

ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ О ЦЕЛЕВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПОЖЕРТВОВАНИЯ

«Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления».

Номер проекта	2013 003
Получатель	Моляренко Ольга Андреевна
Сроки реализации проекта	11 марта 2013 – 12 декабря 2014 г.

I. Описание содержания проделанной работы

В рамках реализации проекта за период август 2014 – июль 2015 гг. было проведено 5 экспедиций в муниципальные образования:

- Липецкой области: Грязинский муниципальный район, городское поселение Грязи, сельское поселение Петровка;
- Калужской области: городской округ Обнинск, Боровский муниципальный район, городское поселение Боровск, городское поселение Балабаново, сельское поселение Совьяки;
- Республики Коми: городской округ Ухта, Сосногорский муниципальный район, городское поселение Сосногорск, городское поселение Нижний Одес;
- Вологодской области: Белозерский муниципальный район, городское поселение Белозерск, Антушевское сельское поселение, Артюшинское сельское поселение, Глушковское сельское поселение, Панинское сельское поселение, Шольское сельское поселение;
- Тюменской области: 1) Ишимский район: Боровское сельское поселение, Равнецкое сельское поселение, Неволинское сельское поселение; 2) Бердюжский район: Пегановское сельское поселение, Мелёхинское сельское поселение, Окунёвское сельское поселение, Бердюжское сельское поселение, Полозаозерское сельское поселение, Зарославское сельское поселение, Рямовское сельское поселение, Истошинское сельское поселение, Уктузское сельское поселение; 3) Сладковский район: Александровское сельское поселение, Лозановское сельское поселение, Майское сельское поселение, Маслянское сельское поселение, Менжинское сельское поселение, Никулинское сельское поселение, Новоандреевское сельское поселение, Сладковское сельское поселение, Степновское сельское поселение, Усовское сельское поселение; 4) Сорокинский район: Александровское сельское поселение, Ворсихинское сельское поселение, Готопутовское сельское поселение, Знаменщиковское сельское поселение, Пинигинское сельское поселение, Покровское сельское поселение, Сорокинское сельское поселение; 5) Абатский район (только районная администрация); 6) Казанский район: Афонькинское сельское поселение, Большеченчерское сельское поселение, Большеярковское сельское поселение, Гагарьевское сельское поселение, Дубыньское сельское поселение, Ильинское сельское поселение, Казанское сельское поселение, Новоселезневское сельское поселение, Огневское сельское поселение, Пешневское сельское поселение, Смирновское сельское поселение, Челюскинское сельское поселение, Чирковское сельское поселение, Яровское сельское поселение; 7) Вагайский район: Казанское сельское поселение, Касьяновское сельское поселение, Куларовское сельское поселение, Первовагайское сельское поселение, Супринское сельское поселение; 8)

Уватский район: Красноярское сельское поселение, Осинниковское сельское поселение, Тугаловское сельское поселение, Туртасское сельское поселение, Уватское сельское поселение, Укинское сельское поселение, Юровское сельское поселение; 9) Тобольский район (только районная администрация).

Совокупная продолжительность экспедиций составила 43 дня, включая 11 дней, потраченных на дорогу.

В глубинных неструктурированных интервью и аппаратных совещаниях приняли участие более 170 государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих выборные должности местного самоуправления, и работников государственных внебюджетных фондов.

В рамках исследования были опрошены представители следующих ведомств: представительных органов местного самоуправления, исполнительных органов местного самоуправления, региональных органов исполнительной власти, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, Федеральной миграционной службы, Министерства внутренних дел, Центров (служб) занятости населения, Центров социальной защиты населения, Пенсионного фонда России, Прокуратуры, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федерального казначейства, Областных казначейств, муниципальных школ.

II. Достигнутые результаты проекта

Сортировка собранных муниципальных практик была возможна как по органу власти, осуществляющему сбор данных; как по типу собираемой информации (количественная или качественная, с полным охватом или по выборке); так и по её содержанию (демография, экономика, финансы, бытовые условия, проч.). Каждый из способов имеет свои преимущества и недостатки, и выбор обусловлен, в первую очередь, конечными целями.

Так как задачи нашего исследования преследуют цель выявления способов сбора информации органами местного самоуправления (ОМСУ) и конфигурации структуры информационных потоков на муниципальном уровне – т.е. исследование посвящено, в первую очередь, фиксации формы, а не содержания деятельности, то для нас наиболее практичным способом систематизации стало именно структурирование собранной эмпирики по задействованным органам власти и конкретным каналам (инструментам) получения или хранения сведений. Особенно удобен выбранный вариант и тем, что в таком разрезе нагляден уровень «легальности» каждой из форм сбора информации задействованными в исследовании органами власти, что также способствует созданию комплексного описания обозначенной системы.

Итак, для обобщения практик сбора информации органами местного самоуправления мы, в соответствии с охваченными органами власти, первично разделили их на 3 группы. Первая из них представлена только способами получения данных из системы официальной статистики – от Росстата (самостоятельно собранных или легализованных им сведений органов власти). Вторая включает как источник ведомственную статистику и ведомственные же базы фактологических данных. Третья группа содержит формы сбора информации самими органами местного самоуправления территории.

В процессе проведения исследования мы отдавали себе отчет в разнородности информации, используемой в рамках деятельности органами местного самоуправления. Условно её также можно разделить на 3 группы: статистическая, фактологическая и информация о потребностях. Первая включает разного рода количественные данные, характеризующие состояние социальной, экономической и других сфер. Вторая, в основном, содержит базы данных (ФНС, ФМС, ГИБДД, Росреестра и пр. – т.е. идентифицированные

сведения) – мы включаем сюда весь сбор и обмен информацией, остающейся персонализированной, привязанной к конкретному лицу или объекту (напр., земельному участку). Информация третьей группы является важной составляющей при тактическом планировании – как правило (для России), это заявления от граждан о некачественном состоянии или недостаточности локальных общественных благ (необходимость улучшить состояние дорожного покрытия, обеспечить увеличение количества мест в детских садах и проч.).

По сути своей, информация о потребностях требует текущей проработки, содержание баз данных необходимо и для тактической, и для стратегической работы (для тактической – по конкретным делам, для стратегической – для мониторинга, например, повышения качества жизни населения или динамики налогооблагаемой базы, состояния бизнеса на территории). Статистическая, в идеальном случае, необходима как основа для долгосрочного планирования. Однако в российских реалиях долгосрочное планирование (по крайней мере, на муниципальном уровне) – это безрефлексируемо реализуемая фиктивная навязанная практика, в то время как статистические данные извращенно понимаются как показатель качества работы власти на территории (и превращаются, таким образом, из средства в самоцель).

Перейдем к описанию форм получения информации органами местного самоуправления по сформулированным выше блокам.

Официальная статистика, Росстат.

Обеспечение информацией муниципалитетов происходит по нескольким основным каналам – через сайты Росстата и его территориальных подразделений, через статистические сборники – основные (бесплатные) и специально составленные для местных властей конкретных территорий (платные). Также есть предоставление информации по официальным запросам и неформальное межличностное взаимодействие. Стоит отметить, что самым большим недостатком информации этой группы является ее неактуальность и несвоевременность – все данные всегда поступают позже момента, когда они были нужны (для принятия управленческого решения и оформления его в соответствующих документах). Если раньше эту проблему можно было частично нивелировать за счет межличностных связей, то теперь этот способ практически неприменим в связи с централизацией функций в структуре Росстата – бывшие местные отделы больше не являются отдельными юридическими лицами, их сотрудники входят в штат региональных отделений Службы статистики; на местном уровне остались лишь сбор информации и занесение ее в базу, с «местных отделений» забраны все аналитические функции, в связи с чем они даже при желании могут помочь муниципальным служащим только конкретными разрозненными данными, а не общими значениями показателей по территории.

В принципе, здесь же отметим, что большинство обследований проводятся по выборке, в связи с чем они репрезентативны для страны в целом (за счет действия закона больших чисел), но неприменимы для использования в работе властями отдельных муниципальных образований. Самый важный вопрос по информации этой группы заключается не столько в способе ее получения органами местного самоуправления от Росстата, сколько в самом качестве информации – этот вопрос, как не относящийся к выявлению структуры информационных потоков, освещаемой здесь, будет рассмотрен ниже.

Спрос на информацию Росстата обусловлен преимущественно тем, что она необходима для составления официальных документов (государственная власть принимает отчетность и другие документы только со значениями показателей «по Росстату»). В реальности, эта информация для работы практически не требуется (ту, которая требуется, вроде списков юридических лиц на территории, Служба статистики формально давать муниципалитетам не имеет права) и обладает низким качеством.

Ведомственная информация и статистика.

Формы получения информации органами местного самоуправления от действующих на территории ведомств (куда мы относим все государственные органы кроме Росстата в силу информационно-статистического обеспечения как его основной функции¹). Распространены следующие каналы обмена информацией:

1. Межведомственные комиссии. Наиболее часто встречающиеся – по легализации налоговой базы и по ликвидации задолженности по налогам и платежам физических и юридических лиц, т.е. по борьбе с неплатежами и переводу «серой» экономики в «белую». В зависимости от конкретного муниципалитета, может быть одна общая комиссия по указанному экономическому профилю или их может быть несколько – по каждому из направлений. Комиссия является коммуникационной площадкой для органов власти, в рамках деятельности на которой они обмениваются списками неплательщиков и другой информацией, уточняют сведения по конкретным лицам, в целом, вообще узнают, у каких органов информация какого рода есть. В обязательном порядке к работе таких комиссий привлекаются сотрудники администрации муниципалитета (городского округа или муниципального района), Инспекции Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда России. Чаще всего также в состав входят представители Полиции, Центра занятости населения, Прокуратуры, Службы судебных приставов. Одним из главных недостатков (не только для этого информационного канала, но обобщим позже) является изолированность властей поселений, входящих в состав муниципального района, от участия в межведомственных комиссиях, хотя работать с неплательщиками² в большом объеме приходится и им, а за счет своей близости к населению они могли бы оперативно указывать на факты «серой» экономической деятельности.
2. Официальные запросы. Единственное, что действительно важно отметить про указанный канал получения информации, так это то, что результативность его использования для органов местного самоуправления прямо (и практически полностью) зависит от наличия позитивных межличностных связей между руководителями обменивающихся информацией органов или их работниками, так как в предоставлении практически любой информации по формальным причинам можно отказать.
3. Обмен информацией в рамках текущей совместной деятельности и оказания государственных и муниципальных услуг (в т.ч., электронное межведомственное взаимодействие в рамках 210-ФЗ). Наиболее плотная текущая работа наблюдается с ФНС и Федеральным казначейством – прорабатываются все вопросы, связанные с поступлениями в местные бюджеты. В рамках оказания гос. и мун. услуг, в принципе, информационный обмен не несёт собственно информационной функции для муниципалитета, так как поступают разрозненные данные фактологического характера по конкретным лицам.
4. Неформальный обмен информацией. В силу формальной изолированности и закрытости органов власти друг от друга (горизонтальный обмен информацией практически отсутствует), этот канал является важнейшим способом получения сведений для работы. Кроме того, на нашей практике его задействование часто

¹ Заметим, обеспечения только государственной власти, по нормативно-правовым актам о Росстате, ведомство не обязано предоставлять информацию муниципальному уровню.

² По сложившейся практике, поселения работают с физическими лицами, а районы – с юридическими.

позволяло муниципалитетам выявить слабые места в организации сбора информации органами государственной власти.

Спрос на ведомственные статистику и базы фактологических данных со стороны органов местного самоуправления крайне высок в силу: 1) более высокого их качества (по сравнению с данными Росстата³) и, следовательно, большей надежности осуществляемого на их основе планирования⁴; 2) коллизий и нескорректированности законодательства, вынуждающих органы местного самоуправления продолжать исполнение информационных полномочий, которые уже были переданы другим органам власти; 3) инертности органов государственной власти, которые продолжают «по-старому» присылать запросы на те или иные данные местной власти, а подчиненное положение (или, местами, неквалифицированность кадров) последней не позволяет ОМСУ указать на некорректность обращения.

Самостоятельный сбор.

Основными и наиболее важными формами сбора информации непосредственно органами местного самоуправления являются:

1. Ведение похозяйственных книг (далее – ПК, осуществляют городские округа, городские и сельские поселения). При освещении этой функции надо четко разделять ведение ПК сельскими поселениями (в сельсоветах книги существуют с 1934 года); и городскими округами и городскими поселениями, на которые соответствующая обязанность была возложена Приказом Минсельхоза РФ N 345 от 11.10.2010. Для сельских поселений в силу длительности существования и преемственности института⁵ ПК являются формой административного учета населения⁶, на собранной в них информации строится практически весь дальнейший информационный обмен – предоставление информации районной администрации, отчетность в Росстат, ответы на запросы государственных органов власти. Именно поэтому резкое негодование со стороны сельских поселений вызвало изменение формы ПК в 2010 году Минсельхозом, и смещение акцента от учета населения (который параллельно был полностью отдан Росстату, ЗАГСам и ФМС) к учету показателей развития сельского хозяйства. При этом из формы «выпали» многие важные для сельских поселений показатели – место работы и уровень образования членов домохозяйства и проч. В городских округах и городских поселениях ситуация кардинально иная. На местные власти были возложены новые для них обязанности по ведению ПК на территории, учет сельского хозяйства на которой ими ранее не осуществлялся, без соответствующего ресурсного обеспечения⁷, в связи с чем похозяйственный учет в этих муниципалитетах до сих пор не

³ Например, экономические показатели ближе к действительности у ФНС.

⁴ Мы говорили об искаленном содержании функции планирования, однако здесь ещё необходимо различать деятельность ОМСУ «для отчетности» и «для себя». При высокой компетентности и мотивированности сотрудников и руководства местных администраций происходят реальный анализ социально-экономического положения территории и проработка тактики и стратегии его развития, но вся эта деятельность носит неформальный, теневой характер – именно это и относится к Местному самоуправлению, в отличие от формализуемого в Муниципальном управлении внедрения навязанных государственным уровнем практик, к тому же форсируемо осуществляемых на основе данных Росстата.

⁵ А также отсутствия информации о населении на территории со стороны государственных органов власти, да и администраций муниципальных районов.

⁶ Как местного, так и «дачников» (собираемый термин для незарегистрированного, но имеющего в муниципалитете собственность, населения).

⁷ В принципе, для «помощи» местной власти можно было хотя бы предоставить первичные данные сельскохозяйственной переписи 2006 года – чтобы была хоть какая-то начальная база, но это, естественно, сделано не было.

ведется. Единственные встреченные варианты – 1) когда похозяйственная книга существуют и в нее заносятся данные со слов членов домохозяйств при их обращении за справками/выписками (необходимыми для сдачи сельхоз продукции) – т.е. если человек приходит в местную администрацию и просит справку из похозяйственной книги, то туда сначала заносится информация, а потом выдается справка; 2) когда похозяйственный учет внутри городских округов и городских поселений осуществляется для нескольких сельских населенных пунктов, входящих в состав муниципалитета⁸.

2. Запрос информации напрямую от субъектов частного сектора экономики. В связи с низким качеством и неактуальностью экономических данных Росстата и закрытостью данных ФНС от муниципалитета органы местного самоуправления самостоятельно собирают информацию с действующего бизнеса⁹. По оценкам муниципальных служащих, отвечает на запросы примерно половина предприятий. В данном случае интересно, что наблюдается зависимость между размером муниципалитета и прозрачностью деятельности экономических субъектов разного размера. Так, наиболее полную информацию о субъектах малого бизнеса и индивидуальных предпринимателях получают небольшие сельские поселения (где все на виду), с ростом же размеров муниципалитета оценить этот сектор оказывается все труднее (например, для городских округов практически невозможно даже составить полный список реально функционирующих мелких субъектов деятельности, не то, что получить от них ответы на запросы). Средний и крупный местный бизнес, опять же, прозрачен для мелких муниципалитетов (но здесь важно, что скорее благодаря личному знанию, а не ответам предприятий на запросы, так как крупные предприятия могут взаимодействовать, скажем, только с муниципальным районом, а не с сельским поселением), но на уровне крупного городского округа встают уже обозначенные проблемы, хотя и в меньшей степени. А вот филиалы таких компаний, как Газпром, Лукойл, РЖД и различные крупные организации с привлечением иностранного капитала работают только напрямую с регионами – у сельских и городских поселений нет возможности получить информацию об их деятельности, у крупных районов и городских округов шансы несколько выше (можно попробовать зайти через региональную власть), но все равно низки. Несмотря на проблемность метода и невысокую долю охвата бизнеса муниципальные служащие констатируют, что это все же наилучший канал для сбора информации об экономике муниципалитета.
3. Фиксация естественной динамики населения ЗАГСом и до 2014 года помощь в учете миграционной компоненты муниципалитетами Миграционной службе. Собираемые ЗАГСом сведения в текущем режиме отправляются в ПФР и ФМС, ежемесячно подаются в Росстат. Необходимо отметить, что ЗАГСы муниципальных районов не доводят до властей поселений района информацию о демографических процессах ни в целом, ни в разрезе поселений (что последние стараются компенсировать в рамках ведения похозяйственных книг). До 01.01.2014 органы местного самоуправления способствовали ФМС в сборе информации о миграционной активности населения – помогали подготавливать пакеты документов для регистрации, собственно, осуществляли ее, затем передавая сведения в ФМС. Существовало оформление регистрации и через управления Миграционной службы (как правило, фактически действовало для населенных пунктов – административных центров муниципалитета). Теперь

⁸ Т.е., например, в состав городского округа входит 1 город и 3 близлежащие деревни, тогда похозяйственный учет осуществляется только на территории деревень.

⁹ Нигде в законодательстве обязанность юридических лиц отвечать на подобные запросы не закреплена, опять же, максимально задействуется фактор личных связей.

регистрация физических лиц в муниципалитетах и снятие с неё осуществляют только управления Федеральной миграционной службы. Для среднего муниципального района это означает выделение 1-2 штатных единиц в УФМС, которые должны осуществлять функцию на всей территории, обслуживанием которой раньше занимались как власти поселений, так и района, так и сотрудники ФМС. Это уже привело к снижению информированности местных властей о населении (УФМС прописывают людей без их ведома, часто не сообщают даже постфактум о количестве прописавшихся – для получения информации муниципальным служащим приходится выстаивать очереди). Ожидается также и снижение формализованности реальных миграционных процессов – в силу повышения издержек регистрации население может не перерегистрироваться по новому месту жительства (при наличии жилья, в котором можно быть формально зарегистрированным).

4. Сбор сведений муниципальными учреждениями. Важно отметить, что, к примеру, школы обладают массивом данных не только по вопросам среднего образования, но и по многим демографическим тенденциям. Так, в классных журналах фиксируется место работы родителей (можно отслеживать трудовую миграцию). Отметим, что раньше средние образовательные учреждения осуществляли сплошные обходы закрепленных за ними территорий для выявления детей дошкольного и школьного возраста, постановки их на учет. В настоящее время прикрепление к школе трансформируется в полностью заявительное – путем формирования электронных очередей. По сути, это приводит не только к ухудшению выявляемости властью детей, не получающих среднее образование, но и к снижению прогнозируемости количества учеников в наборе следующего года (если раньше после обхода можно было спланировать примерное количество первоклассников, то теперь ясность появляется только к окончанию срока приема заявлений от родителей).
5. Сбор информации о потребностях населения¹⁰. Здесь речь чаще идет о формах работы представительной, а не исполнительной местной власти. Через обращения в органы местного самоуправления (устные и письменные – к депутатам, в рамках приема населения главой и проч.-проч.) жители передают информацию о необходимых тактических мерах для увеличения качества жизни на территории (починка дорог, состояние крыш домов и т.д.). Преимущественно, здесь речь идет о проблемах в сфере ЖКХ.

В рамках сбора информации органами местного самоуправления были выявлены следующие **общие проблемы**, препятствующие эффективному исполнению закрепленных за местной властью функций:

1. Отсутствие правового поля для муниципальной статистики. Исполнение полномочий ОМСУ должно подкрепляться правом на получение необходимой для этого информации. В настоящее время органы местного самоуправления не имеют реальных рычагов для получения информации ни от Росстата, ни от других ФОИВов (ФНС, Росреестра, ФМС и проч.) и внебюджетных фондов (ПФР), ни непосредственно от физических и частных юридических лиц.
2. Нелегальность муниципальной и ведомственной статистики. В сложившихся обстоятельствах Росстат обладает монополией на использующуюся в системе государственного и муниципального управления информацию (как минимум, по

¹⁰ Содержание деятельности несколько выбивается из общего ряда – здесь обращаются сами граждане с конкретными проблемами, требующими решения в текущем режиме, однако упомянуть наличие такого канала информирования местных властей необходимо.

гражданским ведомствам, в военной сфере и правоохранительной деятельности наблюдается некая автономия профильных государственных органов в создании показателей). Часто это приводит к давлению на ОМСУ и ФНС в связи с некачественными показателями официальной статистики¹¹. Ещё одно негативное для местной власти последствие (еще одна причина, почему качество статистики волнует ОМСУ) – оценка эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов происходит преимущественно на основе данных Росстата – достижения муниципалитетов (по развитию малого и среднего бизнеса, по привлечению инвестиций на территорию и проч.) зачастую оказываются незамеченными именно в связи с низким качеством сбора информации Службой статистики.

3. Закрытость государственных и муниципальных органов друг от друга. Необходимо подчеркнуть формальный (и преимущественно фактический, часто даже несмотря на наличие личных связей) запрет на обмен информацией не только между государственным и муниципальным уровнем, но и внутри государственной власти – между различными ведомствами. К примеру, как со стороны сотрудников Росстата, так и со стороны работников ФНС есть острая потребность в обмене списками экономических субъектов на территории – однако обе стороны боятся полноценно обмениваться информацией в связи с ограничениями ведомств внутренними регламентами.
4. Принуждение ОМСУ к сбору дополнительной информации непрофильными запросами и необновлением законодательства. Как государственные, так и муниципальные служащие подтверждают наличие большого потока запросов в местные администрации по профилям других ведомств (как правило, ФНС, ФМС и Росреестра / Кадастровой палаты). Параллельно существует и ряд невычищенных законодательных норм, обязывающих органы местного самоуправления предоставлять информацию в рамках «старых», давно забранных с муниципального уровня полномочий.
5. Неравномерность распределения информации и недостаточная ее разрезность. Сельские и городские поселения оказываются практически исключены из межведомственных информационных потоков, а количество показателей, собираемых официальной статистикой в разрезе поселений, минимально. Как межведомственные связи, так и снабжение муниципалитетов информацией со стороны Росстата появляются только на уровне городских округов и муниципальных районов.
6. Большой поток вертикальной отчетности, элиминирующий возможность горизонтального обмена информацией и отсутствие аналитики. Как в территориальных отделениях органов государственной власти, так и в муниципальных администрациях подчеркивается постоянное увеличение количества отчетности на вышестоящие уровни. При этом хронически усугубляется проблема дублирующих функций по сбору информации – когда в ОМСУ приходят идентичные запросы от разных ведомств, с одной стороны; с другой – когда различные органы власти, в том числе, местного самоуправления, собирают одну и ту же информацию для своей деятельности (как уже указывалось, в связи с закрытостью друг от друга). При этом наблюдается: 1) раздувание чиновничьего аппарата, 2) тотальное отсутствие аналитики – хотя бы первичной, в форме сравнения данных разных ведомств между собой и выявления причин несовпадения.

¹¹ Например, Росстат дает по выборочному обследованию рост заработной платы в муниципалитете – с Налоговой службы сразу начинают «трясти» рост подоходного налога.

7. Неквалифицированность кадров. При рассмотрении информационной деятельности органов власти низкая квалификация кадров означает, прежде всего, незнание каналов прохождения информации, органов власти, ответственных за сбор той или иной информации и компетенций ОМСУ в этой области. В рамках исследования минимальные проблемы органов местной власти в информационной сфере наблюдались в Республике Коми (особенно в городском округе Ухта), где компетентность муниципальных служащих позволяла им при получении непрофильных запросов рекомендовать государственным органам обратиться в соответствующее ведомство и, в целом, избегать чрезмерного навязывания дополнительных функций. В то же время, проблем с низким качеством официальной статистики это, конечно, не решало. Также было выявлено незнание основ работы собственного органа, например, сотрудниками многих ИФНС. С 2013 года данные по земле и имуществу выгружаются в Налоговую на региональном уровне от Росрееста, в связи с чем обострилась проблема ошибок в этих базах (ранее ФНС формировала свои и правила информацию в своих же). Однако зачастую до сих пор работники Налоговой не направляют граждан в Росреестр для устранения ошибок, а поправляют «у себя», что обнуляется при следующей выгрузке данных.

Кроме всего прочего, в связи с перечисленными пробелами качество данных, которыми оперирует муниципалитет, напрямую зависит от **наличия личных связей главы муниципалитета и муниципальных служащих с руководством / работниками государственных ведомств на территории**, а релевантная информация о социально-экономической ситуации в муниципалитете вытесняется в тень, дополняя там теневую экономику теневым государственным и муниципальным управлением.

Отмечено **низкое качество собираемой / накопленной государством информации в сферах:**

1. Учёта населения, оценки его численности и фиксации динамики. Отмечается низкое качество проведения Всероссийской переписи населения 2010 года, не соответствующее размещенной на сайте Росстата методике проведения Переписи. Было учтено только одновременно присутствующее физически дома на момент проведения переписи и зарегистрированное на данной территории население (см. Рис. 1).

Рисунок 1. Учтенное в ВПН-2010 население.



Проблема обостряется тем, что текущее движение рассчитывается относительно переписи 2010 года без учета охвата ей конкретного лица. Иными словами, при снятии с регистрации в муниципальном образовании гражданина, ранее там зарегистрированного, но не охваченного переписью, он отнимается от численности населения. Происходит, таким образом, двойное вычитание, что стало острой проблемой для большинства сельских территорий.

2. Учета и оценки сельскохозяйственного производства домохозяйств. Представители региональных департаментов сельского хозяйства предпочитают ориентироваться на данные Сельскохозяйственных переписей Росстата, считая, что качество похозяйственных книг низко в связи с добровольностью подачи сведений. При этом главы сельских поселений, как правило, лично знакомы со всем населением на территории, примерно знают имущество каждого, количество скота и проч. и стараются проверять заносимые при похозяйственном учете сведения; переписчикам же, по словам глав, люди врут, занижая площадь посадок, численность КРС. При этом данные текущего учета (по похозяйственным книгам) и данные переписи региональной властью в посещенных субъектах федерации не сравнивались.
3. Учета собственности граждан. Речь идет о низком качестве баз данных Росреестра, Налоговой службы и других ведущих учет органов. В ряде случаев налоги на землю и имущество продолжают десятилетиями приходить умершим гражданам. И речь не только о лицах, у которых нет наследников – при вступлении в право на имущество новых лиц зачастую налоговые уведомления на один и тот же объект приходят как старому, так и новому владельцу. С другой стороны, в отдельных муниципалитетах существенному числу лиц вообще не приходят соответствующие налоги (хотя собственность зарегистрирована). Причины довольно многочисленны и обусловлены не только техническими сбоями но и, например, путаницей граждан в регионах, где много как однофамильцев, так и одноименных населенных пунктов, а инспекции Налоговой службы укрупненные, межрайонные. Местные органы власти от процесса создания и корректировки таких баз отстранены. К слову, представители ФНС также отмечали ошибки в базах ГИБДД по транспортным средствам.
4. Учета экономических субъектов и формирования экономических показателей. Нагляднее всего низкое качество статистики по экономическому блоку оказывается при сопоставлении с данными Налоговой службы. Причем, вопрос в качестве фиксации даже «белой» экономики – прошедших официальную регистрацию экономических субъектов. Нерелевантны как сплошные (в связи с реально низким охватом генеральной совокупности), так и выборочные (в связи с нерепрезентативностью выборки) обследования. Проблема обостряется и отсутствием критической перепроверки данных работниками низовых представительств Росстата (после сокращения структуры) при занесении информации в базы¹².

Абстрагируемся от конкретных примеров и приведем общие выявленные тренды и тенденции, которые необходимы для понимания причин существования тех или иных дисфункций.

Многочисленные исследования распределения доходных полномочий и расходных обязательств по уровням власти в России¹³ вкуче с историческими причинами формирования

¹² В одном из муниципальных образований муниципальным служащим удалось договориться о получении первичных заполненных бланков в рамках переписи малого и среднего бизнеса 2011 года. Было отмечено низкое качество заполнения анкет респондентами – указание показателей в других порядках (рубли или миллионы рублей вместо тысяч рублей). Статистами все было перебито в электронные формы именно в таком виде, без корректировки и сравнения с реальными масштабами деятельности предприятий. Ответ на критику администрации муниципалитета: «Все уже ушло на федеральный уровень, не поправишь» (кстати, этот же ответ давали работники Росстата на претензии к качеству проведения ВПН-2010).

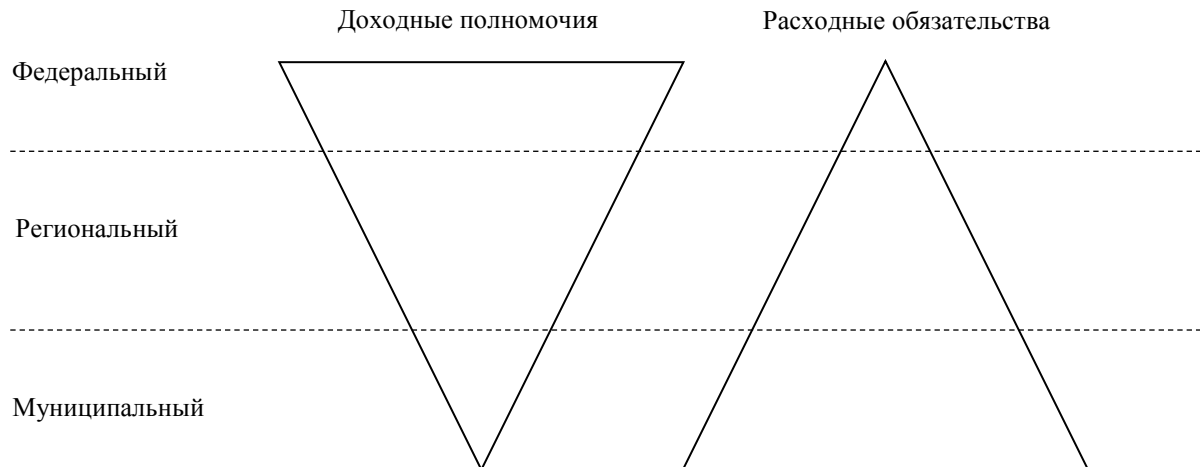
¹³ Некоторое время назад мы также принимали участие в подобном анализе – см. текст доклада «Налоговые полномочия субъектов и муниципальных образований РФ в контексте фискального федерализма» Нефедовой

отдельного от государства уровня местного самоуправления и наблюдающимся сегодня хроническим дефицитом преобладающего большинства местных бюджетов показывают несбалансированность этих двух потоков ресурсов, что можно наглядно представить в форме, представленной на Рис. 2.

Грубо очертим процесс трансформации соотношения объемов доходов и расходов уровней власти в ретроспективе. После распада СССР в связи с общим дефицитом ресурсов государство передало максимальное количество самых затратных полномочий на созданный отделенным от государственного уровень местного самоуправления (большая часть ЖКХ, социальное обеспечение, образование, здравоохранение и пр.). Параллельно с этим органы местного самоуправления наделялись большим спектром регистрационно-учетных функций, требующих исполнения на максимально низком уровне в связи с непрозрачностью динамичной действительности для слабого государства (регистрация демографических процессов (рождений, смертей, переездов и проч.), регистрация юридических лиц, имущества, администрирование налогообложения). При этом и объем собственных налоговых и неналоговых доходов муниципалитетов на тот момент был закреплён на высоком уровне¹⁴.

В дальнейшем, параллельно с укреплением вертикали власти и преодолением наиболее тяжких кризисных процессов, вызванных ресурсным истощением, государственный уровень стал мало-помалу возвращать переданные доходные полномочия. Наибольший диспаритет соотношения этих 2 потоков ресурсов на муниципальном уровне наблюдался примерно с 2006 по 2011 годы, затем государство стало забирать ранее переданные расходные обязательства (хотя, надо заметить, что в информационной сфере полномочия передавались на государственный уровень начиная примерно с 2000 года).

Рисунок 2. Упрощенное представление объемов доходных полномочий и расходных обязательств государственного и муниципального уровней власти РФ (~2006-2011 г.).



Таким образом, всё, что с начала 2000-х наблюдается в сфере трансформации процессов сбора информации органами власти, в принципе, можно объяснить интенцией централизации и приведения расходов (без учета трансфертов) и обязательств в соответствие доходам и административному весу ведомств. Иными словами, примерно с 2000 года тенденции общей децентрализации сменились последовательным проведением

В.А. и Моляренко О.А. на II Всероссийском молодежном научном форуме «Финансы в меняющемся мире» (г. Москва, апрель 2012).

¹⁴ Его, безусловно, не хватало для реализации всех переданных функций, однако в соотношении с доходными полномочиями государства объем доходных полномочий муниципалитетов был значительно больше, чем в настоящее время.

централизации управления (сначала в доходной части, затем стали перераспределяться и расходные полномочия – этот процесс продолжается и в настоящее время).

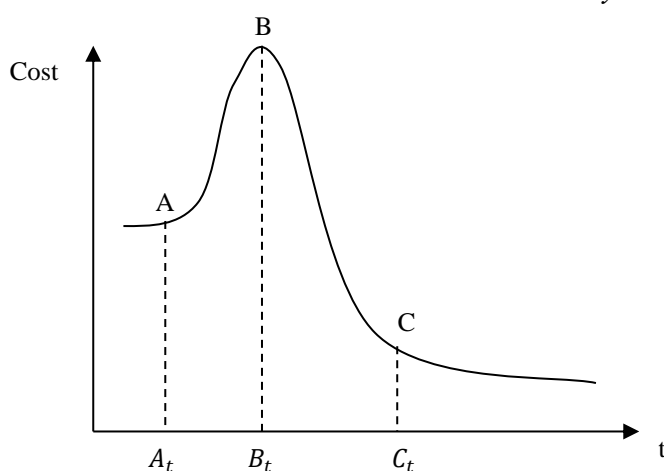
Проявляющиеся негативные для органов местного самоуправления последствия¹⁵ вызваны, в том числе, инерционностью системы (и существующей институциональной ловушкой) в сумме с «нормативно-правовой ловушкой», действие которой подкрепляется палочно-галочной системой оценки эффективности деятельности силовых ведомств.

Разберем эти феномены¹⁶ – их рефлексия требуется для повышения общей эффективности при движении системы в любую сторону – как децентрализации, так и централизации управленческих процессов.

Институциональная ловушка.

Феномен проявляется в своей классической, описанной в рамках институциональной экономики, форме (представление – на Рис. 3).

Рисунок 3. Институциональная ловушка.



На Рис.3. по вертикали отложены издержки на реализацию какой-либо функции, по горизонтали – время существования системы. Примерно с момента A_t начинается преобразование закрепившейся неэффективной методики действия, что первоначально требует колоссальных ресурсных затрат, но в дальнейшем приводит к значительному снижению количества необходимых для поддержания процесса издержек. Как правило, требующийся для преобразований объем ресурсов является непреодолимым препятствием для проведения реформы.

В нашем случае подразумеваются не только «технические» издержки на передачу функций по сбору информации (обучение сотрудников, реформирование штатов, разработка и внедрение автоматизированных систем), но и издержки на преодоление сопротивления системы изменениям (протесты, сопровождающие перераспределение функций, возможное дублирование исполнения полномочий какое-то время (когда новые сотрудники уже приступили, а старые по каким-то причинам ещё продолжают) и проч.). Так, как уже упоминалось, региональные отделения федеральных органов власти и региональные власти зачастую продолжают присылать запросы на информацию, сбор которой уже передан другому ведомству, в органы местного самоуправления.

Ловушка пробельного законодательства и раздувания отчетности Прокуратурой.

¹⁵ Здесь имеются сохранившиеся не обеспеченные ресурсами обязательства по сбору информации.

¹⁶ Пока что мы очертим сами процессы, не затрагивая последствия таких преобразований (увеличение или снижение качества информации, которой оперируют, в конечном итоге, органы власти).

Этот фактор многократно усиливает действие институциональной ловушки, обостряя сопротивление органов местного самоуправления изменениям в связи с актуализацией необходимости наличия у них соответствующих информационных массивов. Упомянулось, что зачастую при передаче какого-либо полномочия от органов местного самоуправления (ОМСУ) органам государственной власти (ОГВ), в законодательстве (по невнимательности законодательцев?) остаётся закреплённой ответственность ОМСУ за осуществление этого полномочия. К примеру, все функции по регистрации юридических лиц переданы Федеральной налоговой службе (по соответствующим сферам – Росстату, ПФР и проч.), однако ст. 11 ФЗ N 209 от 24.07.2007 «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» обязывает именно муниципальную власть осуществлять «анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства». Таких примеров множество. И в случае неисполнения указанных действий органы местного самоуправления рискуют привлечь внимание Прокуратуры, причем объяснения про передачу полномочий и неприведенность в соответствие новым нормам законов не помогут (по нашим наблюдениям муниципальных практик). В связи с этим муниципалитеты вынуждены продолжать исполнение ряда функций, для которых нет ни ресурсного, ни правового обеспечения.

Итак, выявляются 2 основных тенденции: 1) форсированное государственной властью сокращение полномочий органов местного самоуправления и их присутствия на территории; 2) централизация административно-территориальной организации органов государственной власти – упразднение самых нижних отделений, их укрупнение, «уход» государственной власти с территории¹⁷. Многие из выявленных нами проблем в сфере сбора информации объясняются именно тем, что эти процессы (перераспределение функций и реорганизация структур) идут параллельно. Т.е. новизна функции для органов власти накладывается на дефицит ресурсов (в основном, человекочасов) для её исполнения. Нет и передачи опыта осуществления сбора той или иной информации, что также резко снижает качество данных. Часть негативных последствий возникает и по причине снижения качества учета при передаче учетных функций на уровень «вверх», снижения контролируемости и прозрачности подведомственной территории для фиксирующего показатели органа власти.

III. Значимость полученных результатов и потенциальные области их применения

Все полученные результаты применимы в целях повышения качества используемой при принятии управленческих решений информации и, следовательно, повышения качества самого управления, с одной стороны; с другой – для снижения издержек, продуцируемых дублированием функций, на сбор информации.

Выявленные в сфере сбора информации органами государственной и местной власти проблемы можно условно разделить на 2 блока: формальный и содержательный.

Формальный для органов местного самоуправления аккумулируется в непрофильных запросах и сборе информации параллельно с профильными ведомствами. Этот блок может быть решен в краткосрочной перспективе за счет разграничения обязанностей и корректировки законодательства, поскольку не требует серьезных ресурсных затрат. Соответствующая информация в настоящее время собирается, отчетность по необходимым блокам ведется, следует только внести ясность, к примеру, что экономические

¹⁷ При этом стоит помнить о том, что ряд показателей напрямую зависит от покрытия территории властью – к примеру, показатели по преступности и безработице – в местах концентрации власти (в административных центрах) они, в общем случае, будут завышены, а на территориях, где соответствующие представители отсутствуют, занижены, если транспортные (и другие сопутствующие) издержки выше, чем выгода от регистрации факта правонарушения / преступления или безработности.

показатели стоит требовать с ФНС, динамику и состав населения – с ФМС, данные по земельным вопросам – с Росреестра.

Формальный для органов государственной власти заключается, прежде всего, в закрытости органов государственной власти друг от друга. Этот блок проблем, несмотря на то, что его решение критично и приведет к резкому повышению качества собираемой информации, по сути, полностью не реализуем. Автоматизированные процессы сбора информации разобщены технологически (а в государственных программах необходимость решения этого вопроса и внедрения во всех органах совместимого программного обеспечения фиксировалась ещё в 2000 году), что непреодолимо без существенных ресурсных затрат. В лучшем случае в настоящее время возможна лишь организация обмена органов власти первичными данными и требующимися списками объектов наблюдения, взаимным допуском к базам данных, что позволит повысить качество каждой взятой в отдельности ведомственной базы и может снять остроту вопроса об общем качестве информации – что относится уже к содержательному блоку.

Содержательный для ОМСУ и ОГВ. Проблемой здесь является само качество информации (ухудшившееся, в основном, в силу централизационных процессов), и, как одна из причин, монополия Росстата на обеспечение власти статистикой (введенная по причине хронического несоответствия показателей разных ведомств). Мы вынуждены признать, что в рамках текущего направления развития государственного управления в России даже постановка перед властью этих проблем бесперспективна – они являются прямыми следствиями формально проводимых унификации и централизации. Со своей стороны, наименее болезненным вариантом мы видим наделение муниципалитетов и ФОИВов возможностью влиять на формируемую Росстатом статистику, однако и это потенциально может повлечь колоссальные затраты на согласование значений показателей, что, к сожалению, перевесит для государственной власти положительные следствия от существования качественной статистики. Таким образом, в текущих условиях единственным перспективным вариантом повышения качества информации видится легализация коммуникационных процессов между ведомствами – разрешение на обмен необходимой для их работы информацией.

IV. Наличие и характер незапланированных результатов

В процессе реализации проекта мы утвердились в проблемности темы, выявив гораздо больший масштаб дефицита информации, необходимой для принятия управленческого решения органами власти, чем ожидалось.

В то же время, был выявлен ряд тем, не относящихся к проекту, однако перспективных для исследования, среди них:

- Продуцирование рентного населения оказываемой государством социальной помощью. В центральной России нам жаловались, в основном, на тот факт, что большая часть социальной помощи (по оценкам респондентов, до 80%) уходит в «цыганские» семьи. При этом перечислялись разнообразные практики, позволяющие получать максимальное количество денежной поддержки от государства – табор вскладчину нанимает адвоката для консультирования и сопровождения; новорожденные дети «перераспределяются» и могут записываться на тех, кто в этом случае получит большую выплату, в связи с этим же все цыганки проходят как матери-одиночки и проч. Кроме того, в «богатом» регионе, который может в полном объеме оказывать социальную помощь, муниципальные служащие подчеркивали существование ощутимой по количеству и разрастающейся группы людей, живущих на пособия и не стремящихся найти работу (подчеркивалось, например, что даже на хорошие вакансии население идти не хочет, и многие «сидят» на пособиях уже во втором поколении). Тема, безусловно, является очень конфликтной, гипотетически

способствующей развитию, в том числе, межнациональной розни, однако, она интересна для исследования «в закрытом режиме» – анализ получателей социальной помощи в РФ – кто получает, реально ли эти люди не могут обеспечивать себя из других источников и проч.

- Различные формы нейтрализации последствий, вызванных уходом власти с нижних территорий (волны сокращений участковых, статистов, налоговых служащих и проч.), а также продуцируемые таким фактором проблемы, решить которые не удастся. В 2008-2010 годах в большинстве федеральных структур прошли «оптимизация» и сокращение штата на нижних уровнях административно-территориального деления, во многих из них «представительства» в муниципалитетах перестали быть самостоятельными юридическими лицами (Росстат, ФК). Теперь, к примеру, зачастую в приграничных муниципалитетах содержательные функции участковых взяли на себя пограничники. Встречалось и поддержание правопорядка казачьими дружинами.
- Проблемы муниципалитетов в сфере межевания и оформления выделенных участков для кладбищ и полигонов ТБО.
- Специфика взаимодействия Прокуратуры и местных органов власти. В качестве позитивной практики можно привести случаи, когда главы муниципалитетов просят выписать предписание на устранение нарушений для того, чтобы использовать его в качестве инструмента получения от региона или федерации ресурсов на решение проблемы.
- Обнаружение новых амбициозных исследователей для деятельности по проектам Фонда. Пожалуй, налаживание взаимодействия с Советом муниципальных образований Тюменской области можно также охарактеризовать как незапланированный результат реализации Проекта.

V. Оценка успешности проекта

В процессе реализации проекта произошло, в принципе, ожидаемое расширение исследовательских задач. Помимо выявления способов сбора информации местной властью, в том числе, за счет привлечения госслужащих территории, были описаны основные информационные проблемы муниципалитетов, сконцентрированные как в сфере сбора информации, так и ее применения в связи с фактической нелегальностью муниципальной статистики. Также собраны и данные об информационных потребностях органов государственной власти на территории.

Проект оценивается как успешный в связи с решением поставленных задач и достижением сформулированной цели.

VI. Недостатки, выявленные в ходе реализации проекта

Основным недостатком проекта является продление сроков его реализации, вызванное недооценкой объема работ в рамках проведенного первоначально планирования (в основном, отсутствием предоставления о трудозатратах на расшифровку аудиозаписей интервью).

Проект также был продлен в связи с его расширением – проведением 5-й, дополнительной, экспедиции в Тюменскую область, однако это не расценивается нами как его недостаток в связи с колоссальным объемом собранных материалов.

VII. Общие выводы по проекту

Значимость различных источников информации варьирует в зависимости от типа муниципального образования. При этом в части составления документов, предполагающих задействование государственных финансов, все они вынуждены использовать официальную статистику.

В силу снижения прозрачности территории по мере увеличения численности населения муниципалитета, местные администрации крупных муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы) в первую очередь стремятся наладить получение ведомственной статистики (не предполагает существенных издержек, а по качеству превосходит официальную статистику).

Сельские поселения, в условиях изолированности от информационных потоков, прежде всего, нивелируют информационный дефицит самостоятельным сбором данных по территории.

Любопытно, что в преимущественном числе посещенных городских поселений (во всех, административный центр которых одновременно является административным центром муниципального района) главы муниципальных образований и муниципальные служащие заявляли об отсутствии информационных потребностей в связи с тем, что в рамках своих полномочий они занимаются исключительно инфраструктурными вопросами и информация другого рода не требуется. Возможны 2 основных причины такого поведения: 1) при одновременном функционировании в населенном пункте районной и поселенческой администрации происходит размывание кадров муниципальной службы на 2 структуры. В среднем, наиболее квалифицированные при этом уходят в районную администрацию в связи с более высоким уровнем заработной платы, в поселенческой оказываются кадры слабой квалификации и низкой мотивации; 2) реальное распределение рабочего функционала и близость районной власти действительно приводит к сохранению у поселенческой администрации только функций в сфере ЖКХ, не требующих дополнительной информации о социально-экономической ситуации в муниципалитете.

При этом активность сбора информации органами местного самоуправления, в том числе, с задействованием неформальных связей, с нашей точки зрения, свидетельствует о содержательности работы муниципальной власти и её вовлеченности в местное сообщество, стремлении развивать подведомственную территорию.

VIII. Список публикаций по проекту

Публикации автора в научных журналах

1. Моляренко О. А. Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 162-176.
2. Моляренко О. А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2014. № 4. С. 124-140.
3. Боговиз А. В., Моляренко О. А. Совершенствование информационного обеспечения деятельности муниципалитетов // Микроэкономика. 2014. Т. 6. С. 116-122.

Публикации в СМИ, popularizing the project

1. Росстатом общим не измерить // Коммерсантъ Деньги. №36 от 15.09.2014, стр. 13. <http://kommersant.ru/doc/2558368>
2. ТОП-14. Самые интересные исследования 2014 года, проведенные НИУ ВШЭ // ОРЕС.ру, 15.01.15 <http://opes.ru/1783907.html>

IX. Выступления на семинарах и конференциях

1. Doctoral Consortium at 35th European Conference on Information Retrieval. The subject: "Collecting and Analyzing Data in order to Develop and Implement Municipal Programmes and Policies" (Moscow, March 2013).
2. 51-я международная научная студенческая конференция "Студент и научно-технический прогресс". Тема доклада: "Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления" (г. Новосибирск, апрель 2013).
3. Доклад на семинаре Проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ по промежуточным результатам проекта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» (г. Москва, сентябрь 2013).
4. Конференция "Общество в эпоху перемен: современные парадигмы управления" Международного научного форума студентов, аспирантов и молодых ученых "Управляем будущим!", проводимого Сибирским институтом управления - филиалом ФГБОУ ВПО "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ" (г. Новосибирск) совместно с ФГАОУ ВПО "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"" (г. Москва). Тема доклада: "Механизмы сбора социально-экономической информации органами государственной власти и местного самоуправления" (г. Новосибирск, декабрь 2013)
5. Доклад на совместном семинаре Научно-учебной группы «Управление по результатам 2.0» и Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления «Двойная жизнь муниципальной власти: проблемы поиска и легитимизации отчётных данных по показателям социально-экономического развития» (г. Москва, май 2014).
6. Конференция «Ломоносов-2015» МГУ им. Ломоносова. Доклад «Ограничения применения информационных технологий в системе отечественного государственного и муниципального управления» (г. Москва, май 2015).