетов, где средства на исполнение делегированных государственных полномочий составляли свыше 40% бюджета, в 2005 году было 15,8% от числа ответивших на вопрос участников обследования. В 2006 году их доля, согласно утвержденным бюджетам, увеличится до 22,5% (табл. 6).

**Таблица 6**  
**Распределение городских округов по доле расходов на исполнение делегированных государственных полномочий в 2005-2006 годах**

Варианты ответа	2005		2006 (план)	
	Число ответов	% от общего числа городских округов, ответивших на вопрос	Число ответов	% от общего числа городских округов, ответивших на вопрос
Менее 10%	9	23,7	13	32,5
10-20%	10	26,3	8	20,0
20-30%	5	13,2	3	7,5
30-40%	8	21,1	7	17,5
40-50%	2	5,3	5	12,5
50-60%	3	7,9	3	7,5
80-90%	1	2,6	1	2,5

Еще одной тенденцией, ведущей к уменьшению самостоятельности городского самоуправления, является практика централизованных закупок, осуществляемых субъектами Российской Федерации на "добровольно-принудительной" основе. Распространенность этого явления трудно оценить с помощью статистической и бюджетной информации, поэтому данные опроса в данном случае представляют особую ценность (табл. 7).

**Таблица 7**  
**Распределение доли закупок, осуществляемых субъектом Федерации, в общем объеме муниципальных закупок по видам товаров (% от числа муниципальных образований, давших содержательный ответ на вопрос)**

Вид товара	Степень централизации		
	Менее 50%	50-90%	Свыше 90%
Топливо	25,0	25,0	50,0
Стройматериалы	50,0	0,0	50,0
Медикаменты	28,5	28,5	43,0

До половины муниципальных образований, определенно ответивших на соответствующие вопросы анкеты, указали очень высокую (более 90%) степень централизации муниципальных закупок на уровне субъекта Федерации. Во многих случаях централизация муниципальных закупок осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации не на добровольной основе. Такой способ осуществления муниципальных закупок снижает финансовую автономию органов местного самоуправления.

## Муниципальная собственность

Сравнительный анализ результатов обоих опросов показал, что острота проблемы незавершенности процесса перерегистрации права собственности на муниципальное имущество не только не уменьшилась с началом реформы, но и возросла в результате появления значительного числа вновь образованных муниципальных образований, которые данный процесс только начинают. Так, если в опросе 2004 года доля муниципальных образований, полностью зарегистрировавших муниципальное имущество, составляла 24% (от числа городов, принявших участие в обоих опросах и ответивших на данный вопрос<sup>1</sup>), то в опросе 2006 года она уменьшилась до 8%, остальные муниципальные образования либо находятся в процессе регистрации (64%), либо вообще его не начинали (22%). В исследовании-2004 городов, которые вообще не начинали процесс перерегистрации, было только 12%.

На вопрос о передаче имущества из собственности поселения в собственность муниципального района 47 муниципальных образований (55% участников анкетирования) ответили "нет" для всех видов имущества. В 44 муниципальных образованиях (51%) вообще не была произведена и не планировалась в 2006 году передача имущества из государственной в муниципальную собственность. Респонденты из 12 муниципальных образований (14%) заявили, что не передали и не планируют в 2006 году передавать свое имущество в государственную собственность.

Лишь одно муниципальное образование — город Вуктыл (Республика Коми) — получило из государственной собственности имущество по всем направлениям деятельности муниципального образования (табл. 8).

**Таблица 8**

**Число муниципальных образований, вовлеченных в процесс передачи имущества, по степени завершенности процесса (2005-2006 годы)**

	Не передали ничего	Передали частично (отдельные объекты)	Передали все объекты
Передача имущества из собственности поселения в собственность муниципального района (вопрос 50)	47	18	0
Передача имущества из муниципальной в государственную собственность (вопрос 51)	12	64	0
Передача имущества из государственной в муниципальную собственность (вопрос 52)	44	37	1

Опрос-2006 показал, что разграничение полномочий между субъектами Федерации и местным самоуправлением осуществлено "не в пользу" местного самоуправления. Случаев передачи имущества из муниципальной собственности в государственную, обусловленных реформой разграничения полномочий, в 1,8 раза больше, чем случаев передачи госсобственности на муниципальный уровень. Последние преобладают только в отраслях культуры и спорта и ЖКХ (рис. 3).

**Вопрос 49.** Зарегистрировали ли органы местного самоуправления Вашего муниципального образования право собственности на муниципальное имущество в соответствии с действующим законодательством?

- Да, на все объекты муниципальной собственности.
- Не полностью.
- Нет.

**Вопрос 50.** Осуществлялась ли в 2005 г. (планируется в 2006 г.) передача объектов муниципальной собственности поселений (объекты/учреждения социальной защиты, здравоохранения, образования, ЖКХ и др.) в собственность муниципального района?

**Вопрос 51.** Осуществлялась ли в 2005 г. (планируется в 2006 г.) передача объектов муниципальной собственности (объекты/учреждения социальной защиты, здравоохранения, образования, ЖКХ и др.) Вашего муниципального образования в государственную собственность?

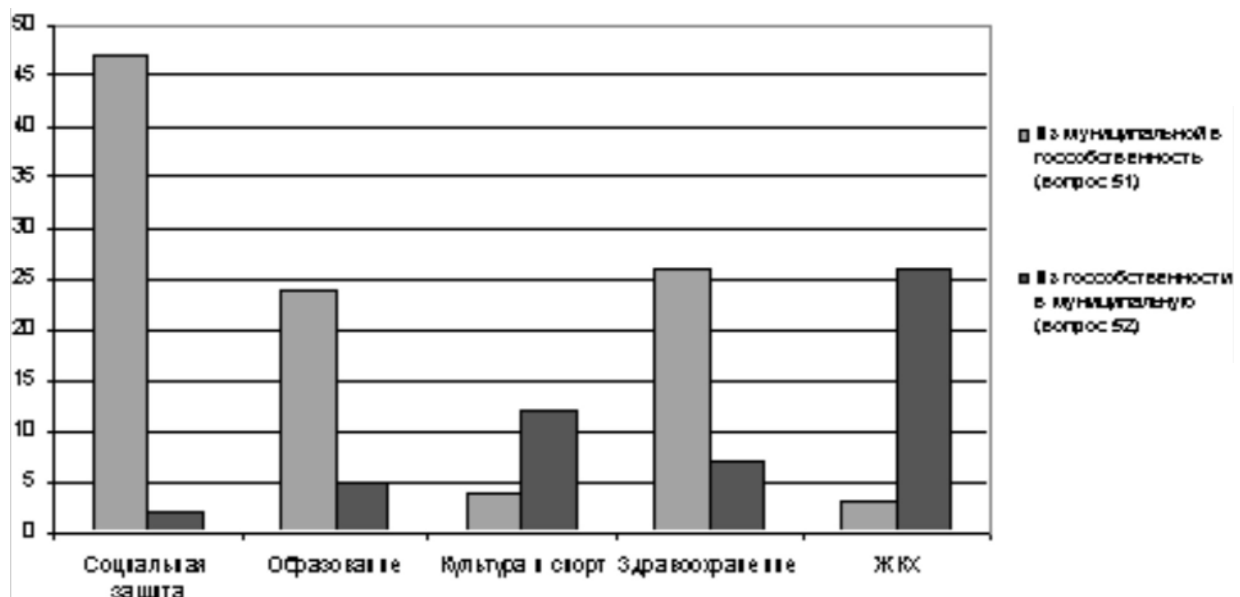
**Вопрос 52.** Осуществлялась ли в 2005 г. (планируется в 2006 г.) передача объектов государственной собственности (учреждения социальной защиты, здравоохранения, образования, ЖКХ и др.) в муниципальную собственность Вашего муниципального образования?

**Вопрос 53.** Имеются ли при передаче собственности спорные объекты, в отношении которых пока не принято решение?

**Вопрос 56.** Имелись ли у передаваемых государственных учреждений (предприятий) или муниципальных учреждений (предприятий) поселений долги на момент их передачи в муниципальную собственность Вашего муниципального образования?

<sup>1</sup> Ответы пришли из 83 городов.

Рис. 3. Число муниципальных образований, где осуществляется (или планируется в 2006 г.) передача имущественных объектов с муниципального уровня на государственный и наоборот (по отраслям)



К барьерам на пути добросовестного разграничения собственности между государством и муниципальными образованиями исследование 2006 года относит наличие спорных объектов, а также кредиторскую задолженность передаваемых предприятий и учреждений. Около трети респондентов анкетирования-2006 отметили, что у них есть спорные объекты, в отношении которых вопрос пока никак не решается. Больше всего таких спорных объектов в отраслях здравоохранения, культуры и спорта, а также ЖКХ (больницы, в структуре которых предоставляется специализированная медицинская помощь; спорткомплексы, где в свое время спортсмены проходили подготовку к международным соревнованиям и Олимпийским играм; театры, централизованные библиотечные системы, городские рынки).

Чаще всего данные споры разрешаются по соглашению сторон (56,6% ответивших). В то же время судебные разбирательства также достаточно широко распространены: треть муниципальных образований, ответивших на данный вопрос, хотя бы однажды прибегали к этой мере. Однако лишь один респондент назвал суд в качестве единственного способа разрешения подобных конфликтов в его муниципальном образовании (табл. 9).

Таблица 9  
Способы разрешения споров при передаче собственности

Вариант ответа	Число муниципальных образований, отметивших данный вариант	% от числа ответивших на вопрос
Через судебное разбирательство	1	1,9
По согласованию сторон	30	56,6
И тем, и другим способом	16	30,2
Затрудняюсь ответить	1	1,9

Около 45% муниципалитетов в опросе 2006 года отметили, что разграничиваемое в их пользу или ими в пользу государства имущество обременено долгами. Это еще одна проблема разграничения собственности. Для муниципальных образований (как, впрочем, и для органов государственной власти) она выливается в рост наведенных реформой дополнительных расходов, не предусмотренных утвержденными на 2006 год бюджетами.



# Планирование муниципального социально-экономического развития, мониторинг и оценка муниципальных программ

## Документы социально-экономического развития муниципальных образований

Стратегическое и комплексное среднесрочное планирование — достаточно новые инструменты социально-экономического развития на местном уровне. Согласно опросу 2004 года, 52% городов в целом по выборке разрабатывали те или иные документы, в которых описывались долгосрочные перспективы их развития (центры субъектов Федерации — 70%).

В опросе-2006 доля городов, осуществляющих стратегическое планирование, увеличилась до 57%. Хотя бы один документ стратегического планирования имеется у 29 городских округов (64% от всех городских округов) и 17 городских поселений (44% от всех городских поселений). В последнем случае достаточно высокий показатель связан с тем, что в эту группу попали 12 городов областного значения, которые до реформы были самостоятельными муниципальными образованиями.

Изменение статуса городов, в ходе муниципальной реформы попавших в выборку, и появление большого числа вновь образованных муниципалитетов в опросе-2006 привело к тому, что по сравнению с исследованием 2004 года значительно изменилась структура ответов на вопросы о краткосрочном и среднесрочном планировании социально-экономического развития городов. Доля городов, имеющих разработанные краткосрочные или среднесрочные плановые документы социально-экономического развития, уменьшилась с 74 до 58% (среди участвовавших в анкетировании городских округов готовый комплексный документ имеют 70%, а среди городских поселений — только 48%). В то же время доля городов, где подобные планы находятся в стадии разработки или их разработка планируется, в 2004 году составляла 19%, два года спустя — уже 31,3% от числа ответивших (табл. 10).

**Таблица 10**

**Распределение муниципальных образований, принявших участие в опросе 2006 года, при ответе на вопрос о наличии краткосрочных или среднесрочных комплексных планов (программ) социально-экономического развития**

Статус города по ФЗ № 131 (вопрос 3)	Существует ли краткосрочный или среднесрочный комплексный план (программа) социально-экономического развития? (вопрос 98)					Всего
	Да	Разрабатывается в данный момент	Планируется	Нет	Иное	
Городской округ	31	8	2	2	1	44
Городское поселение	18	9	6	3	1	37
Муниципальный район	1	1				2
Всего	50	18	8	5	2	83

По результатам обоих опросов можно сделать вывод, что среднесрочные комплексные плановые документы более распространены, чем долгосрочные стратегии. Эти документы активнее берутся на вооружение даже вновь образованными муниципалитетами. Данное заключение косвенно подтверждается тем, что доля муниципальных образований, не планирующих принимать среднесрочную комплексную программу, согласно опросу-2006, уменьшилась по сравнению с опросом-2004 с 7,5 до 6%.

Местное сообщество с интересом относится к созданию документов стратегического и среднесрочного планирования. По крайней мере, такой вывод следует из результатов опросов. Вместе с тем доля граждан, принимавших активное участие в процессе создания этих документов, уменьшилась с 59 до 50% (табл. 11).

**Вопрос 96. Есть ли в Вашем муниципальном образовании документы, описывающие стратегическое развитие города на долгосрочную перспективу?**

- Стратегия.
- Стратегический план развития.
- Концепция стратегического развития.
- Иное.

**Вопрос 98. Существует ли в Вашем городе краткосрочный или среднесрочный комплексный плановый документ социально-экономического развития (среднесрочный план, программа)?**

- Да, на период с \_\_\_\_\_ по \_\_\_\_\_.
- Разрабатывается в данный момент.
- Планируется.

**Вопрос 97. Принимало ли местное сообщество (общественные организации, партии, предприятия, пресса) участие в процессе создания этих документов?**

- Да, местное сообщество принимало активное участие, вносило предложения.
- Проходили общественные слушания.
- Информация была доведена до местного сообщества.
- Иное.
- Нет.

**Вопрос 100. Реализуются ли на данный момент документы социально-экономического развития города?**

**Вопрос 101. Укажите причину, по которой разработанные документы не реализуются.**

**Таблица 11**  
**Распределение муниципальных образований, учитывающих мнение населения при разработке документов стратегического планирования**

Форма общественного участия при работе над стратегическим документом	% муниципальных образований, использовавших данную форму, от числа ответивших на вопрос	
	2004	2006
Местное сообщество принимало активное участие, вносило предложения	59,0	50,0
Проходили общественные слушания	21,0	10,7
Информация была доведена до местного сообщества	44,0	28,6
Местное сообщество активного участия не принимало	11,0	10,7

Кроме того, меньше стало муниципальных образований, которые проводили обязательные в процессе создания таких документов публичные слушания: если в 2004 году их был 21%, то в 2006 году — 10,7%. 29% респондентов заявили, что информация была просто доведена до местного сообщества. Некоторые муниципалитеты вообще не проинформировали население о том, как будет развиваться их муниципальное образование в долгосрочной (11%) и среднесрочной (17%) перспективе. Причиной такого отношения к мнению населения может быть не только невнимание некоторых глав муниципальных образований к данному вопросу, но и неверие в сам документ, который должен быть вынесен на суд широкой общественности. Эти факты могут служить индикаторами того, что одна из главных декларируемых целей реформы — приближение местного самоуправления к населению — не реализуется, более того, заметны тенденции "обюрокративания" МСУ.

В опросе-2006 88% респондентов отметили, что "главный" стратегический документ реализуется (в 2004 — 84%). Отрицательный ответ на этот вопрос дали 16% городов в исследовании 2004 года и 12% — в исследовании 2006 года. По данным обоих опросов, в числе причин этого чаще всего фигурировали неготовность документа и нехватка финансовых средств. Некоторые респонденты особо выделили следующие причины: "документы социально-экономического развития реализуются не полностью, так как из федерального бюджета средства выделяются не в полном объеме", "комплексная программа не одобрена Минэкономразвития, реализуются только отдельные целевые программы" (ответ городов — центров субъектов Федерации), "нет бюджета развития, живем по минимальным стандартам, которые установил субъект". Судя по всему, многие главы муниципальных образований убеждены, что единственным или как минимум основным источником финансирования местных программ должны служить государственные средства, между тем речь идет именно о местных документах, то есть планах и программах, которые должны разрабатываться с учетом ресурсных возможностей местного сообщества, а также возможностей привлечения инвестиций для развития муниципальных образований.

## Мониторинг и оценка муниципальных программ и планов

Исследование 2006 года показало, что оценка по-прежнему в меньшей степени, чем мониторинг, распространена в муниципальной практике. В исследовании 2004 года около 60% городов заявляли, что знакомы с технологией мониторинга реализации муниципальных программ, и немногим меньше число (55%) — что знакомы с технологией оценки. По результатам опроса-2006 54,7% муниципалитетов осуществляют мониторинг и 37% — оценку.

При ответе на вопрос "Вносятся ли коррективы в стратегию и программы социально-экономического развития муниципального образования по результатам мониторинга (оценки)?" в исследовании-2006 10,5% глав муниципальных образований отметили, что по результатам мониторинга (оценки) коррективы в стратегию и программы не вносятся. В исследовании 2004 года города, где до конца выдерживалась схема "мониторинг — оценка — изменения по итогам оценки", составляли 40% от общего числа городов, разрабатывающих программы и планы муниципального социально-экономического развития. Но и в них в подавляющем большинстве случаев оценивался лишь ход реализации программы, а не ее результаты и влияние, которое было оказано на социально-экономическую ситуацию в регионе. Из этого следует, что мониторинг и оценка в большей степени воспринимаются как своего рода процедурные формальности, нежели как реальные управленческие инструменты.

**Вопрос 102. Производится ли мониторинг или оценка реализации стратегии и программ социально-экономического развития города?**

МОНИТОРИНГ

- Да.
- Нет.
- Планируется.

ОЦЕНКА

- Да.
- Нет.
- Планируется.

**Вопрос 103. Вносятся ли коррективы в стратегию и программы социально-экономического развития города по результатам мониторинга (оценки)?**

- Да.
- Нет.
- Планируется.

# Формирование органов местного самоуправления

## Главы муниципальных образований

Вопрос о приоритете прямых или непрямых выборов главы муниципального образования всегда стоял остро. Опрос-2004, проходивший в рамках действия ФЗ № 154, показал, что 91% ответивших на вопрос респондентов (83 города) использовали модель прямых выборов глав муниципальных образований и только в 7% выбирали главу из состава представительных органов. В 2% городов должность выборного главы муниципального образования уставом вообще не была предусмотрена, в них деятельность по осуществлению местного самоуправления возглавляло иное должностное лицо.

ФЗ № 131 более жестко регламентирует состав органов местного самоуправления. Наличие главы муниципального образования наравне с представительным и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления является обязательным. Иначе определяется и позиция главы муниципального образования городского типа: он может возглавлять только представительный или исполнительный орган (исключение — сельские поселения). Этой позицией обусловлена модель выбора главы муниципального образования, поскольку по закону он может возглавлять исполнительно-распорядительный орган лишь в том случае, если избран всеобщим голосованием. Данная норма закона не вполне устраивает субъекты Российской Федерации, пытающиеся расширить сферу своего влияния на исполнительные органы муниципальных образований. Это влияние обычно нивелируется избранием главы муниципального образования на всеобщих выборах — именно поэтому данная конструкция закреплена в ФЗ № 131. Вместе с тем при регулировании организационных основ вновь образованных муниципальных образований в переходный период ФЗ № 131, наоборот, расширяет права субъектов Федерации. Если структура органов местного самоуправления не определена на местном референдуме или иное не установлено уставом муниципальных образований, модель выбора главы муниципального образования, избираемого впервые, устанавливается законом субъекта Федерации.

Опрос 2006 года показал, что модель выбора главы муниципального образования в исследуемых городах в ходе последней муниципальной реформы значительно изменилась. Прямые всеобщие выборы главы муниципального образования реализуются теперь только в 74% городов, а в 26% глава выбирается из состава депутатов.

**Вопрос 23. Глава Вашего муниципального образования в соответствии с Уставом избирается:**

- всеобщим голосованием,
- из состава депутатов?

**Таблица 12**

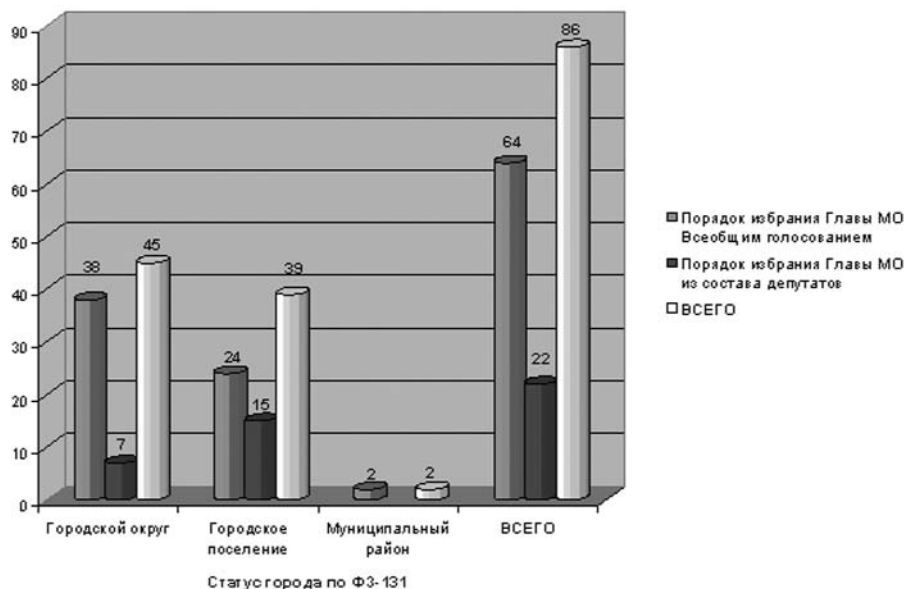
**Распределение муниципальных образований в соответствии с порядком выбора главы муниципального образования**

Статус города по ФЗ № 131 (вопрос 3)	Глава МО в соответствии с Уставом является (вопрос 22):				Всего
	главой представительного органа МСУ		главой исполнительного органа МСУ (администрации)		
	Выборы из состава депутатов	Выборы всеобщим голосованием	Выборы из состава депутатов (нельзя по закону)	Выборы всеобщим голосованием	
Городской округ	7	2	—	36	45
Городское поселение Муниципальный район	15	2	—	22	39
	0	0	—	2	2
Итого	22	4	—	60	86

Уменьшение на 17 п.п. доли муниципальных образований, избирающих главу всеобщим голосованием, частично обусловлено тем, что в ряде регионов для вновь образованных муниципальных образований законом субъекта РФ<sup>1</sup> определена модель выбора главы только из состава депутатов, а частично — желанием депутатов из обследованных городов. Из 16 городов, где изменился порядок выбора (от всеобщих — к выборам из состава депутатов), 8 муниципальных образований находятся в регионах, где порядок определен законом субъекта, а 8 изменили порядок избрания сами.

Порядок избрания главы муниципального образования на всеобщих выборах характерен преимущественно для тех городских округов, где традиции местного самоуправления уже сформировались (рис. 4). Это подтверждают данные опроса-2006.

**Рис. 4. Распределение модели выбора глав муниципальных образований в соответствии со статусом городов как муниципальных образований**



В ходе анкетирования выявились факты судебного спора, инициированного населением против закона, принятого субъектом РФ (Гатчина Ленинградской области и Ревда Свердловской области). Но результат судебных рассмотрений на момент анкетирования был не ясен.

## Представительные органы муниципальных образований

Опрос муниципальных образований в 2004 году показал, что число депутатов представительных органов сильно различалось даже в близких по численности населения городах. ФЗ № 154 не регламентировал численность представительных органов, поэтому они формировались в зависимости от сложившейся в муниципальном образовании модели управления и распределения политических сил. Например, представительный орган Великого Новгорода состоял всего из 9 депутатов, а Петропавловска-Камчатского — из 60. Представительные органы хотя и были созданы к 2004 году в большинстве опрошенных муниципалитетов (99%), имели незначительный объем полномочий, который определялся сильным в политическом и ресурсном плане исполнительным органом власти.

ФЗ № 131 изменил отношение к представительной ветви власти в муниципалитетах, усилив ее и наделив определенным кругом полномочий. Минимальная численность депутатов представительного органа местного самоуправления в законе теперь привязывается к численности населения муниципального образования. В соответствии с установленной минимальной численностью депутатов муниципалитеты, участвовавшие в опросе-2004, планировали увеличить численность своих депутатов: крупные и крупнейшие города — в 1,8 раза, средние — в 2,9, малые — в 2,7. Опрос-2006 показал, что, при общей тенденции к уве-

**Вопрос 28. Укажите численность представительного органа местного самоуправления в Вашем муниципальном образовании в соответствии с Уставом.**

**Вопрос 29. Сколько депутатов действует на постоянной основе?**

<sup>1</sup> Например, Закон Ленинградской области "Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области" от 30.05.2005 № 37-ОЗ определяет единственную форму выбора глав муниципальных образований — представительным органом из состава депутатов. Закон Тверской области "Об органах и должностных лицах местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Тверской области" от 28.04.2005 № 72-ОЗ, Закон Тульской области "Об установлении порядка избрания главы вновь образованного муниципального образования на первый срок..." от 27.05.2005 № 577-ОЗ и другие определяют такую же форму выбора глав для вновь образованных муниципальных образований.



личению численности депутатов, решения, принимаемые в отношении численности представительного органа местного самоуправления, зачастую существенно отличаются от значений, рекомендованных ФЗ № 131 (прил. 2). Причем наиболее значительное отклонение в сторону увеличения средней численности депутатов от рекомендуемой — на 4,8 единицы — наблюдается в группе малых городов. Крупнейшие города, напротив, в основном точно придерживаются рекомендаций ФЗ № 131 (табл. 13).

Таблица 13

Численность представительных органов городских администраций в 2006 году

Группа городов по численности населения (тыс. чел.)	Количество респондентов	Рекомендуемая численность депутатов (ч. 6 ст. 35 ФЗ № 131)	Средняя фактическая численность депутатов
1-10	5	10	14,8
10-30	28	15	17,0
30-100	40	20	20,9
100-500	9	25	25,8
Более 500	4	35	35,0

В целом, 56% респондентов определили численность своих депутатов точно в соответствии с рекомендациями ФЗ № 131, а 19% сформировали численный состав депутатского корпуса со значительным превышением федеральных рекомендаций — от 4 до 13 человек (прил. 2). Вместе с тем увеличение численности депутатского корпуса не означает, что увеличатся расходы на его содержание, поскольку число депутатов, действующих на постоянной основе, по-прежнему крайне невелико. В опросе-2006 65% респондентов отметили, что у них на постоянной основе будут действовать 1-2 депутата, в соответствии с нормой, установленной ФЗ № 131<sup>1</sup>. Даже в крупных и крупнейших городах только в пяти случаях численность освобожденных депутатов составила 3 и более штатные единицы. В 29% муниципальных образований, ответивших на данный вопрос, вообще нет освобожденных депутатов. Причем в 68% муниципалитетов, где не будет освобожденных депутатов, глава города является главой исполнительного органа, то есть здесь даже председатель представительного органа не является освобожденным. За исключением трех городов, которые по типу относятся к средним (Шадринск, Донецк и Михайловск), это малые города. Таким образом, в городах данного типа, несмотря на попытки ФЗ № 131 уравновесить влияние представительных и исполнительных органов местного самоуправления, сохраняется конструкция "сильный мэр — слабый Совет".

## Исполнительные органы местного самоуправления и их изменение в ходе реформы

### Структура администрации

В опросе-2004 68% руководителей городов в целом были удовлетворены сложившейся структурой администрации, и лишь 28% жаловались на то, что она не соответствует растущим потребностям.

Изменение объема полномочий органов местного самоуправления в ходе новой реформы потребовало изменений в структуре администрации всех муниципальных образований. Согласно опросу-2006 у более 40% муниципальных образований количество структурных подразделений администраций сократилось, у 2/3 в том числе сократилась и штатная численность (табл. 14).

Таблица 14

Изменение структуры и штатной численности администрации в соответствии с типом муниципального образования

Статус города по ФЗ № 131 (вопрос 3)	Варианты ответов					Затрудняюсь ответить	Всего
	Расширилась структура администрации			Сократилась структура администрации			
	Штатная численность не изменилась	Штатная численность увеличилась	Штатная численность сократилась	Штатная численность не изменилась	Штатная численность сократилась		
Городской округ	12	5	2	4	6	1	30
Городское поселение	12	2	—	5	10	—	29
Итого	24	7	2	9	16	1	59
Всего	33			25		1	59

<sup>1</sup> Не более 10% от общей численности депутатов (ст. 40).

**Вопрос 18. Изменилась ли структура администрации Вашего муниципального образования в соответствии с новым Уставом по сравнению с той, которая действовала в рамках Федерального закона № 154-ФЗ?**

**Вопрос 19. Как изменилась структура администрации Вашего муниципального образования в соответствии с новым Уставом по сравнению с той, которая действовала в рамках Федерального закона № 154-ФЗ?**

- Расширилась структура администрации.
- Сократилась структура администрации.
- Увеличилась штатная численность администрации.
- Сократилась штатная численность администрации.

Изменение структуры и штатной численности администрации напрямую зависит от трансформации статуса муниципального образования, которая произошла в ходе реформы. Например, сократилось число структурных подразделений администраций тех муниципалитетов, которые до реформы были самостоятельными муниципальными образованиями, причем в значительной степени тех, что были "понижены" в статусе. Как правило, можно говорить об увеличении числа структурных подразделений администрации некоторых вновь образованных муниципальных образований по сравнению с тем, что было до реформы.

Исследование 2006 года выявило одну интересную закономерность:

- 24 респондента (40,6% ответивших) заявили, что число структурных подразделений администрации увеличилось, но штатная численность не изменилась;
- 2 респондента (3,3% ответивших) отметили, что число структурных подразделений администрации увеличилось, а общая штатная численность — уменьшилась;
- и только 7 (11,7%) отметили, что у них и структура администрации усложнилась, и штат увеличился.

Оба исследования показали, что проблема определения оптимального размера штатной численности администрации продолжает оставаться актуальной. Согласно опросу-2004, представителей только 57% городов устраивало существующее количество сотрудников администрации, 42% были не удовлетворены численностью штата администрации, 2/3 из них испытывали нехватку сотрудников. И в том и в другом опросе главы муниципальных образований выказывали недовольство соотношением штатной численности и нагрузкой персонала.

Увеличение числа структурных подразделений администрации при неизменной численности персонала можно объяснить особенностями существующей финансовой и кадровой политики на уровне субъектов РФ, которые пытаются регулировать штатную численность в администрациях, особенно дотационных муниципальных образований. В результате штатная численность административных структур даже вновь созданных муниципальных образований увеличилась незначительно по сравнению с тем периодом, когда они не имели такого статуса. Искусственно сдерживаемая штатная численность администраций при отсутствии обоснованных нормативов приводит к снижению качества исполнения полномочий муниципальных образований.

Укомплектованность штата администрации

Анкетирование-2006 показало, что полностью штат администраций укомплектован лишь в 60% муниципальных образований. В 13% укомплектованность, по оценкам главы администрации, не превышает 90%, и это, за двумя исключениями, малые города.

**Вопрос 72. Насколько укомплектован штат Вашей администрации?**

- Укомплектован на 100%.
- Укомплектован на \_\_\_% (укажите).

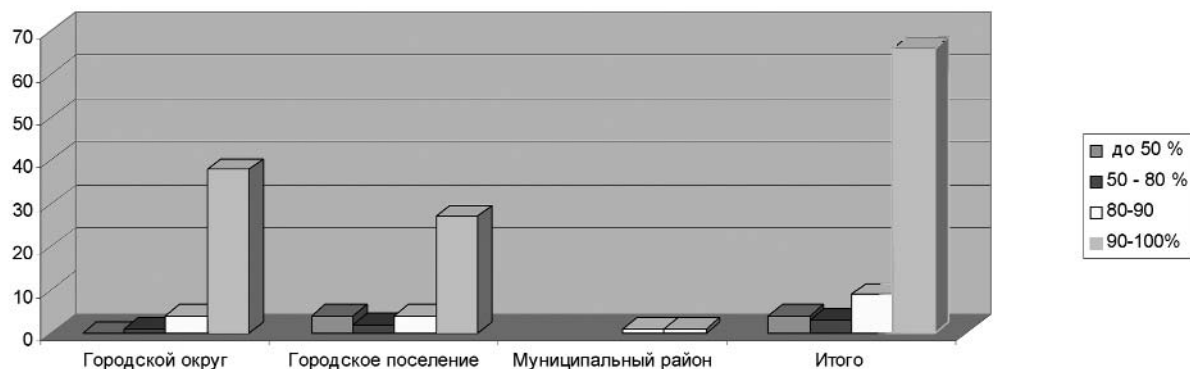
**Таблица 15**

**Распределение муниципальных образований по уровню укомплектованности штатов администраций**

Вариант ответа	% от общего числа участников анкетирования
Укомплектован на 100%	60
На 90-99%	21
На 80-89%	7
На 70-79%	1
На 60-69%	1
На 50-59%	2
Менее чем на 50%	2
Не дали ответа	5
Всего	100

Среди муниципальных образований с недостаточной укомплектованностью штата администраций преобладают вновь образованные муниципальные образования, которые до реформы местного самоуправления входили в состав других муниципальных образований (районов). Так, среди муниципальных образований с укомплектованностью не более 90% вновь образованные составляют 63% (рис. 5).

**Рис. 5. Распределение муниципальных образований в соответствии с уровнем укомплектованности штатов администраций**



### Квалификация сотрудников администрации

Опрос-2004 показал, что 2/3 глав городов имели претензии к квалификационному уровню сотрудников администрации и/или эффективности работы ее подразделений. Среди причин неэффективной работы респонденты называли недостаток мотивации сотрудников, слабое техническое оснащение, нехватку знаний в области современных управленческих технологий, перегруженность органов местного самоуправления государственными полномочиями. Кроме последней позиции, все предыдущие в ходе опроса-2006 сохранились, и, кроме того, к ним добавились новые:

- слабость юридической подготовки специалистов;
- старение кадров, отсутствие кадрового резерва;
- несоответствие уровня оплаты труда специалистов администрации уровню оплаты труда аналогичных специалистов на рынке труда.

Хотя в целом 83% глав муниципалитетов, участвовавших в опросе-2006, считают, что уровень квалификации специалистов должен позволить им справиться с поставленными задачами, наблюдается некоторое снижение степени их удовлетворенности качеством работы отдельных подразделений администрации — с 60% в 2004 году до 42,2% в 2006-м (и в том и в другом случае число ответивших респондентов — 83).

Переподготовка специалистов административных структур проводится в подавляющем большинстве муниципальных образований (89,5% городов, принявших участие в опросе-2006). По данным опроса-2004, этот показатель был еще больше — 95%.

Оба исследования в качестве структур, осуществляющих переподготовку муниципальных служащих, в первую очередь называют администрации соответствующего субъекта Российской Федерации или региональные вузы, в том числе местные отделения РАГС. В опросе-2004 такой ответ был получен из 80% городов, в опросе-2006 — из 67%, в том числе 40% ответивших отметили администрации субъектов РФ и 27% — региональные вузы, включая РАГС. Администрации самих муниципальных образований, согласно ответам респондентов, организуют курсы повышения квалификации довольно редко — не более 7%, по опросу 2006 года.

Уменьшение на 13 п.п. доли муниципальных образований, осуществляющих переподготовку своих кадров на базе методических центров субъектов Федерации, может объясняться либо уменьшением активности последних, либо появлением на рынке образовательных услуг иных организаций, осуществляющих подготовку и переподготовку кадров муниципальных служащих. Исследование 2006 года показало, что муниципалитеты по-прежнему отдают предпочтение краткосрочным формам обучения своих сотрудников.

**Вопрос 73. Достаточен ли квалификационный уровень сотрудников Вашей администрации для выполнения поставленных задач?**

**Вопрос 74. Существуют ли в Вашей администрации подразделения, которые испытывают трудности при выполнении поставленных задач?**

**Вопрос 75. Проводятся ли курсы повышения квалификации сотрудников администрации?**

**Вопрос 76. Кто их проводит?**

**Вопрос 77. Какие формы обучения сотрудников администрации практикуются в Вашем муниципальном образовании?**

Обеспечение сотрудников администрации компьютерами и доступом в Интернет

Продолжается компьютеризация городских администраций. За период 2004–2006 годов доля городов, где на 10 сотрудников администрации приходится не более трех компьютеров (низкий уровень компьютеризации), уменьшилась с 22 до 6%, а доля городов, в которых соответствующий уровень обеспеченности составляет 7 и более компьютеров (высокий уровень компьютеризации), выросла вдвое — с 21 до 42%.

В затруднительном положении пока находятся вновь образованные муниципальные образования, уровень компьютеризации которых невысок. Максимальное число сотрудников на один компьютер — 7 — отмечено в городах Бологое (Тверская область) и Пугачев (Саратовская область). Глава администрации Комсомольска (Ивановская область) отметил, что в администрации (штат которой составляет 6 сотрудников) компьютеров пока нет вообще. Полученные результаты свидетельствуют, что уровень материально-технического оснащения вновь создаваемых управленческих структур на уровне городских поселений оставляет желать лучшего (предположительно, на уровне сельских поселений ситуация еще хуже).

Результаты опроса-2006 позволяют говорить об определенном прогрессе в расширении присутствия российских муниципальных образований в Интернете. О наличии собственного веб-сайта заявили 51,2% от общего числа участников анкетирования, тогда как в 2004 году — только 39%. Другими словами, за два года присутствие российских городов в Интернете увеличилось почти на треть.

Доступ к Интернету имеется в подавляющем большинстве администраций — 88%, два года назад аналогичный показатель составил 85%. Вырос также процент сотрудников администрации, которым такой доступ обеспечен. Например, число муниципалитетов, в которых Интернет доступен только руководителям подразделений, уменьшилось с 22 (2004) до 14% (2006), в то время как число муниципальных образований, в которых Интернет доступен всем сотрудникам или отдельным сотрудникам администрации, увеличилось соответственно с 16 до 23% и с 52 до 55%.

## Гражданское участие в местном самоуправлении

Органы территориального общественного самоуправления (ТОС)

Территориальное общественное самоуправление в российском муниципальном движении — атрибут общественного самоуправления и мерило активности граждан при самостоятельном решении вопросов местного значения. Опрос-2004 показывал, что ТОСы организованы в среднем в 60% муниципальных образований, участвующих в опросе. Причем потребность в организации подобных структур выше у населения крупных городов: ТОСы были созданы в 96% крупных городов и лишь в 53% средних и малых. Участники опроса-2006 подтвердили данную тенденцию, хотя пропорции значительно изменились: ТОСы созданы в 46,5% муниципалитетов от общего числа респондентов. О наличии у них ТОСов заявили 49% городских округов и 45% городских поселений, положительно ответивших на данный вопрос анкеты. Столь заметное сокращение числа муниципальных образований, в которых действуют низовые формы самоуправления, очевидно, вызвано незавершенностью процесса регистрации ТОСов в соответствии с новым законодательством. Можно предположить также, что часть ТОСов прекратили свою деятельность из-за проблем с финансированием.

**Вопрос 82. Каков уровень компьютеризации в администрации Вашего муниципального образования?**

- Общее число сотрудников администрации \_\_\_\_.
- Количество рабочих компьютеров \_\_\_\_.

**Вопрос 83. Есть ли у Вашего муниципального образования собственный веб-сайт?**

**Вопрос 84. Есть ли в Вашей администрации доступ к Интернету?**

**Вопрос 85. Для кого обеспечен доступ к Интернету?**

- Для всех сотрудников администрации.
- Для руководителей подразделений.
- Для отдельных сотрудников администрации.
- Для сотрудников информационного отдела.
- Иное.

**Вопрос 87. Существуют ли в Вашем городе органы территориального общественного самоуправления (ТОС)?**

**Вопрос 88. Каков масштаб действий органов ТОС?**

- Масштаб микрорайона.
- Масштаб улицы.
- Масштаб дома.
- Иное.

**Вопрос 89. Какова схема финансирования органов ТОС?**

- Смета, финансируемая местным бюджетом.
- Сбор средств населения, проживающего на территории ТОС.
- И то и другое.
- Иное.



Исследование 2006 года показало, что согласно сложившейся муниципальной практике чаще всего ТОСы действуют на уровне микрорайона города — так обстоят дела в 44% муниципалитетах из числа ответивших на вопрос. В масштабах улицы или дома ТОСы действуют лишь в 24% муниципалитетов.

Оба исследования зафиксировали, что финансируется деятельность ТОСов, как правило, из бюджета (финансирование в данном случае может быть как прямым, так и осуществляться с помощью муниципальных грантов или разовых договоров на предоставление услуг), внебюджетных источников (спонсорские средства) или частных пожертвований граждан. Чаще всего ТОСы используют все три схемы финансирования, причем основной упор делается все же на бюджет и средства населения (соответственно 50 и 40% в опросе-2004 и 22 и 22% в опросе-2006), но 10% ТОСов в 2004 году и 3,5% в 2006-м заявили, что они действуют исключительно на общественных началах (табл. 16).

**Таблица 16**  
**Схемы финансирования деятельности ТОСов**

Вариант ответа	% от числа ответивших на вопрос
Смета, финансируемая местным бюджетом	22,0
Сбор средств населения, проживающего на территории ТОСа	22,0
Иное (спонсорские средства, на общественных началах)	31,7
Два или три перечисленных варианта одновременно	14,6
Затрудняюсь ответить	7,3
Отказ от ответа	2,4
ИТОГО	100,0

## Общественные консультационные структуры, содействующие социально-экономическому развитию города

Около 80% муниципальных образований, участвовавших в опросе 2004 года, говорили о практике формирования при администрациях общественных консультационных структур. Опрос-2006 показал существенное уменьшение числа таких общественных формирований: в среднем по выборке положительно ответили на данный вопрос лишь 55% респондентов. Уменьшение показателя произошло в результате появления в выборке значительного числа вновь образованных муниципальных образований. Так, в городских округах о наличии общественных консультационных структур заявили 74% респондентов. В этих муниципальных образованиях структуры взаимодействия с общественностью изменились мало. Среди городских поселений о наличии сложившихся общественных связей в форме консультационных органов заявили только 40% респондентов.

Вариантов названия общественных консультационных структур довольно много. Большинство из них (около 60% от общего числа) не содержат прямого указания ни на членский состав данных органов, ни на область курируемых ими вопросов. Можно заключить, что такие структуры формируются из представителей различных заинтересованных сторон, действующих в местном сообществе, а в их компетенцию входит сопровождение достаточно широкого круга вопросов муниципального развития.

Наиболее распространенные наименования таких структур — общественный совет, общественная палата, координационный совет, наблюдательный совет. Часто к названию структуры добавляется указание "при мэре", "при главе города", "при администрации" и т.п.

**Вопрос 90.** Существует ли в Вашем муниципальном образовании система общественных консультационных структур (например, координационный совет, совет при Думе, совет при мэрии и т.п.)?

**Вопрос 91.** Укажите их названия.

## Средства массовой информации и формы связи между населением и органами местного самоуправления

Исследование 2006 года показало, что городов, где имеются местные СМИ, в процентном отношении стало существенно меньше. Если в опросе-2004 о наличии местной газеты заявляли 99% респондентов, то спустя два года — только 77%. Прочими видами СМИ обладают менее половины участников опроса-2006 (радио — 42%, телевидение — 31%), в то время как, по данным опроса-2004, на наличие радиостанции и телеканала указали 73 и 70% респондентов соответственно. Значительное сокращение местных СМИ в ходе муниципальной реформы обусловлено двумя важными причинами: отсутствием на момент опроса в ФЗ № 131 полномочия по финансовому обеспечению средств массовой информации, а также наличием значительного числа вновь образованных муниципальных образований — городских поселений, в которых данная деятельность не всегда присутствовала.

Из всех форм связи населения и органов местного самоуправления муниципалитеты — участники и того и другого анкетирования чаще всего практикуют личные встречи депутатов с населением и публикации ответов на обращения жителей в местной прессе (табл. 17).

**Таблица 17**

**Распределение респондентов в соответствии с формами связи с населением, практикуемыми органами местного самоуправления**

Форма связи населения и органов МСУ	% муниципальных образований, практикующих данную форму, от общего числа участников анкетирования	
	2004	2006
Ответы на вопросы граждан в прямом эфире по радио и ТВ	67	62,8
Публикации ответов на обращения жителей в прессе	94	86,0
Интернет-форум	22	16,3
Горячие телефонные линии	64	61,6
Личные встречи депутатов с населением	99	91,9
Общественные приемные	70	75,6
Никакие формы не практикуются	–	1,2

Достаточно распространен институт общественных приемных — интересно, что это единственная форма, популярность которой, согласно опросу-2006, возросла по сравнению с итогами опроса-2004. Доля использования прочих форм общения уменьшилась — возможно, из-за того, что в ходе реформы часть городов получили статус муниципальных образований и только с января 2006 года начали свою самостоятельную деятельность. В целом же, опрос-2006 продемонстрировал, что подход органов местного самоуправления к учету мнения населения по разным вопросам жизни местного сообщества стал более формальным.

Сопоставление ответов на данный вопрос с ответами на вопрос о наличии собственного веб-сайта показывает, что лишь около трети муниципалитетов, имеющих свой сайт, используют его для организации общения с населением. Современные информационные технологии пока не стали действенным средством налаживания диалога власти и общества на муниципальном уровне.

**Вопрос 94. Есть ли в Вашем городе газета, радио, телевидение, финансируемые из средств местного бюджета?**

**Вопрос 95. Какие формы связи населения и органов местного самоуправления реализуются в Вашем городе?**

- Ответы на вопросы граждан в прямом эфире по радио и ТВ.
- Публикации ответов на обращения жителей в прессе.
- Через интернет-форум.
- Горячие телефонные линии.
- Личные встречи депутатов с населением.
- Общественные приемные.
- Иное.
- Никакие не практикуются.

## Механизмы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного самоуправления и учета их мнения

Исследование 2004 года показало, что наиболее популярной формой непосредственного участия граждан в местном самоуправлении были сходы и собрания — они практиковались в 70% городов, причем не только средних и малых, но и крупных.

В 2006 году картина изменилась: чаще всего назывались публичные слушания — 70,9% (в опросе-2004 — 29%). Доля собраний граждан уменьшилась до 62,8%, хотя все равно остается достаточно высокой. Это объяснимо: данные формы привлечения граждан к осуществлению местного самоуправления относятся к наименее затратным и не требуют сложной организации. Опросы общественного мнения остались примерно на том же уровне, несмотря на то, что в опросе-2006 51% муниципалитетов являются вновь образованными муниципальными образованиями. В 2004 году опросы практиковали около 56% муниципалитетов (малые города — 45%), в 2006-м — 51,2% от числа участников анкетирования. Кроме того, значительно изменилось содержание опросов. Исследование 2004 года показало, что опросы проводились преимущественно в период предвыборной кампании, чтобы выявить политические приоритеты населения, а спустя два года исследование продемонстрировало, что, помимо "выборных тем", чаще всего опросы проводились на такие темы, как строительство тех или иных объектов на территории муниципального образования, качество предоставления услуг, выявление тех или иных проблем в деятельности органов местного самоуправления в целом или отдельных муниципальных служб.

Табл. 18 демонстрирует другие наиболее заметные механизмы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, выявленные при анкетировании в 2006 году.

**Вопрос 92. Какие механизмы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления использовались в Вашем городе на практике в течение 2003—2005 гг.?**

- Сход граждан.
- Местный референдум.
- Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ.
- Голосование по отзыву выборного должностного лица МСУ.
- Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования.
- Голосование по вопросам преобразования муниципального образования.
- Правотворческая инициатива.
- Публичные слушания.
- Собрания граждан.
- Конференции граждан.
- Опрос общественного мнения.
- Иное.

**Вопрос 93. По каким вопросам городской жизни проводились опросы населения?**

**Таблица 18**

**Распределение муниципальных образований, по формам общественного участия в местном самоуправлении**

Форма общественного участия	% муниципальных образований, практикующих данную форму, от общего числа участников анкетирования	
	2004	2006
Сход	70	44,2
Референдум	Вопрос не задавался	15,1
Голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц	11,6	2,3
Голосование по вопросам изменения границ и других преобразований муниципальных образований	Вопрос не задавался	9,3
Правотворческая инициатива	Вопрос не задавался	10,5
Публичные слушания	29	70,9
Собрания граждан	70	62,8
Конференции граждан	Вопрос не задавался	17,4
Опрос общественного мнения	56	51,2

## Заключение

Сравнительный анализ результатов исследования "Городское самоуправление в современной России" и "Мониторинг реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления..." позволяет сделать следующие выводы:

1. ФЗ № 131, с одной стороны, позволил получить самостоятельность городам, ранее не являвшимся муниципальными образованиями, с другой — не защитил часть городов, имевших статус муниципальных образований (города республиканского, краевого, областного значения) от потери данного статуса в результате решений, принятых субъектами Федерации.

2. За первый год реформы местного самоуправления самостоятельность городов в управлении муниципальными ресурсами (формирование и исполнение бюджета, муниципальная собственность) не только не увеличилась, но и уменьшилась, по ряду позиций весьма существенно. Подчеркнем, что речь идет именно о городах, имевших к 2006 году существенный опыт решения вопросов местного значения, а не о вновь образованных сельских поселениях.

3. Реформа местного самоуправления негативнее всего повлияла на бюджетную обеспеченность тех городских поселений Российской Федерации, которые имели собственные бюджеты до реформы и полный набор полномочий по ФЗ № 154.

4. Острота проблемы незавершенности процесса регистрации права собственности на муниципальное имущество не только не уменьшилась с началом реформы, но и возросла в результате появления значительного числа вновь образованных муниципальных образований, которые данный процесс только начинают.

5. Одной из проблем разграничения собственности является значительная кредиторская задолженность у ряда передаваемых предприятий и учреждений.

6. Политические элиты на уровне муниципальных образований и население городов по-прежнему отдают предпочтение прямым всеобщим выборам главы муниципального образования, закрепляя свой выбор в уставе муниципального образования.

7. В ходе реформы местного самоуправления и разграничения полномочий значительно изменяются структура и функции администраций муниципальных образований. Вместе с тем достаточно распространена практика увеличения числа структурных подразделений администрации при неизменной численности персонала. Это зачастую ведет к тому, что штатная численность администраций муниципалитетов перестает соответствовать увеличившемуся объему задач.

8. Анкетирование продемонстрировало слабую техническую оснащенность вновь образованных городских поселений.

9. Результаты опроса-2006 позволяют говорить об определенном прогрессе в расширении присут-

ствия российских муниципальных образований в Интернете. Однако лишь треть муниципалитетов, имеющих свой сайт, используют его для организации общения с населением. Современные информационные технологии еще не стали действенным средством налаживания диалога власти и общества на муниципальном уровне.

10. В ходе реформы местного самоуправления возросло количество форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением, хотя ТОСы по-прежнему являются наиболее ярким проявлением активности местного сообщества. Муниципалитеты стали активнее обращаться к опросу общественного мнения, чтобы выявить отношение населения к тем или иным управленческим и хозяйственным решениям. Однако работа с населением и развитие гражданской активности пока не стали приоритетными стратегическими направлениями деятельности муниципалитетов, поэтому в ряде городов даже важнейшие стратегические решения по развитию территории принимаются без учета мнения населения.

11. По сравнению с 2004 годом активизировались процессы подготовки муниципалитетами документов социально-экономического планирования, главным образом среднесрочных комплексных программ. Доля муниципальных образований, имеющих готовые документы, несколько уменьшилась, зато существенно увеличилась доля муниципальных образований, планирующих разработку программ или находящихся в процессе разработки, в том числе, что особенно важно, среди вновь образованных муниципальных образований.

При всей предварительности и неоднозначности первых результатов мониторинга, можно подвести некоторые итоги.

Очевидно, что не происходит декларированного приближения местного самоуправления к людям, наоборот, заметны черты его бюрократизации и отчуждения.

Как и предполагалось, "цена" выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований оказалась достаточно высокой — наиболее активные и успешные города в очередной раз получили сигнал "не высываться", что не лучшим образом повлияет на мотивацию их самоуправления в будущем. Степень самостоятельности в управлении муниципальными бюджетами остается низкой, поэтому даже те, кто выиграл в результате выравнивания, вряд смогут воспользоваться всеми связанными с этим преимуществами.

Пока не подтверждаются опасения по поводу раздувания бюрократического аппарата и увеличения административных расходов на содержание местного самоуправления. Вместо этого налицо попытки имитации "правильных" управленческих структур, которые на деле вряд ли окажутся эффективными.

Впрочем, мы видим, что в ходе реформы удалось избежать резких конфликтов общероссийского масштаба, пробиваются робкие ростки нового. Хотелось бы, чтобы на следующем этапе преобразований оснований для оптимизма было больше.



# Приложения

## 1. Распределение городов, принявших участие в анкетировании, по субъектам Федерации

Субъект Федерации	Большие города		Средние города		Малые города		Все города		Доля городов, принявших участие в опросе-2006, от опроса-2004, %
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	
Алтайский край	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Амурская область	0	0	1	0	1	0	2	0	0
Архангельская область	1	0	1	1	3	1	5	2	40
Астраханская область	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Брянская область	0	0	0	0	2	1	2	1	50
Владимирская область	1	1	1	0	5	2	7	3	43
Вологодская область	1	0	0	0	1	1	2	1	50
Воронежская область	0	0	2	0	1	0	3	0	0
Ивановская область	1	0	1	0	3	2	5	2	40
Иркутская область	3	3	0	0	2	2	5	5	100
Калининградская область	0	0	0	0	3	2	3	2	67
Калужская область	1	0	0	0	2	1	3	1	33
Камчатская область	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Карач.-Черкесская Республика	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Кемеровская область	0	0	2	0	1	0	3	0	0
Кировская область	0	0	1	0	4	2	5	2	40
Костромская область	1	0	0	0	4	1	5	1	20
Краснодарский край	0	0	2	1	0	0	2	1	50
Красноярский край	2	2	0	0	4	2	6	4	67
Курганская область	0	0	1	1	1	1	2	2	100
Курская область	0	0	0	0	3	1	3	1	33
Ленинградская область	0	0	5	2	4	2	9	4	44
Магаданская область	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Московская область	3	1	3	0	4	1	10	2	20
Мурманская область	0	0	1	1	0	0	1	1	100
Нижегородская область	1	1	3	2	3	1	7	4	57
Новгородская область	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Новосибирская область	0	0	1	1	0	0	1	1	100
Омская область	0	0	0	0	2	2	2	2	100
Оренбургская область	1	0	0	0	2	1	3	1	33
Орловская область	0	0	1	1	0	0	1	1	100
Пензенская область	0	0	0	0	1	1	1	1	100
Пермская область	2	0	1	0	3	1	6	1	17
Приморский край	2	0	2	0	3	3	7	3	43
Псковская область	2	0	0	0	2	1	4	1	25
Республика Алтай	0	0	1	0	0	1	1	1	100
Республика Башкортостан	1	0	1	0	0	0	2	0	0
Республика Карелия	1	0	0	0	2	1	3	1	33
Республика Коми	0	0	0	0	3	1	3	1	33
Республика Марий-Эл	1	0	0	0	1	0	2	0	0
Республика Мордовия	0	0	0	0	1	1	1	1	100
Республика Саха (Якутия)	1	0	1	0	1	0	3	0	0
Республика Татарстан	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Республика Хакасия	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Ростовская область	4	1	1	1	3	0	8	2	25
Рязанская область	1	0	0	0	3	1	4	1	25
Самарская область	2	1	1	1	2	1	5	3	60
Саратовская область	0	0	0	0	3	2	3	2	67
Сахалинская область	1	1	0	0	1	0	2	1	50
Свердловская область	0	0	3	2	6	2	9	4	44
Смоленская область	0	0	0	0	2	2	2	2	100
Ставропольский край	1	0	0	1	4	2	5	3	60
Тамбовская область	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Тверская область	0	0	0	0	8	4	8	4	50
Томская область	1	1	0	0	1	1	2	2	100
Тульская область	2	1	1	0	4	2	7	3	43
Удмуртская Республика	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Ульяновская область	1	0	0	0	1	1	2	1	50
Ханты-Мансийский АО	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Челябинская область	2	0	3	1	6	2	11	3	27
Читинская область	1	0	1	0	1	0	3	0	0
Чувашская Республика	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Ямало-Ненецкий АО	0	0	0	0	1	1	1	1	100
Ярославская область	0	0	0	0	1	0	1	0	0
ИТОГО	52	13	42	16	123	57	217	86	40

## 2. Численность депутатского корпуса в городах в соответствии с численностью населения

Муниципальное образование	Численность населения (чел.)	Группы городов по численности населения (тыс. чел.)	Рекомендуемая численность депутатов (ч. 6 ст. 35 ФЗ № 131)	Численность депутатов по факту	Отклонение от рекомендаций	Среднее отклонение (чел.)	Число депутатов, действующих на постоянной основе
Комсомольск	9 363	1-10	10	12	2	4,8	0
Нестеров	4 902	1-10	10	15	5		1
Кириллов	8 183	1-10	10	15	5		0
Орлов	8 426	1-10	10	15	5		0
Западная Двина	9 647	1-10	10	17	7		1
Осташков	20 022	10-30	15	20	5	2	0
Калязин	14 424	10-30	15	19	4		1
Далматово	14 650	10-30	15	16	1		1
Приволжск	17 983	10-30	15	16	1		1
Исилькуль	26 414	10-30	15	16	1		Пропущенное знач.
Вуктыл	17 652	10-30	15	25	10		1
Сельцо	18 639	10-30	15	25	10		2
Гагарин	27 759	10-30	15	25	10		0
Тюкалинск	12 142	10-30	15	15	0		1
Печоры	12 696	10-30	15	15	0		0
Юрюзань	13 719	10-30	15	15	0		1
Венев	15 869	10-30	15	15	0		1
Гремячинск	16 343	10-30	15	15	0		0
Лакинск	16 577	10-30	15	15	0		0
Ясный	17 945	10-30	15	15	0		0
Среднеуральск	19 648	10-30	15	15	0		0
Инза	19 699	10-30	15	15	0		0
Яранск	19 766	10-30	15	15	0		0
Подпорожье	19 926	10-30	15	15	0		0
Ковылкино	21 486	10-30	15	15	0		0
Льгов	22 896	10-30	15	15	0		1
Лермонтов	24 805	10-30	15	15	0		2
Бологое	25 782	10-30	15	15	0		1
Новоалександровск	26 952	10-30	15	15	0		1
Аткарск	27 805	10-30	15	15	0		1
Ивангород	11 110	10-30	15	21	6		0
Бородино	18 972	10-30	15	21	6		2
Ряжск	22 378	10-30	15	21	6		1
Костомукша	30 283	30-100	20	20	0	0,9	1
Малоярославец	31 262	30-100	20	20	0		2
Донской	31 738	30-100	20	20	0		3
Киржач	31 927	30-100	20	20	0		2
Десногорск	32 081	30-100	20	20	0		1
Кинель	32 838	30-100	20	20	0		2
Дивногорск	34 102	30-100	20	20	0		1
Фокино	35 357	30-100	20	20	0		2
Шарья	38 950	30-100	20	20	0		2
Каменка	40 391	30-100	20	20	0		0
Пугачев	41 979	30-100	20	20	0		2
Новодвинск	42 900	30-100	20	20	0		2
Заволжье	42 905	30-100	20	20	0		2
Советск	43 408	30-100	20	20	0		2
Стрежевой	44 243	30-100	20	20	0		1
Усть-Кут	47 640	30-100	20	20	0		1
Отрадный	49 115	30-100	20	20	0		1
Верхняя Салда	50 063	30-100	20	20	0		2
Балахна	55 729	30-100	20	20	0		0
Алатиты	63 261	30-100	20	20	0		2
Сосновый Бор	66 552	30-100	20	20	0		2
Котлас	72 894	30-100	20	20	0		2
Бор	78 538	30-100	20	20	0		1
Кушва	34 257	30-100	20	15	-5		1
Лабитнанги	34 905	30-100	20	15	-5		0
Коркино	39 860	30-100	20	15	-5		1
Ревда	61 977	30-100	20	15	-5		0
Шатура	31 800	30-100	20	17	-3		0
Шадринск	80 272	30-100	20	24	4		0
Ейск	96 072	30-100	20	24	4		1
Лесозаводск	42 199	30-100	20	23	3		2
Ливны	51 896	30-100	20	32	12		2
Гатчина	88 707	30-100	20	33	13		2
Донецк	52 075	30-100	20	21	1		0
Горно-Алтайск	52 793	30-100	20	21	1		1
Михайловск	59 138	30-100	20	21	1		0
Партизанск	51 440	30-100	20	22	2		1
Искитим	63 782	30-100	20	25	5		1
Озерск	91 373	30-100	20	25	5		2
Тайшет	37 733	30-100	20	28	8		0
Орехово-Зуево	122 226	100-500	25	18	-7	0,8	1
Арзамас	107 585	100-500	25	25	0		2
Новомосковск	129 816	100-500	25	25	0		2
Ангарск	247 931	100-500	25	25	0		1
Братск	256 552	100-500	25	25	0		1
Северск	114 699	100-500	25	26	1		2
Южно-Сахалинск	181 165	100-500	25	26	1		3
Ачинск	116 758	100-500	25	27	2		3
Владимир	331 374	100-500	25	35	10		4
Иркутск	582 547	Более 500	35	35	0	0	3
Тольятти	717 218	Более 500	35	35	0		1
Красноярск	917 195	Более 500	35	35	0		2
Ростов-на-Дону	1 057 958	Более 500	35	35	0		3

## 3. Список городов — участников анкетирования

1.	Ангарск	Иркутская область	44.	Лабытнанги	Ямало-Ненецкий АО
2.	Апатиты	Мурманская область	45.	Лакинск	Владимирская область
3.	Арзамас	Нижегородская область	46.	Лермонтов	Ставропольский край
4.	Аткарск	Саратовская область	47.	Лесозаводск	Приморский край
5.	Ачинск	Красноярский край	48.	Ливны	Орловская область
6.	Балахна	Нижегородская область	49.	Льгов	Курская область
7.	Бологое	Тверская область	50.	Малоярославец	Калужская область
8.	Бор	Нижегородская область	51.	Михайловск	Ставропольский край
9.	Бородино	Красноярский край	52.	Нестеров	Калининградская область
10.	Братск	Иркутская область	53.	Новоалександровск	Ставропольский край
11.	Венев	Тульская область	54.	Новодвинск	Архангельская область
12.	Верхняя Салда	Свердловская область	55.	Новомосковск	Тульская область
13.	Владимир	Владимирская область	56.	Озерск	Челябинская область
14.	Вуктыл	Республика Коми	57.	Орехово-Зуево	Московская область
15.	Гагарин	Калужская область	58.	Орлов	Кировская область
16.	Гатчина	Ленинградская область	59.	Осташков	Тверская область
17.	Горно-Алтайск	Республика Алтай	60.	Отрадный	Самарская область
18.	Гремячинск	Пермская область	61.	Партизанск	Приморский край
19.	Далматово	Курганская область	62.	Печоры	Псковская область
20.	Десногорск	Смоленская область	63.	Подпорожье	Ленинградская область
21.	Дивногорск	Красноярский край	64.	Приволжск	Ивановская область
22.	Донецк	Ростовская область	65.	Пугачев	Саратовская область
23.	Донской	Тульская область	66.	Ревда	Свердловская область
24.	Ейск	Краснодарский край	67.	Ростов-на-Дону	Ростовская область
25.	Заволжье	Нижегородская область	68.	Ряжск	Рязанская область
26.	Западная Двина	Тверская область	69.	Северск	Томская область
27.	Ивангород	Ленинградская область	70.	Сельцо	Брянская область
28.	Инза	Ульяновская область	71.	Советск	Калининградская область
29.	Иркутск	Иркутская область	72.	Сосновый Бор	Ленинградская область
30.	Исилькуль	Омская область	73.	Среднеуральск	Свердловская область
31.	Искитим	Новосибирская область	74.	Стрежевой	Томская область
32.	Калязин	Тверская область	75.	Тайшет	Иркутская область
33.	Каменка	Пензенская область	76.	Тольятти	Самарская область
34.	Кинель	Самарская область	77.	Тюкалинск	Омская область
35.	Киржач	Владимирская область	78.	Усть-Кут	Иркутская область
36.	Кириллов	Вологодская область	79.	Фокино	Приморский край
37.	Ковылкино	Республика Мордовия	80.	Шадринск	Курганская область
38.	Комсомольск	Ивановская область	81.	Шарья	Костромская область
39.	Коркино	Челябинская область	82.	Шатура	Московская область
40.	Костомукша	Республика Карелия	83.	Южно-Сахалинск	Сахалинская область
41.	Котлас	Архангельская область	84.	Юрюзань	Челябинская область
42.	Красноярск	Красноярский край	85.	Яранск	Кировская область
43.	Кушва	Свердловская область	86.	Ясный	Оренбургская область



27

589,456

546

659

6

23

23

654

5458

545

54

612145

7512223

8894556

1245554

2212

1122215

554445

54887655

55645455

5

5

1

7

654

56

987

586

8574

58

25

23

56

657

689

9898

56

5

56

263

548

745

12

123

565

94

54

654

548

52

5

5

1

7

45,3

23

565

45

875

45

465,6

78,569

78

569578

25

56

689

56

456

12



ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА

125009, Москва, Тверская ул., 20/1  
Телефон/факс: (495) 787 45 20, 363 50 47  
[www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru)  
[www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru)

Издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

ISBN 5-8130-0118-2 тираж 1000 экз.

© Фонд "Институт экономики города", 2007

45,3

4,56

23

565

694

875

45



