

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

А.В. Боговиз, О.А. Моляренко

В статье проанализированы причины непрозрачности и необъективности показателей социально-экономического положения муниципалитетов, а также последствия их использования федеральными и региональными органами власти. С этой целью авторами проведено полевое исследование, во время которого подробностями сбора и анализа информации о территории поделились более 160 государственных и муниципальных служащих (и лиц, замещающих выборные должности органов местного самоуправления) в 5 регионах РФ – Липецкой, Калужской, Вологодской, Тюменской областях и Республике Коми.

A.V. Bogoviz, O.A. Molyarenko. Improvement of information support of municipalities activity

The article analyzes the reasons for the opacity and bias indicators of socio-economic state of municipalities, as well as the consequences of use of these indicators by federal and regional authorities. To this end, the authors conducted a field study, during which more than 160 public and municipal employees have told about details of gathering and analysis of information on the territories of 5 regions of the Russian Federation – the Lipetsk, Kaluga, Vologda, Tyumen Regions and the Komi Republic.

Ключевые слова: муниципальная статистика, ведомственная статистика, Росстат, дублирование функций, межведомственный информационный обмен, всероссийская перепись населения 2010 года, подушное финансирование.

Keywords: municipal statistics, departmental statistics, Russian Statistics Committee, functions duplication, interdepartmental information exchange, All-Russia Population Census (2010), per capita financing.

В экономике общественного сектора подушное финансирование является прозрачным и результативным инструментом, позволяющим реализовать политику «деньги следуют за человеком», тем самым поддерживая развитие самых эффективных и качественных учреждений, инструментом, стимулирующим их конкурировать за людей [6, 7]. Иными словами, подушное финансирование – практичный и удобный квазирыночный механизм социальной сферы. Однако, по результатам наших полевых исследований¹, возникает как минимум два серьезных ограничения его применения в России. (Мы не будем говорить о других странах, поскольку стремимся избежать излишней экстраполяции – весь пул эмпирических данных является отечественным. – *Авт.*)

Во-первых, и это было уже отмечено исследователями [6], он оказывается неэффекти-

вен в условиях невозможности конкуренции поставщиков услуг и низких объемах спроса в связи с малой численностью населения. Речь идет, в основном, о сельской местности – малоконтактных школах, учреждениях здравоохранения, чьи функции в данном случае гораздо сильнее ориентированы на социальную составляющую, нежели на экономическую (т.е. учреждения могут быть заведомо убыточны, но их необходимо поддерживать для обеспечения жизнедеятельности населения). При этом на данном этапе урбанизации, как по нашим собственным наблюдениям, так и по данным других исследователей [5, 10] и Росстата (в данном случае мы вынуждены сослаться на критикуемую нами статистику ввиду отсутствия альтернатив. – *Авт.*), миграции населения между муниципальными образованиями одинакового статуса достаточно незначительны. Т.е. население преимущественно мигрирует с повышением административного статуса территории проживания (полный путь: сельское поселение – городское или сельское поселение, в котором расположен административный центр муниципального района – городской округ – городской округ, столица субъекта – город

¹ В рамках реализации проекта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» (<http://khamovniki.ru/projects/neformalnye-korporatsii-munitsipalnogo-urovnya-skladyvayushchiesya-v-khode-osvoeniya-resursov-vydelya.html>).

федерального значения). Безусловно, отдельные стадии могут быть пропущены. Есть и движение в обратном направлении, но на данный момент оно не представляется значительным. Иначе говоря, для территорий с одинаковым статусом концепция голосования «ногами»² не действует – люди не склонны переезжать из одного сельского поселения в другое, где объем и качество предоставляемых услуг выше – «одноранговые» территории не конкурируют между собой за население; как правило, происходит его отток на территории с более высоким статусом, что усугубляет малокомплектность и важность наличия учреждений социальной сферы для остающихся жителей.

Во-вторых, при подушном финансировании качество сбора и анализа показателей численности населения в целом и по категориям (как и при любом финансировании, привязанном к количественным показателям) должно быть высоким. Именно этот аспект преимущественно рассматривался в рамках нашего исследования, ему будет посвящено последующее изложение.

При этом, с нашей точки зрения, высока вероятность намеренного, но, возможно, не рефлексированного созданием государством ситуации множественности значений конкретных показателей и дефицита финансирования муниципальных образований с целью достижения их подконтрольности, вариативности распределения свободных ресурсов [1, с. 14]. Таким образом, в зависимости от ситуации, есть возможность взять данные того или иного ведомства как основу для финансирования отдельных проектов. В бюджеты всех уровней, безусловно, можно брать только легитимированную Росстатом РФ (т.е. собранную им или прошедшую через него) статистику, однако остается пространство для деятельности в вопросе «как и по чьим данным считать» (сверять ли Росстату списки жителей с

данными муниципалитета при переписи, сверять ли списки предприятий с данными налоговой инспекции и проч.).

Возникновение такого пространства возможностей обусловлено рядом факторов, выявленных нами во время полевых исследований. Мы не будем освещать очевидные, вроде наличия неформального сектора или несовпадения фактического и юридического адресов предприятий. В статье речь пойдет о несовпадении одинаковых по содержанию данных, собираемых разными структурами.

Приведем основные из них.

Отсутствие муниципальной статистики и правового поля для нее. Фактически, при формировании местного самоуправления в нашей стране на муниципальный уровень государством были «скинуты» самые затратные полномочия (здравоохранение³, образование, ЖКХ и др.) [2]. При этом на протяжении конца 1990–2000-х гг. у органов местного самоуправления постепенно изымали регистрационные функции и полномочия по фиксации социально-экономических показателей муниципалитетов (численность жителей, количество предприятий, баланс основных фондов предприятий, жилищное строительство на территории и т.д.). Таким образом, в условиях хронического недофинансирования муниципальные образования лишились возможности влиять на большинство показателей своей деятельности, на основе которых осуществляется финансирование разного рода. Теперь, согласно Федеральному закону от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»,

³ С 1 января 2011 г. (согласно Федеральному закону от 29.11.2010 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации») начался продолжающийся до сих пор процесс передачи учреждений здравоохранения с муниципального на региональный уровень. При этом муниципальные служащие подчеркивают, что из местных бюджетов «забрали» больше средств, чем тратилось на содержание учреждения. Иными словами, ранее регион содержание учреждений здравоохранения фактически недофинансировал, а при передаче ресурсы на содержание «изъял» по полному нормативу.

² Концепция, ассоциируемая с именем американского экономиста и географа Чарльза Тиббу. Гипотеза предполагает, что вместо голосования за тот или иной объем общественных благ и уровень налогов на территории проживания, в условиях свободной миграции индивиды могут предпочитать сменить место жительства на то, указанные условия в котором их больше удовлетворяют.

во-первых, органы местного самоуправления не являются субъектами официального статистического учета (п. 4 и 6 ст. 2); во-вторых, предоставление им информации Росстатом не является обязательным (п. 12 ст. 5).

В Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при этом закреплена необходимость составления органами местного самоуправления прогнозов, стратегий социально-экономического развития, но не зафиксирована информационная основа для них. Несмотря на то, что Служба государственной статистики заявляет об увеличении количества показателей, собираемых в разрезе муниципалитетов [14], большинство из них являются выборочными, в связи с чем неприменимы для практической работы «на местах». (Действие закона больших чисел происходит на федеральном и региональном уровнях, в то время как на муниципальном выборочные обследования чаще всего нерепрезентативны. – *Авт.*)

Ситуация усугубляется существенными временными лагами в предоставлении информации Росстатом. Раньше низовые (районные и городские) отделения статистики были отдельными юридическими лицами, после сбора информации они самостоятельно анализировали и агрегировали данные, передавая их на региональный уровень в сводном виде. Сейчас находящиеся в муниципалитетах работники (отметим, что штат был существенно сокращен, в среднем, в 2 раза) являются служащими регионального территориального органа государственной статистики, они собирают первичные данные и вносят их в электронные формы (согласно жалобам муниципальных служащих, часто без контрольных расчетов, проверки правильности заполнения форм). При этом, если до сокращения и упразднения «местные» органы статистики могли своевременно предоставить информацию органам местного самоуправления, то теперь она предоставляется с задержкой во времени от 2 месяцев (самый оптимистичный встреченный вариант задержки при предоставлении информации на возмездной основе) до полутора и более лет (самый пессими-

стичный – при ожидании муниципалитетом появления информации на сайте Росстата). В период данного информационного вакуума муниципалитеты вынуждены черпать информацию из других источников. В конечном счете, данные Росстата, других ФОИВ и муниципалитетов между собой зачастую не соотносятся – остается вариативность выбора показателей, что приводит нас к следующему фактору.

Смещение сфер ответственности с одновременной закрытостью органов власти друг от друга (в т.ч. локальностью и эклектичностью баз данных). Из действующего законодательства и правоприменительной практики зачастую следует необходимость сбора идентичных данных (статистических или фактологических) разными ведомствами. При этом они не сравниваются, взаимно не корректируются, а существуют параллельно. Так, например, несмотря на то, что полномочия по ведению земельных участков и недвижимости были переданы Росреестру (в данном случае подведомственному ему учреждению – Кадастровой Палате), в Налоговом кодексе РФ сохранилась статья, закрепляющая необходимость подачи органами местного самоуправления подробных сведений о земельных участках на территории (кадастровый номер, собственники и проч.) в налоговые органы⁴. Трактуются данная статья налоговыми органами не совсем корректно: мы фиксировали случаи, когда муниципальных служащих ежегодно обязывали предоставлять данные по всем земельным участкам, в противном случае налагались административные взыскания Прокуратурой. При этом уже выстроенная система, при которой региональное управ-

⁴ П. 9.2. ст. 85 НК РФ: «Органы местного самоуправления обязаны ежегодно до 1 февраля сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 настоящего Кодекса, выделенных (предоставленных) на основании актов органов местного самоуправления, принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в случае, если указанные сведения ранее в налоговые органы не представлялись» (действующая редакция на 21.11.2014 г.).

ление Росреестра в централизованном виде передает все данные об объектах собственности УФНС субъекта, то есть потребности в данной информации нет, наоборот, она не используется, хотя муниципальные служащие предоставляют обновленные и вычищенные данные, в то время как в большинстве субъектов базы Росреестра содержат существенное количество фактологических ошибок (среди самых острых проблем отмечалось получение налоговых уведомлений на умерших еще в 1990-х гг.). Данный конкретный кейс показывает скорее сохранение неявных избыточных и дублирующих функций на нижних уровнях управления. В качестве же примера множественности значения показателя можно привести баланс основных фондов или объем выручки предприятий на территории. Такие показатели собирают, как минимум: Росстат, Налоговая, органы местного самоуправления (последние, как правило, для составления прогноза социально-экономического развития). Встречались случаи, когда зафиксированная налоговой инспекцией и администрацией муниципалитета оценка в 3 раза превосходила собранную Государственной службой статистики, однако региональные власти «берут все только по Росстату», а последний корректировать свои данные, в большинстве случаев, отказывается. Разница в данных объясняется, в основном, несовпадением выборки – перечисленные органы, по сути, не имеют права сверять списки предприятий, а последние часто не регистрируются в каком-либо из ведомств. Правда, встречаются и системные ошибки – до 2014 г. организации, находившиеся на упрощенной системе налогообложения, не сдавали ряд показателей (например, объем выручки) в Росстат (только в Налоговую), а именно данные Государственной службы статистики брались как характеризующие всю экономику муниципалитета. Здесь тоже возникает пространство возможностей – при составлении инвестиционного паспорта территории, прогноза социально-экономического развития, проведении региональных конкурсов между муниципальными образованиями можно взять показатель или по Росстату, или

по Налоговой, или по данным муниципалитета. При этом многовариантность поддерживается и «старыми» каналами данных – органы власти субъектов федерации и территориальные отделения федеральных органов исполнительной власти зачастую продолжают «по привычке» собирать необходимую информацию с администраций муниципалитетов, а не с профильных органов государственной власти (органы местного самоуправления у последних получить информацию не могут, в связи с чем собирают сами). В итоге по разным отчетам проходят разные количественные значения одних и тех же показателей по территории.

Комплекс проблем в рамках территориальной привязки населения. ВПН-2010, похозяйственный учет. Отдельно стоит отметить трудности с оценкой показателя численности населения на территории и вариативностью подхода различных органов власти к нему. Согласно полученным на уровне сельских поселений сведениям (с точки зрения численности населения ситуация в сельских поселениях наиболее прозрачна, как из-за низкого его значения (зачастую каждого жителя главы и муниципальные служащие знают лично), так из-за действующего еще с 1934 г. [4] института похозяйственного учета. – *Авт.*), фактически используемая во время проведения Всероссийской переписи населения (ВПН) методика существенно отличалась от заявленной [15]. В частности, в большинстве посещенных муниципалитетов переписывалось только физически присутствующее дома на момент проведения опроса население (т.е. не фиксировались граждане, временно находящиеся на других территориях в командировках, в гостях у родственников и проч.). Подчеркнем, что здесь речь идет не о проблеме неучета формально зарегистрированного, но фактически не проживающего на территории контингента (что и является одной из задач переписи), – а именно о том, что переписывалось строго зарегистрированное наличное население, а не постоянное. При этом поселения «потеряли» от 5 до 20% реального населения,

в связи с чем сокращается их финансирование: как через «прямой» механизм – объемы расходов, рассчитываемых на душу населения, так и через «косвенный» – например, фонд оплаты труда работников органов местного самоуправления. Последний зависит от численности населения. Если поселение выпадает из «своей» градации, оно, соответственно, теряет больше, в связи с чем приходится сокращать штат – снижается и объем предоставляемых муниципальных услуг, реализуемых функций. По нашим примерам, если поселение выпадает из градации по ФОТ, то на каждые 100 человек оно теряет за счет трансфертов с других уровней бюджетной системы, в среднем, по 1 млн руб. доходов местного бюджета.

Усугубляет проблему то, что последующий расчет численности жителей муниципалитетов Росстатом проводится на основе данных переписи – от зарегистрированного в ее рамках наличного населения вычитают количество человек, снявшихся с регистрационного учета.

Происходит, таким образом, «двойной» недоучет, для некоторых территорий критичный. Очевидно, что депрессивные муниципалитеты, откуда происходит отток населения, форсировано угнетаются (официальная численность все больше отстает от реальной, объемы оказываемых услуг (рассчитываемые на основе численности) падают, наблюдается все больший отток населения в связи с ухудшением условий). Ряд глав муниципальных образований придерживаются позиции, что государство делает это намеренно, дабы «избавиться» от убыточной сельской местности.

При этом интересно, что при проведении выборов или диспансеризации на местные власти возлагается задача явки всего зарегистрированного населения, то есть, в том числе, тех жителей, финансирование на которых не выделяется. В данном случае мы не утверждаем, что какой-то из подходов правилен, а какой-то нет, мы лишь отмечаем очевидную двойственность стандартов, которая не может не вызывать нарекания со стороны местных органов власти.

Отсутствие или постоянное изменение методик подсчета ряда показателей (несопоставимость данных). Нашими респондентами неоднократно упоминалось систематическое изменение Росстатом методики подсчета численности субъектов малого бизнеса (смена подхода – что считать малым бизнесом). Множественные нарекания вызывает и оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводимая в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Так, в связи с методическими пробелами поразному рассчитываются показатели численности жителей, занимающихся спортом (кто-то записывает всех, посещающих секции; кто-то добавляет к ним школьников, поскольку у тех есть физкультура, и т.д.); очередь в детские сады (хотя родители отдать ребенка на полный день или только приводить на отдельные занятия); численность жителей, посещающих культурно-массовые мероприятия (считать количество посещений или количество посещающих их человек – для органов местного самоуправления не очевидно). Тем временем, от этих и других показателей зависит и финансирование муниципалитетов – через гранты, выделяемые победителям по рейтингу, составленному на основе этой оценки. Сохраняется субъективизм и при выборе показателей, по которым она проводится (в 2013 г. в Калужской области, к примеру, провели по 6 из более чем 100 собранных, в других субъектах – аналогично).

Зависимость показателей от «присутствия» органов власти на территории. Смысл этого фактора состоит в следующем: чем меньше представителей власти остается на нижних уровнях административно-территориального деления, тем, в общем случае,

меньше значения фиксируемых там профильных показателей, и наоборот – их увеличение приводит к избыточному учету. Рассмотрим это на примере официальной статистики безработицы. В населенных пунктах, где есть центр занятости, или в тех, для жителей которых суммарные транспортные и альтернативные издержки на проезд до ЦЗН⁵ заметно ниже выплачиваемого пособия по безработице, часто (по нашим полевым наблюдениям) встают на учет люди, в действительности не являющиеся безработными (они не нуждаются в занятости, просто привлекают таким образом дополнительные финансовые ресурсы). В то же время граждане из населенных пунктов, проезд из которых до ЦЗН равен или превышает величину пособия, вставать на учет не будут, так как это убыточно. С определенными оговорками, экстраполируя перечисленные условия на весь массив, получаем, что официальная численность безработных выше фактической в городской местности и ниже фактической – в сельской. Аналогичные процессы происходят с уменьшением представителей власти на нижних территориях (централизацией) – сокращением участковых, укрупнением подразделений налоговой службы (хуже выборка и точность фиксации, возможности по легализации теневого сектора), уже упоминавшимся сокращением штата и лишением статуса отдельных юридических лиц городских и районных отделов статистики.

Потенциал качественного информационного взаимодействия – личные отношения. Лучшие зафиксированные нами практики представляют собой наличие неформального взаимодействия между органами власти (чаще всего – местной администрацией, ИФНС и представителями Росстата на территории), в рамках которого происходит обмен данными, сверка списков предприятий, обмен сведениями по конкретным физическим и юридическим лицам. С одной стороны, в рамках та-

кого взаимодействия действительно происходит сравнение и сближение показателей, они оказываются наиболее точными. С другой стороны, данная форма обмена реализуема далеко не во всех муниципальных образованиях. К тому же, естественные вопросы вызывает система формирования конечных показателей, в рамках которой аккумулировать их качественно возможно лишь при условии нарушения должностными лицами действующих нормативно-правовых и внутриведомственных актов.

Заключение

В данной статье скорее обсуждались причины наличия целого спектра возможных оценок социально-экономического положения одной и той же территории. Последствия отсутствия единых методик подсчета показателей многочисленны. Во-первых, объем предоставления государственных и муниципальных услуг на территории не соответствует реальному уровню спроса. Во-вторых, становится невозможно оценить реальные результаты внедрения государственной программы или проведения политики. В частности, при стимулировании занятости достаточно запретить районному центру занятости содержать мобильный центр (сотрудники, выезжающие в населенные пункты района) – и официальный уровень безработицы упадет – и такие примеры были в нашей практике. Однако отследить указанные явления возможно только непосредственно на местах – для регионального и федерального уровней данные неформальные, по сути, практики непрозрачны. В-третьих, соответственно, теряется любая возможность проведения сравнений и сопоставлений – как во времени (в связи с постоянным изменением методик подсчета), как между ведомствами (итоговый показатель будет зависеть не от качества его сбора, а от административного веса того или иного органа власти, в лучшем случае – от неформальных договоренностей), так и между территориями (поскольку многие показатели считаются по-разному в связи с отсутствием или неполнотой методик).

⁵ Официально безработным необходимо «отмечаться» в Центре занятости 2 раза в месяц. Например, если проезд в одну сторону равняется 350 руб., то суммарные месячные транспортные издержки – 1400 руб., а величина пособия – 900 руб.

Литература

1. Кордонский С.Г. Административно-территориальная структура России и ее ресурсно-сословная основа / С.Г. Кордонский // Мир России. – 2009. – № 3. – С. 3-38.
2. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. Обязательства без ресурсов [Электронный ресурс] // Независимая газета. – 2012. – 28 дек. – Режим доступа: http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15_resources.html
3. Моляренко О.А. Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне / О.А. Моляренко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 162-176.
4. Моляренко О.А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью / О.А. Моляренко // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2014. – № 4.
5. Нефедова Т.Г. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов в России на рубеже XXI века / Т.Г. Нефедова, А.И. Трейвиш // Демоскоп Weekly. – 2005. – № 217–218. – 10–23 окт.
6. Рощина Я.М. Региональные и муниципальные модели социальной политики в сфере среднего общего образования (часть 1) / Я.М. Рощина, О.Э. Черненко // Вопросы образования. – 2007. – № 1. – С. 251-268.
7. Тихомиров А.В. Обзор перспектив здравоохранения / А.В. Тихомиров // Главный врач: хозяйство и право. – 2009. – № 2. – С.10-21.
8. Рагулина Ю.В. Понятие и сущность комплексного социально-экономического развития муниципальных образований / Ю.В. Рагулина, О.А. Нечаева // Сб. науч. работ Международного научно-практического конгресса «Объединение экономистов и правоведов – ключ к новому этапу развития» (The unification of economists and lawyers – is a key to the new stage of development). – 2013. – С. 158-161.
9. Рагулина Ю.В. Организация взаимодействия властных структур и бизнеса / Ю.В. Рагулина, Т.В. Бутова. – М., 2014.
10. Внутророссийская миграция населения по территориям прибытия и выбытия в 2013 году [Электронный ресурс] // Бюллетень «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2013 году». – Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_107/Main.htm
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. – Доступ из информационно-правового портала «Гарант».
12. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ. – Доступ из информационно-правового портала «Гарант».
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 29.11.2010 г. № 313-ФЗ. – Доступ из информационно-правового портала «Гарант».
14. Муниципальная статистика: интервью с заместителем начальника Управления сводных статистических работ, общественных и международных связей Федеральной службы государственной статистики Н.И. Пашинцевой [Электронный ресурс] // Журнал «Бюджет». – 2010. – № 4 (апрель). – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/75173.php>
15. Методологические пояснения к ВПН 2010 // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/methodology.pdf (дата обращения: 15.11.2014 г.).