

Изоляция власти от населения в сельской местности: причины и последствия

О.А. МОЛЯРЕНКО, кандидат социологических наук, преподаватель кафедры местного самоуправления Департамента государственного и муниципального управления Факультета социальных наук НИУ «Высшая школа экономики», Москва

Текст написан на основе доклада, представленного на конференции «Новосибирские научные чтения памяти Т.И. Заславской». Автор рассказал о некоторых аспектах сбора статистической и количественной информации, которые приводят к искажению отчетности и в конечном итоге - неверному восприятию реальной картины в оптике управляющих органов. Одним из последствий таких искажений стала постоянно углубляющаяся изоляция власти от населения.

Ключевые слова: власть, население, статистика, отчетность, оптимизация, сельские поселения, искажение статистики

Ольга Андреевна Моляренко называет себя представителем новой школы полевой социологии, адептом направления, разработанного С.Г. Кордонским. Его методика исключает анкетирование и стандартизированные опросы, первичная информация собирается в ходе глубоких интервью, бесед, наблюдений. Представленное исследование было проведено при поддержке фонда «Хамовники».

В результате многолетних исследований отечественной сферы государственного и муниципального управления мы пришли к выводу, что в настоящее время *именно статистика, статистические показатели, а не фиксируемые ими явления являются объектом управления со стороны государства и муниципалитетов*. Наиболее ярко последствия такого подхода проявляются в сельской местности, поэтому сосредоточим своё внимание именно на ней.

Начиная с середины 2000-х годов муниципальные власти и в принципе экономика общественного сектора в сельской местности активно «оптимизируются». Речь идет об оптимизации муниципальных образований как таковых, а также здравоохранения, школьной сети, транспортных маршрутов и т.д.

В этом процессе есть темы, получившие относительно широкое освещение в СМИ и публичное обсуждение, а есть такие, которые просто замалчиваются. Например, одним из последствий не согласованных друг с другом мер по оптимизации системы здравоохранения и транспортных маршрутов стал колоссальный

рост неравенства в доступе сельского населения к социальным услугам. В некоторых районах заметно выросли младенческая смертность и материнская смертность при родах.

В связи с этими оптимизациями я бы хотела обратить внимание на проблему качества и репрезентативности той статистической информации, на которую опираются органы власти при принятии управленческих решений. А именно – обсудить те аспекты сбора информации, которые приводят к искажению восприятия реальной картины в оптике управляющих органов.

Базовые причины оптимизации общеизвестны. Это решение кадровых (управленческих, политических) задач, финансово-экономические факторы (стремление к экономии средств), иллюзорно-статистические причины и непрозрачность реального функционала органов местного самоуправления для региональных и федеральных властей.

По наглядной визуализации В. Л. Глазычева, административно-территориальная структура постсоветской России (на основе которой создавалось муниципальное деление) «повисла как пиджак на сильно похудевшем человеке». То есть изначально эта структура создавалась под экономику, в сельской местности – конкретно под аграрный сектор, а когда экономическая составляющая выпала, и полноценного рынка труда не осталось, вся социальная инфраструктура (прежде воспринимавшаяся как вторичная) в виде школ, больниц, домов культур и самих органов власти оказалась для многих территорий единственной искусственной поддержкой освоения сельской местности, привязкой людей «к земле».

С одной стороны, казалось бы, налицо объективная причина провести оптимизацию. С другой стороны, многие регионы столкнулись с тем, что сокращение количества сельских поселений с целью сэкономить бюджетные средства на деле никакой экономии не принесло. Потому что те функции, которые раньше выполнялись на уровне отдельных сельских поселений, теперь выполняются на уровне района, и там начинают разрастаться административные штаты. Но в районе уже другие зарплаты и другие требования. То есть, нередко в результате оптимизации на уровне консолидированного бюджета финансово-экономического эффекта не происходит или он очень незначителен.

Более циничные и реже декларируемые кадровые цели оптимизации гораздо чаще оказываются и более «результативными».

Речь идет, например, о такой задаче, как обеспечение штата муниципальных управленцев, лояльных губернатору. По крайней мере, в Московской области, и, наверняка, во многих других регионах оптимизация муниципалитетов нередко происходит либо в связи с тем, чтобы уменьшить количество непосредственных подчиненных (глав муниципальных районов, глав поселений), либо с тем, чтобы избавиться от тех неудобных, кого административным путем не уволишь, потому что их поддерживают местные депутаты.

Иллюзорно-статистические причины касаются весьма распространенной идеи о том, что присоединение депрессивного, неблагополучного муниципального образования к более сильному поможет первому «подтянуться». Статистически, в отчетности, так оно и есть – средние показатели действительно немного поднимаются, общая картина выглядит более ровной и гладкой. Но понятно, что на практике выравнивания не происходит. Наоборот, сокращение в бывших отдельных муниципалитетах бюджетной и социальной сфер только ускоряет в них процесс деградации и приводит к более быстрому опустыниванию территории.

Очень интересная причина оптимизаций связана с непрозрачностью реального функционала. Управленцы «наверху» просто не представляют себе круг реальных повседневных обязанностей глав сельских поселений, потому что значительная их часть нигде не «прописана». А это может быть, например, покупка продуктов для пожилых людей, которые в распутицу или в зимнее время не могут добраться до магазина. В нескольких муниципалитетах я сталкивалась с тем, что глава или кто-то из сотрудников сельского поселения каждую зиму регулярно обходит дома стариков, чтобы протопить им печи. Таких социальных функций может быть огромное количество, но они никак не отражаются в официальных документах, поэтому реальных последствий оптимизации муниципального звена никто «наверху» просто не понимает.

В какой форме происходит оптимизация муниципальных образований и муниципального управления в сельской местности? Примерно с середины 2000-х гг. началась *оптимизация функций*. Последнее серьезное сокращение функционала произошло в 2014 г., когда был дифференцирован статус сельских и городских поселений. До этого у них были равные полномочия, а с 2014 г. вся жилищно-коммунальная сфера и огромное

количество действительно содержательных функций были переданы от сельских поселений на уровень муниципальных районов.

Но это явные изменения, прописанные федеральным законом № 131. На самом деле огромное количество функций, важных для обеспечения стабильности, да и прозрачности жизни на территории, «ушло» незаметно, «в рабочем порядке».

Например, до 2010 г. муниципалитеты сами собирали и представляли в Росстат информацию по своему населению, а с переписи 2010 г. оценка численности населения стала исключительно монопольной функцией Росстата (естественно, с поправкой на инструментальные полномочия органов ЗАГС и МВД, которые ведут текущий учёт). В результате муниципалитеты, а следом за ними и все вышестоящие инстанции фактически лишились механизмов контроля над своим населением – сколько человек в районе работает/не работает, живет/не живет, уезжает на вахту/на промысел, относится к нуждающимся и т.д. Они перестали видеть, что на самом деле происходит на территории.

Раньше муниципалитеты, в том числе сельские поселения, производили расчеты взимания собственных налогов – на землю и на имущество физических лиц. Теперь эта функция передана в налоговую службу. Но налоговая до каждого дома и каждого участка на селе не дойдет, поэтому не знает – достроен ли этот дом (пора ли принуждать собственника его оформлять), что происходит на участке земли?

Вот таких случаев, когда те или иные функции сначала передавались федеральным ведомствам, а потом «оптимизировались» уже в рамках этих ведомств, и их банально стало некому выполнять, с середины 2000-х годов было очень много.

Второе направление оптимизации – *сокращение собственных доходов бюджетов*. Например, нормативная доля отчислений в местный бюджет сельского поселения от собранного на территории НДФЛ за последние 5–6 лет снизилась с 15% до 2%. При этом ухудшилась и собираемость налогов (после передачи функции ФНС и укрупнения налоговых инспекций). А в связи с тем, что срок уплаты налогов на имущество и на землю перенесли с 1 сентября на 1 декабря, население до Нового года часто не успевает произвести оплату, в связи с чем в текущем бюджетном году муниципалитеты недополучают запланированные доходы.

Далее можно выделить оптимизацию через *сокращение штатов*. Если раньше на уровне сельского поселения работали 8–10 специалистов (самая распространенная ситуация), то теперь – 2–3 человека, а иногда и меньше.

Оптимизация самих муниципалитетов может происходить в разных формах. Либо объединяются несколько сельских поселений в одно, либо сельские поселения присоединяются к городскому поселению или округу. Реже муниципальные районы преобразуются в городские округа (в 2014 г. это произошло в Магаданской области, а сейчас происходит в Московской). Это, конечно, самый радикальный случай. Условно, там, где раньше была одна районная администрация и восемь-десять поселенческих, теперь осталась одна администрация городского округа. Понятно, что в результате власти отрываются от населения. С одной стороны, падает доступность власти для населения, с другой – снижается прозрачность экономики и местного сообщества для власти.

В этой связи я бы особенно выделила проблему *оптимизации похозяйственного учета*. Думаю, для большинства исследователей сельской жизни и экономики похозяйственные книги, которые, начиная с 1934 г., вели сначала сельсоветы, затем сельские поселения, были одним из важных источников информации. Но, во-первых, в 2010 г. Минсельхоз извратил этот вид учета, утвердив новую форму похозяйственной книги. Если раньше она была инструментом административного учета населения, то с 2010 г. отражает информацию исключительно о сельском хозяйстве, увидеть или рассчитать по этим книгам какие-то данные о населении стало невозможно. Во-вторых, если на уровне сельских поселений практика ведения похозяйственного учета была за многие годы хорошо отработана, то на уровне городских округов или городских поселений (в которые были «вливать» бывшие села в результате оптимизации) она не выстроена до сих пор.

В результате та информация, которая раньше аккумулировалась в похозяйственных книгах, очень часто попросту теряется – и чисто физически (при передаче всей массы делопроизводства на новый уровень), и из-за организационных проблем. Если раньше (до объединения) власти сельских поселений проводили ежегодный обход подведомственной территории, то чиновники городских округов, которым отошли их функции, просто

не в состоянии это делать – у них нет для этого ни человеческих, ни финансовых ресурсов. Чаще всего в городских округах и поселениях похозяйственные книги заполняются по заявительному принципу, когда кто-то приходит за справкой. Это давно уже не тот сплошной учет, которому можно верить.

В целом в результате оптимизации *муниципальное управление и местное самоуправление оторвались от населения и экономики*. Социально-экономические процессы на территории становятся непрозрачными даже для местных властей.

Аналогичные вещи происходят с **территориальными отделениями федеральных органов государственной власти**. Их отчетность чем дальше, тем меньше отражает реальное положение дел «на местах».

Например, раньше в Вологодской области действовали мобильные центры службы занятости, которые два раза в месяц объезжали территорию и регистрировали безработных, но после того, как в 2013 г. была поставлена задача снижения уровня безработицы, эти центры были упразднены. Теперь чтобы подтвердить свой статус безработного и получить право на пособие, люди из отдаленных сел должны дважды в месяц посетить райцентр (где расположен центр занятости) лично. Если билет на автобус стоит 200–300 руб. в одну сторону, нетрудно посчитать, что только транспортные расходы для них составят около 800–1200 руб. в месяц, в то время как сумма базового пособия – всего 900 руб. В итоге мы получаем искажение реальной картины безработицы на территории: сильный недоучет в сельской местности и очень часто переучет – в городской (прежде всего – из-за теневой занятости).

Похожая ситуация с *органами МВД*. В 2011–2012 гг. в результате оптимизации их штат был сокращен на 20%, причем в основном – за счет низовых подразделений. И сегодня у нас во многих муниципальных районах страны осталось по 1–2 участковому на все сельские поселения. Можно себе представить, насколько снизился официальный уровень правонарушений, когда их стало некому учитывать...

Очень серьезное укрупнение инспекций произошло в *Федеральной налоговой службе*. Сегодня нагрузка на одну инспекцию составляет около 4–5 муниципальных районов. Соответственно, мы получили серьезный недоучет индивидуальных предпринимателей в сельской местности, поскольку у налоговой службы нет времени и возможности их отслеживать.

Аналогичная ситуация с качеством официальной статистики. На протяжении постсоветского периода *структура Росстата*

была сокращена более чем на треть, в первую очередь, как нетрудно догадаться, – за счет работников муниципального уровня. Если раньше в муниципальных районах существовали собственные отделы статистики как отдельные юридические лица, то сегодня там – 2–3 человека, которые занимаются исключительно сбором информации и заполнением форм.

То есть федеральным органам власти попросту не хватает штатов для нормального учета социально-экономических характеристик, и для федеральных, и для муниципальных органов власти сельские территории становятся абсолютно непрозрачными.

К чему это приводит, помимо тех примеров, которые я уже называла? Одно из важных последствий – серьезный недоучет населения. Население в сельской местности, конечно, сокращается, но далеко не так быстро, как это выглядит по данным официальной статистики.

Например, в переписи 2010 г., чтобы избежать переучета лиц, которые зарегистрированы в одном месте, а проживают в другом, регистрировали только тех людей, которые одновременно удовлетворяли двум условиям: а) имели местную регистрацию и б) физически присутствовали на момент переписи. Об этом мне рассказывали во множестве сельских поселений. Но именно в сельской местности очень распространены отходничество, вахтовая занятость и т.д. По моей выборке, в отдельных муниципальных районах недоучет сельских жителей доходил до 15%. В Абатском районе Тюменской области был вообще анекдотический случай, когда в перепись не попал глава района, который на тот момент был в командировке. Но это перестает быть забавным, когда понимаешь, что любые бюджетные расходы (от субсидий до количества койко-мест в больницах) прямо или косвенно завязаны на численность населения.

Исходя из всего сказанного, приходится констатировать, что *ни межвременной, ни межрегиональной сопоставимости статистических и любых количественных данных в России не существует*. По меткому выражению В. А. Бессонова, мы пытаемся мерить меняющуюся действительность меняющимся аршином. Я, конечно, не призываю совсем отказаться от использования данных официальной статистики, но считаю, что интерпретировать их нужно очень аккуратно, понимая, какое огромное количество внутренних ограничений в них скрыто, и насколько серьезные социальные последствия, особенно для депрессивных территорий, может повлечь наивное оперирование ими.