

На правах рукописи



МОЛЯРЕНКО Ольга Андреевна

**ФОРМАЛЬНЫЕ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В
ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ (СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

22.00.08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук

Хабаровск – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тихоокеанский государственный университет»

Научный руководитель: кандидат философских наук
Кордонский Симон Гдальевич

Официальные оппоненты: Григоричев Константин Вадимович,
доктор социологических наук, ФГБОУ ВО
«Иркутский государственный университет»,
начальник научно-исследовательской части

Рогозин Дмитрий Михайлович,
кандидат социологических наук, ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации», заведующий лабораторией
методологии социальных исследований ИнСАП

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный
исследовательский государственный университет»

Защита состоится «6» октября 2016 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.294.04 при ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет» по адресу: 680035, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 136, ауд. 315л.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет», <http://pnu.edu.ru/ru/science/state-scientific-attestation/thesis/52/>.

Автореферат разослан «__» июля 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Гареева Ирина Анатольевна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Подготовка, принятие и оценка эффективности внедрения управленческого решения любого уровня должны основываться на достоверной, полной и актуальной информации. Соответственно, для результативной деятельности необходимо обеспечение каждого из уровней власти (федерального, регионального, муниципального) качественной статистико-аналитической информацией в рамках сферы его компетенций.

В результате постсоветских реформ системы государственного и муниципального управления сложилась ситуация, при которой официальная система статистики не удовлетворяет информационные потребности органов местного самоуправления, а сами они лишены полномочий по сбору социально-экономических показателей, характеризующих территорию (такие полномочия были закреплены в 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако отсутствуют в 131-ФЗ с аналогичным названием, полностью вступившим в силу с 1 января 2006 года). Имеется и ряд факторов, свидетельствующих о необходимости повышения государством качества сбора информации в разрезе муниципальных образований, в том числе, через организацию полноценного межведомственного обмена и увеличение степени влияния органов местного самоуправления на процесс формирования показателей по муниципальному образованию.

Органы местного самоуправления испытывают потребность в статистико-аналитической информации как для нужд собственно муниципального управления, так и для удовлетворения запросов органов государственной власти (часто – непрофильных). На сегодняшний день официальная статистика представляет скорее данные, необходимые для государственного управления муниципальными образованиями, а не для местного самоуправления. По этой причине существует широкий спектр нерегистрируемых явлений, кроме того, само качество собираемых показателей оценивается многими муниципальными служащими как неудовлетворительное.

Проблема усугубляется и тем, что за последние 15 лет органы местного самоуправления лишились, кроме полномочий в сфере статистики, ряда учетно-регистрационных функций (регистрация предприятий, физических лиц, жилищного фонда и проч.), то есть, и той информации, которую ранее они могли получать в рамках выполнения текущей работы.

Параллельно происходило сокращение финансирования Федеральной службы государственной статистики, что вынуждало её переориентироваться на выборочные обследования, которые для муниципального уровня зачастую

нерепрезентативны в связи с малочисленностью объектов учёта. Для непосредственной работы на территории муниципалитеты больше ориентированы на статистику и базы данных ведомств, которые оказались недоступны в связи с принятием в 2006-2007 годах ряда федеральных законов (№ 152-ФЗ «О персональных данных», № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации»), одновременно снизивших доступность информации для органов местного самоуправления и ухудшивших качество статистики в разрезе муниципальных образований (затруднён межведомственный обмен базами данных, практически невозможен обмен характеристиками физических и юридических лиц и проч.).

Фактически, ведомственная и муниципальная статистики в настоящее время находятся на нелегальном положении, так как формирование официальных статистических показателей монополизировано Росстатом.

Искаженная и некачественная статистика приводит не только к необоснованному распределению бюджетных средств (например, в рамках подушевого финансирования), но и к невозможности формирования результативных мер по улучшению качества жизни населения.

Неоптимальная формальная система обеспечения информацией органов местного самоуправления (причины и отдельные последствия которой указаны выше) провоцирует появление неформальных механизмов сбора информации. В рамках данной работы представляется необходимым изучить как формальные, так и неформальные отношения в сфере сбора данных муниципалитетами, их взаимное влияние и взаимообусловленность.

Целью исследования является описание формальных и неформальных механизмов сбора информации органами местного самоуправления, выявление проблемных сфер в данной деятельности и разработка предложений по их устранению.

Для достижения указанной цели были поставлены и последовательно решены следующие **задачи**:

- выявить наиболее распространённые в зарубежной практике способы сбора информации органами местного самоуправления;
- реконструировать формальную структуру информационно-статистического обеспечения муниципальных образований и нижних единиц административно-территориального деления (в дореволюционной России с начала возникновения официальной статистики, в СССР и в современной России);

- проанализировать актуальную нормативно-правовую базу сбора и разработки рассматриваемых информационных массивов в разрезе муниципалитетов РФ;
- исследовать официальные статистические мероприятия, в рамках которых в настоящее время формируется информация в разрезе муниципальных образований РФ, и их особенности;
- по результатам проведенного полевого исследования реконструировать актуальные источники и методы сбора информации органами местного самоуправления в условиях существующих формальных ограничений;
- выявить основные проблемы в современной системе информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления, причины распространенности неформальных отношений в сборе данных;
- разработать предложения по устранению указанных проблем и совершенствованию качества информации в разрезе муниципальных образований.

Объектом исследования являются органы местного самоуправления и территориальные отделы органов государственной власти, осуществляющие сбор и формирование показателей социально-экономического профиля по территории.

Предметом исследования выступают формальные и неформальные механизмы аккумулирования информационно-статистического массива данных, необходимого для реализации полномочий и осуществления функций органам местного самоуправления.

Область исследования. Диссертационное исследование выполнено в рамках следующих пунктов паспорта научной специальности 22.00.08 «Социология управления»:

15. Проблемы эффективности управленческой деятельности.

25. Неформальные отношения в ситуациях управленческого взаимодействия.

26. Местное самоуправление как ресурс общественного развития.

29. Социологическое информационно-аналитическое обеспечение управленческого процесса.

30. Методы сбора, анализа и оценки социальной информации в системе управления.

Методологические подходы – структурно-функциональный (в качестве макроподхода) и теория социального обмена (в качестве микро-). Они были выбраны с учётом объекта и предмета исследования, а также поставленных цели и задач. Теория социального обмена наилучшим образом подходит для описания межличностных взаимодействий в официальной,

профессиональной сфере деятельности. Структурно-функциональный подход позволяет сегментировать описываемый объект, оценить распределение полномочий между формирующими его компонентами, выявить недостатки в формальной структуре информационного обеспечения. Сочетание этих подходов позволит нам выявить соотношение бюрократической (формальной) компоненты и самоорганизации (роли неформальных отношений).

К методам исследования, использованным в работе, относятся: индукция, абстрагирование, анализ, синтез, сравнение, изучение литературы и документов, наблюдение, проведение экспертных оценок и интервью, мониторинг изменения ситуации во времени.

Фактологической и информационной базой исследования стали: нормативные правовые акты органов государственной власти РФ и СССР, правоприменительная практика (постановления, решения и определения судов), монографии, отечественные и зарубежные научные статьи, сборники материалов научных конференций, публикации в средствах массовой информации, материалы экспертных интервью и информация, собранная в рамках проведения полевых исследований.

Степень разработанности проблемы. Укорененность неформальных норм в современной отечественной системе власти (политике, судопроизводстве, реализации государственных программ и проч.) отмечали С.Г. Кордонский, С.Ю. Барсукова, В.В. Радаев, А.А. Аузан.

Для достижения нашей цели необходимо подробно проанализировать формальную систему информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления, в том числе, в ретроспективе.

Рассмотрением особенностей становления статистической деятельности (правительственной, губернской и земской) в Российской Империи занимались А.А. Кауфман, Н.И. Пашинцева, И.И. Елисеева, А.Л. Дмитриев, О.П. Рыбак, Л.А. Подосёнова, Г.Ю. Полоусова, Г.И. Чудилин, Ю.А. Левин, Т.Н. Ларина, М.Ю. Кудинова, Е.В. Немалова, Д.А. Фомин, Т.А. Савинова, Л.К. Титова.

Исследованию и выявлению специфики статистики советского времени посвящены работы Д.А. Фомина, И.И. Елисеевой, А.Л. Дмитриева, Л.А. Подосёновой, Г.Ю. Полоусовой, М.Ю. Кудиновой, Е.В. Немаловой, Ю.А. Левина, Т.Н. Лариной, А.В. Пенюгаловой.

На современном этапе проблематика и актуальность муниципальной статистики (в целом или применительно к конкретным регионам) разрабатывалась Н.В. Зубаревич, Н.И. Пашинцевой, Н.Е. Дмитриевой, В.И. Дибирдеевым, М.А. Самойловой, Д.Ю. Решетниковым, И.И. Елисеевой, А.Л. Дмитриевым, А.Ф. Шуплецовым, А.В. Пенюгаловой, В.Я. Сквозниковым,

Н.С. Колотовой, Е.В. Пряхиной, В.Е. Кузнецовой, Г.И. Чудилиным и проч. Наличие нерегистрируемых явлений отмечено в работах Е.Н. Филипповой, С.Р. Левита.

Необходимость улучшения межведомственного обмена и использования Росстатом информации ведомственных баз данных подтверждалась исследованиями А.Н. Пономаренко, Н.Е. Дмитриевой, М.А. Паченовой, Р.П. Айчепшевой, М.А. Абросимовой, а также руководством Службы статистики – А.Е. Суриновым, А.Л. Кевешем, К.Э. Лайкамом.

На специфику подушевого финансирования и необходимость качественной системы учета населения в случае использования этого механизма указывали Я.М. Рощина, О.Э. Черненко, А.В. Тихомиров. Особенно важным данный аспект является в силу высокой затратности полномочий муниципального уровня, что исследовано С.Г. Кордонским, Ю.М. Плюсниним.

Проблемы демографической статистики, в том числе, в разрезе муниципальных образований, исследовались А.Г. Вишневым, С.В. Захаровым, В.Н. Архангельским, Н.В. Мкртчяном, специалистами ТОГСов¹ – Е.М. Андреевым, М.А. Диановым, О.И. Антоновой, О.А. Лосевой, М.М. Чернышевой, С.Ю. Никитиной и др.

Особенности переписей и текущего учета малого и среднего бизнеса получили описание в работах А.И. Давыдовой, А.П. Черняева, И.В. Жидких, С.Р. Левита, В.В. Глинского, Р.П. Айчепшевой; сельского хозяйства – А.А. Агеенко, Е.Л. Новиковой, А.М. Ганиева, И.Г. Лемзековой, В.Н. Васильевой, А.В. Епихиной, Л.С. Корбута.

Аналізу зарубежных практик муниципальной статистики и обеспечения органов местного самоуправления статистической информацией посвящены работы Carsten A. Holz, Joseph J. Salvo, Arun Peter Lobo, К. Вассендена, П. Валенте, А.Ф. Шуплецова, В.И. Дибирдеева, Н.И. Пашинцевой.

Тем не менее, большинство трудов, посвященных изучению информационных потребностей органов местного самоуправления, становлению муниципальной статистики как самостоятельного института и сбору информации органами местной власти, были написаны ещё до вступления в силу ряда законов, ограничивающих информационный обмен, до финансового кризиса, когда в полной мере проявилась необходимость сокращения государственных расходов, в связи с чем были секвестированы бюджеты, в том числе, Росстата. При этом наблюдается медленное смещение содержания терминологического аппарата – если в 90-ых – начале 2000-ых годов (когда местное самоуправление обладало существенными объемами доходных полномочий и расходных обязательств, было более автономным,

¹ Территориальных органов государственной статистики.

имело право на создание собственных информационных служб, обеспечивалось разнообразной информацией со стороны официальных органов статистики) под «муниципальной статистикой» понимались сбор и разработка соответствующих показателей органами местного самоуправления в рамках своих информационных потребностей, то в имеющихся сегодня публикациях под этим термином подразумевается ряд разработанных в соответствии с Федеральным планом статистических работ показателей, представленных в разрезе муниципальных образований. С нашей точки зрения, это связано с пониманием исследователями и практиками актуальности и проблемности, но бесперспективности темы – ввиду отсутствия финансовых ресурсов в муниципальных, региональных и федеральном бюджетах на становление системы муниципальной статистики, в связи с общим курсом на урезание полномочий уровня местного самоуправления, а не на укрепление местной власти.

Научная новизна диссертационной работы:

Мы использовали довольно традиционное в социологии сочетание макро- и микро- подходов для изучения специфического вида деятельности – сбора и анализа информации в системе государственного и муниципального управления. Ранее информационно-статистическая деятельность в общественном секторе на основании такого методологического базиса не исследовалась. Сочетание указанных подходов при анализе эмпирического материала позволило нам достаточно глубоко описать структурную гомогенность и социальную гетерогенность информационного обеспечения местного самоуправления.

1. Выявлены, описаны и типизированы формальные и неформальные источники и методы получения статистической и фактографической информации, необходимой для принятия управленческих решений органами местного самоуправления.
2. На основе материалов полевых исследований реконструированы формальные и неформальные компоненты горизонтальных информационных отношений на муниципальном уровне (между территориальными отделениями органов федеральной и региональной власти и органами местного самоуправления). Предложена авторская классификация видов информационного обмена.
3. Отрефлексировано изменение содержательного наполнения термина «муниципальная статистика» в научной и управленческой средах, вызванное появлением ряда ограничений, препятствующих созданию системы муниципальных статистических органов. Иными словами, описан процесс изменения содержания научного термина, спровоцированный накладываемыми практическим устройством

отечественной системы государственного и муниципального управления ограничениями.

Положения, выносимые на защиту:

1. С конца 90-ых годов XX века в России последовательно снижается статус местного самоуправления (что проанализировано в работе на примере информационной сферы – так, сегодня органы местного самоуправления являются респондентами, но не являются субъектами официального статистического учета). Поэтапно происходило смещение акцента от обеспечения муниципалитетов необходимой информацией к обеспечению государства информацией о муниципалитетах и об эффективности деятельности органов местного самоуправления (свидетельствует о «сжатии» федерализма, переходе к централизации и децентрализации²).
2. Становление правового поля официальной статистики де-факто привело к ухудшению информационной обеспеченности ряда органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иными словами, законодательное закрепление компетенций федерального уровня привело к непредвиденным осложнениям в аналогичных управленческих процессах регионального и местного уровней (в том числе, в связи с недоучётом локальной специфики).
3. Недоучёт ряда социально-экономических процессов, происходящих на территории (отходничество, маятниковая миграция, собирательство и проч.), искажает восприятие уровня жизни в муниципалитете региональной и федеральной властями.
4. В системах ведомственной и официальной статистики собирается значительное количество дублирующих показателей и сведений, обмен которыми затруднён в силу действия принципа конфиденциальности (взаимная закрытость органов власти друг от друга). Такое положение дел приводит не только к снижению качества информации, но и к наличию в секторе государственного и муниципального управления неэффективных расходов.
5. Искажения фиксации населения в крупнейших городах, в национальных республиках – с одной стороны, и в малых городах, сельской местности – с другой, разнонаправлены. Так, наблюдается занижение официальной численности населения в сельской местности Центральной России, завышение – в республиках Северного Кавказа и городах-миллионерах. За счёт использования принципа подушевого финансирования указанные погрешности вызывают мультипликативный эффект перерасселения населения по территории страны, ещё больший отток

² Понятия «укрепление федерализма» и «децентрализация» не тождественны.

- жителей сельской местности (в связи со снижением объема социальных услуг).
6. Для трансформационного этапа свойственны одновременные передача ряда регистрационно-учётных функций от органов местного самоуправления территориальным отделениям создаваемых профильных органов государственной власти и сокращение штата и функционала (оптимизация) последних, что естественным образом приводит к снижению качества учёта (регистрации).
 7. Органы местного самоуправления вынуждены отвечать на существенное количество непрофильных запросов в связи с неприведением в соответствие законодательства после передачи функций, инертностью органов государственной власти, отсутствием сбора некоторых показателей в рамках системы официальной статистики.
 8. В силу правовых пробелов и ограничений важнейшим фактором, определяющим качество информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления, становится наличие неформальных связей с государственными служащими (и сотрудниками государственных учреждений) на территории. Таким образом, несовершенства законодательства вынуждают муниципальных чиновников работать в «теневой» сфере, задействовать социальные сети для получения информации.
 9. Отсутствие возможности влияния на статистические показатели при осознании их некорректности приводит к демотивации муниципальных служащих, лишает их стимулов собирать качественную информацию для определения реального социально-экономического положения территории.
 10. Органы местного самоуправления муниципалитетов разного типа ориентированы на различные источники информации. Так, сотрудники администраций городских округов и муниципальных районов в первую очередь склонны налаживать получение информации от территориальных отделов органов государственной власти в муниципалитете (поскольку они включены в тесные как формальные, так и неформальные отношения); администраций городских и сельских поселений – собирать требующиеся данные самостоятельно (так как они не обладают ни административным весом, ни необходимыми сетевыми связями). При этом качество информационного обеспечения муниципалитетов сильнее варьирует между регионами, чем между типами муниципальных образований.
 11. Структура и расположение органов власти приводят к искажению значений показателей. К примеру, уровень безработицы в

административном центре муниципального района, как правило, завышен относительного реального, на отдаленных сельских территориях – занижен (в силу разницы в доступности ЦЗН – наличия транспортных издержек). Аналогична ситуация с качеством учёта внутренней миграции (ФМС) и проч.

Теоретическая значимость исследования состоит в рассмотрении отечественного федерализма с точки зрения распределения полномочий по сбору и анализу информации о публично-правовых образованиях. Работа позволяет выстроить стратегии поведения муниципальных служащих в условиях суженного функционала органов местного самоуправления, который в сочетании с отсутствием широкого спектра показателей, разрабатываемых в разрезе муниципалитетов в рамках официальной статистики, приводит к информационному дефициту. Показано, что в случае высокого качества кадров выравнивание информационно-статистической обеспеченности вытесняется в неформальную сферу, в противной же ситуации оно не происходит.

Практическая значимость заключается в выявлении проблем в сфере информационно-аналитического обеспечения органов местного самоуправления и причин некорректности официальной статистической информации, разработке практических рекомендаций по устранению указанных несовершенств. Полученные результаты могут быть использованы для повышения качества официальной статистики, снижения объемов государственных расходов за счёт устранения скрытых дублирующих функций, как следствие, повышения эффективности системы государственного и муниципального управления. Результаты исследования были переработаны в содержательные блоки курсов «Информационные технологии в управлении» и «Информационные системы в публичном управлении» для студентов НИУ ВШЭ, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационной работы были представлены на следующих научных мероприятиях:

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. 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).
4. Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2015» МГУ им. М.В. Ломоносова. Тема доклада: "Ограничения применения информационных технологий в системе отечественного государственного и муниципального управления" (г. Москва, апрель 2015).

Основные результаты диссертационного исследования изложены в 4 статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки России, общим объёмом 4,1 п.л. (вклад автора – 3,9 п.л.); и в 2 публикациях в иных изданиях объёмом 0,55 п.л. Общий объем 6 опубликованных статей – 4,65 п.л. (вклад автора – 4,45 п.л.).

В настоящее время на основе результатов исследования и собственных изысканий Советом муниципальных образований Тюменской области инициируется разработка федерального закона о муниципальной статистике.

Логика и структура работы определяются целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка литературы, включающего 193 библиографических наименования и 99 проведенных в процессе полевого исследования групповых и индивидуальных интервью с 181 респондентом, и приложений. Общий объём диссертационной работы составляет 227 страниц.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, сформулированы цель и задачи работы, проанализирована степень научной разработанности темы, описана информационная база, определены основные положения научной новизны и практической значимости.

В первом параграфе первой главы рассмотрен терминологический аппарат, применяемый в работе, в том числе, подходы к определению понятия «муниципальная статистика» и её задачи. В нём также описаны

зарубежные практики информационного обеспечения муниципальных образований.

Исследователи анализировали роль и место неформальных норм в различных сферах государственного и муниципального управления – как применительно к советскому периоду, так и к современному, однако информационно-статистическое обеспечение органов местного самоуправления и информационный обмен между отделами органов государственной власти в муниципалитете и органами местного самоуправления не попадали в поле рассмотрения.

Удовлетворение информационных потребностей органов местного самоуправления возможно как путём создания ими собственных информационно-статистических служб, так и через формирование в рамках государственной статистики системы показателей в разрезе муниципальных образований. В обоих случаях содержание и состав системы показателей должны соответствовать сфере компетенций муниципалитета и отражать специфику конкретной территории.

Для непосредственной деятельности органам местного самоуправления также необходима специализированная информация представленных на территории отделений органов государственной власти и государственных внебюджетных фондов (ФНС, ФМС, ПФР, Росреестра, МВД, ЦЗН и проч.).

Во многих зарубежных странах на муниципальном уровне действуют самостоятельные (создаваемые и финансируемые муниципалитетами) статистические службы, которые обеспечивают органы местного самоуправления информацией и выполняют ряд работ по заказу национальных статистических органов. Последние в этом случае обеспечивают координацию работ, обобщение показателей и контроль за соблюдением единообразия методологии. При этом значимо как наличие у муниципалитетов собственных функций по сбору и разработке показателей для удовлетворения информационных потребностей, так и широкий набор разрабатываемых в рамках центральных статистических работ показателей в разрезе муниципальных образований.

В ряде европейских государств существуют муниципальные регистры (в отдельных странах объединяемые в национальные, что позволяет улучшить их качество), в которых аккумулируется вся информация по жителям. В некоторых странах действуют законы, запрещающие органам статистики запрашивать у респондентов информацию, которая уже имеется в каких-либо ведомственных регистрах (что одновременно снижает нагрузку и решает проблему дублирующей деятельности).

Во втором параграфе первой главы описан процесс становления отечественных официальной и «муниципальной» (низовой – земской и т.д.) статистик в имперское и советское время.

Возникшая после земской реформы 1864 г. автономная от правительственной система земской статистики, в настоящее время критикуемая за несопоставимость методик, полностью удовлетворяла потребности земств за счёт ориентации, в первую очередь, на специфику исследуемой территории. С конца XIX века происходит постепенное организационное и финансовое подчинение земской (губернской – ещё с середины XIX века) статистической деятельности центральному правительству. Важно, что уже в это время отмечаются актуальные и сегодня проблемы – дублирование сбора показателей органами власти, разрозненность деятельности центрального статистического органа, отраслевых и функциональных министерств и органов местного самоуправления, – которые решаются через постепенное выстраивание единой административно-территориальной системы органов статистики (Центральный статистический комитет (ЦСК) подчиняет себе деятельность губернских комитетов и земских статистиков). Данный процесс проходит проблемно: продолжает наблюдаться несопоставимость и разрозненность правительственной (центральной, губернской, земской) и ведомственной статистик, в связи с чем особую актуальность получают переписи, проводимые ЦСК, что повышает роль последнего в начале XX века.

Так как на протяжении имперского времени наблюдается переход от автономной для каждого уровня власти статистической деятельности к единой относительно децентрализованной системе, то советская статистика может быть рассмотрена как итог реализации данной тенденции, хоть и достигнутый революционным, а не эволюционным путём.

Удовлетворение информационных потребностей нижних единиц административно-территориальной иерархии в советское время осуществляется централизованно. К 30-ым годам XX века происходит отождествление статистики с учётом (иначе говоря, сплошным покрытием генеральных совокупностей), что в сумме с отсутствием информационных барьеров между органами власти и отсутствием частного сектора приводило к возможности предоставления гор- и райисполкомам достаточного набора показателей. С середины 50-ых до середины 60-ых, на время перехода от отраслевого к территориальному принципу управления страной, ликвидируется система ведомственной статистики, весь учёт проходит через органы ЦСУ, что сохраняется и после восстановления отраслевых министерств. Местные органы статистики имели двойное подчинение – в их

задачи входила как работа по заданиям ЦСУ, так и обеспечение информацией властей городов и районов.

Таким образом, в советское время самостоятельных региональной и муниципальной статистик не существовало, статистические потребности органов власти всех уровней закрывало ЦСУ и подведомственная ему сеть статистических органов.

В третьем параграфе первой главы рассмотрен современный этап становления системы муниципальной статистики. 90-ые и первая половина 2000-ых годов – время, когда органы местного самоуправления обладали наибольшей автономией, – наиболее благоприятный период существования муниципальной статистики. Во-первых, в рамках системы официальной статистики разрабатывался довольно широкий спектр показателей в разрезе муниципальных образований. Во-вторых, муниципальные власти обладали собственными информационно-статистическими полномочиями (по 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В-третьих, ещё не произошли закрепление принципа конфиденциальности данных и оптимизация (сокращение и объединение низовых подразделений) ведомственных структур, в связи с чем на муниципальном уровне существовал полноценный информационный обмен между территориальными отделениями органов государственной власти и органами местного самоуправления.

В 2006-2007 годах произошло резкое сужение поля возможностей муниципальной статистики. С 1 января 2006 года вступает в силу 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», в котором за органами местного самоуправления не было закреплено право сбора информации для собственных нужд. В июле 2006 г. принимаются 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и 152-ФЗ «О персональных данных». 29 ноября 2007 г. принимается Федеральный закон № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». Указанные НПА закрепляют принцип конфиденциальности данных, в связи с чем происходит ухудшение межведомственного информационного обмена, падает качество статистико-аналитического обеспечения ряда органов власти.

Параллельно на протяжении последних 15 лет происходят передача регистрационно-учётных функций от органов местного самоуправления территориальным отделениям создаваемых профильных органов государственной власти и оптимизация низовых подразделений федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Федеральное казначейство, ФНС, ФМС, МВД). Первое приводит к невозможности аккумуляции

информации в рамках текущей деятельности, второе – к затруднению получения информации от представителей государственной власти на территории муниципалитета.

В целом, для современного этапа характерно смещение от обеспечения муниципалитетов необходимой информацией к обеспечению государственных органов власти информацией о муниципальных образованиях и показателями деятельности местных властей.

Здесь же рассматриваются отдельные статистические мероприятия, качество собираемой в их рамках статистики в разрезе муниципальных образований.

Описываются недостатки проведения последних переписей населения (принцип автономности, неудачно выбранное время года, стимулы к фальсификации данных отдельными регионами и муниципалитетами) и специфика действующего текущего учёта населения (принцип деперсонификации информации; отсутствие сбора и разработки ряда важных для социально-демографической политики показателей – в частности, распределения рождаемости и смертности по социально-экономическим группам). Слабо проработана содержательная сторона корректировки результатов переписи на данные текущего учёта (умерший человек отнимается от населения муниципалитета, органами ЗАГС которого была зарегистрирована смерть, а не того, в котором он постоянно проживал и был переписан; та же ситуация со снижением численности населения муниципалитета в случае снятия гражданина в нём с постоянной регистрации, безотносительно того, проживал он на момент переписи там или уже в другом месте).

Освещаются проблемы учёта деятельности малого и среднего бизнеса (как самой подвижной категории частного сектора). Подчеркивается ухудшение качества информации о нём с момента фиксации принципа конфиденциальности (в связи с которым органы власти в муниципалитете – Росстат, Налоговая и местная администрация – не могут обмениваться списками хозяйствующих субъектов и их характеристиками). Кроме того, рассматриваются недостатки порядка проведения статистических наблюдений за субъектами малого и среднего бизнеса (согласно Федеральному закону № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства» и Постановлению Правительства РФ № 79 от 16 февраля 2008 г. «О порядке проведения выборочных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего бизнеса») – сплошного 1 раз в 5 лет и выборочных ежеквартально или ежемесячно. Так, для многих регионов характерна проблема «исчезающей генеральной совокупности» (срок в 5 лет «проживают» лишь 3-7% малых и средних

предприятий), в связи с которой выборочные обследования в межпереписной период не являются репрезентативными, всё больше отдаляясь по характеристикам от характеристик актуальной генеральной совокупности. При этом для ряда муниципальных образований характерно наличие лишь 1-2 отчитывающихся по виду экономической деятельности субъекта (среднего и крупного), а публикация такой информации недопустима в силу нарушения принципа конфиденциальности (должно быть не менее 3 респондентов), в связи с чем муниципалитет не располагает информацией ни о малом и среднем, ни о крупном бизнесе.

Описаны причины искажения информации, собираемой посредством сельскохозяйственных переписей и похозяйственного учёта. В рамках первого мероприятия могут оказываться заниженными масштабы личного подсобного хозяйства населения, особенно поголовья крупного рогатого скота, так как жители с недоверием относятся к переписчикам. Недостатком похозяйственного учёта, в основном, является добровольность сообщения сведений. Проанализированы также проблемы несоответствия данных текущего земельного учёта фактическому использованию земель, наличия правового пробела в вопросе учёта земельных участков умерших лиц, не имеющих наследников, ликвидированных сельскохозяйственных организаций.

В четвёртом параграфе первой главы определяются причины актуальности проблемы качественного информационного обеспечения органов местного самоуправления. В целом, их можно разделить на 2 блока: первый базируется на том, что не все показатели, необходимые органам местного самоуправления, собираются и разрабатываются в рамках системы официальной статистики, второй – на том, что значительная часть имеющихся показателей оказывается низкой по своему качеству, по крайней мере, в разрезе муниципальных образований. Причём, проблемы второй группы имеют для органов местного самоуправления прямые финансовые последствия, что делает их ещё более острыми.

Выборочные обследования, к которым всё более склоняется Росстат в силу дефицита финансирования, как правило, не репрезентативны для муниципального уровня в силу малочисленности объектов учёта – большинство коэффициентов досчёта оказываются корректными только для регионального уровня.

Нерешённым остаётся ряд вопросов, связанных с административно-территориальной привязкой и косностью статистики (несовпадением юридического и фактического адресов юридических лиц, фиксацией деятельности территориально-обособленных подразделений, неучётом трансграничных перемещений населения в рабочих целях, отсутствием

обследований промыслов, являющихся значимым источником дохода для существенной части населения РФ).

Первостепенный результат первой главы – выявление прямой исторической параллели между спецификой становления системы информационно-статистического обеспечения в дореволюционной и постсоветской России. Зародившись в начале XIX века, к его концу правительственная статистика постепенно подчинила себе губернскую и земскую, в связи с чем появилась возможность сравнения регионов и земств между собой, но власти последних перестали получать необходимую для собственной деятельности информацию. Аналогичные по своей сути метаморфозы (становление монополии Росстата на сбор и разработку статистических данных и вытеснение полноценных региональной и муниципальной статистик) постсоветского периода произошли примерно в 5 раз быстрее (заняли менее 20 лет).

В первом параграфе второй главы описывается методология проведения полевого исследования. В ходе полевого этапа были проведены индивидуальные и групповые интервью с 181 респондентом (государственные и муниципальные служащие; лица, замещающие выборные должности органов местного самоуправления; сотрудники государственных внебюджетных фондов). Указанные респонденты представляли 83 муниципальных образования 5 субъектов федерации (Липецкой, Калужской, Вологодской, Тюменской областей и Республики Коми). Распределение исследованных муниципальных образований по видам: 2 городских округа, 13 муниципальных районов, 6 городских поселений, 62 сельских поселения. Аудиозаписи интервью были расшифрованы, распечатаны и тематически размечены при последующем прочтении. Выделенные фрагменты были систематизированы и описаны.

Во втором параграфе второй главы рассмотрены методы получения органами местного самоуправления информации от органов государственной власти и государственных учреждений, а также информационный обмен последних между собой. Первый содержательный блок посвящен информационному обеспечению муниципалитетов со стороны Федеральной службы государственной статистики. Только эти данные приемлемы для составления местных нормативных правовых актов (бюджета муниципального образования) и прочих официальных документов, иными словами, только официальная статистика является полностью легальной. Часть информации предоставляется органам местного самоуправления бесплатно, при необходимости дополнительных показателей последние могут заключить с соответствующим территориальным отделением государственной статистики договор на возмездной основе. Присутствует

получение информации по официальным запросам, однако распространенной практикой является и неформальное межличностное взаимодействие.

Далее описаны наиболее востребованные органами местного самоуправления в информационном смысле профильные органы государственной власти и государственные учреждения (ФНС, ФМС, МВД, ЦЗН, ПФР, Росреестр, Федеральное казначейство и проч.), представленные на территории, и каналы получения информации от них. Основными являются: информационный обмен в рамках работы межведомственных комиссий (как правило, созданных для легализации экономики или повышения уровня собираемости налоговых и неналоговых поступлений), официальные запросы органам государственной власти или регулярные информационные продукты. Происходит обмен информацией в рамках текущей деятельности (в основном, с Налоговой службой и Федеральным казначейством). Важным источником является неформальный информационный обмен.

Наконец, здесь же изложена специфика горизонтального информационного обмена между территориальными отделениями органов государственной власти. Работники низовых подразделений ряда ведомств подчёркивают, что на протяжении последних лет был урезан их штат, сокращён функционал, в связи с чем ухудшилось качество сбора информации, осведомлённость о положении дел на территории. Государственные служащие обращают внимание на потребность в межведомственном обмене информацией, который затруднён в силу закрепления принципа конфиденциальности. По этим причинам территориальные отделения органов власти (МВД, ФНС, ФМС и проч.) заинтересованы в получении информации от органов местного самоуправления, благодаря чему удаётся налаживать неформальное взаимовыгодное сотрудничество.

Исследование показывает, что качественный информационный обмен с территориальными органами власти не может быть выстроен на основе лишь межведомственного взаимодействия, решающими факторами все равно оказываются личное знакомство и взаимное доверие. С нашей точки зрения, такая ситуация обусловлена спецификой отечественной системы государственного и муниципального управления. Как и в классической «имперской» (другие названия – «азиатская», «китайская») модели государственной службы, отечественное нормативное правовое поле системы государственного и муниципального управления систематически двояко трактует практически любые действия чиновника. Зазор между законом и практикой, неоднозначность правоприменения, правовые коллизии, наличие перерегламентированных или совсем не регламентированных сфер – всё это

приводит к использованию чиновником в каждом конкретном случае ситуативного подхода – он оценивает выгоды и риски передачи конкретных данных конкретному лицу, довольно очевидно при этом, что близкое знакомство с контрагентом увеличивает вероятность принятия им положительного решения.

В третьем параграфе второй главы описаны формы самостоятельного сбора информации органами местного самоуправления. Эта деятельность осуществляется через похозяйственные книги (городскими округами и поселениями), прямые запросы информации от хозяйствующих субъектов на территории, получение статистических данных в рамках текущей работы (учёт естественного движения населения органами ЗАГС, оказание помощи в фиксации миграционной активности (до 1 января 2014 г.)), аккумулярование поступающей в виде обращений населения информации. Часть данных по подведомственной муниципалитету сфере собирается с муниципальных учреждений (образования, культуры, спорта, и т.д.).

Результатом второй главы стало создание классификации отношений в информационной сфере между органами местного самоуправления и их контрагентами (органами государственной власти, государственными учреждениями, частными юридическими лицами, физическими лицами), представленной Таблицей 1.

Содержательное наполнение каждой ячейки представлено соотношением **управления** («внешнее воздействие на систему или процесс»³ – рамки, заданные законодательством, различного рода внутренними регламентами органов власти и проч.) и **самоорганизации** (саморегуляции, самодеятельности – неформальные возможности, извлечение ресурсов из социального – личных связей и проч.) – подробное описание классификации представлено в основном тексте диссертационной работы.

³ Социология управления: учебник для бакалавров / В.И. Башмаков [и др.]; под ред. В.И. Башмакова, В.Н. Князева, Р.В. Ленькова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – С. 8.

Таблица 1.

Типология отношений, возникающих в рамках информационного обеспечения местного самоуправления

		Происходит ли фактически информационный обмен? Если да, то по каким каналам – официальным (формальным) или неофициальным (неформальным)?		
		Формальный	Неформальный	Информационный обмен не происходит
Есть ли у муниципалитета законодательно (или административно) закреплённая возможность получить требующуюся информацию (обязательство контрагента предоставить данные)?	Контрагент обязан предоставить требующуюся информацию, следовательно, муниципалитет имеет легальную возможность её получить	«Белый» (легальный) обмен информацией Управление; самоорганизация не требуется	«Серый» информационный обмен Снижение посредством самоорганизации транзакционных издержек, предписанных управлением	Дисфункциональная самоорганизация части системы, подавляющая управление
	В нормативно-правовом поле не закреплено (регламентация отсутствует)	Легализуемая самоорганизация (самоорганизация, трансформирующаяся в управление)	Свободная самоорганизация Управление отсутствует	Отсутствие самоорганизации Управление отсутствует
	Контрагенту запрещено выдавать информацию, следовательно, ОМСУ не имеет легальной возможности получить её	Мимикрия запрещённой самоорганизации под управление	«Чёрный» информационный обмен Самоорганизация подавляет управление	Легальный не-обмен информацией Управление; самоорганизация отсутствует

В первом параграфе третьей главы описаны выявленные в сфере информационно-аналитического обеспечения органов местного самоуправления проблемы. В настоящий момент на федеральном уровне отсутствует правовое поле муниципальной статистики, не закреплена обязанность физических и юридических лиц отвечать на запросы местных властей.

Запросы органов государственной власти зачастую являются непрофильными для органов местного самоуправления – социально-экономическое развитие, статистика по местному бизнесу, национальный состав населения, сведения по всем земельным участкам и проч. (информация запрашивается по инерции, в силу «невычищенности» законодательства или в силу отсутствия сбора указанных показателей

другими органами власти). При этом актуальна и проблема существенного количества дублирующих и сходных запросов, которая могла бы быть решена при создании сквозной и комплексной информационной системы.

Наблюдается недостаточная разрезность информации и неравномерность её распределения. Наименее выгодно в этом плане положение органов местного самоуправления сельских и городских поселений, поскольку в их разрезе в рамках официальной статистики разрабатывается минимальное количество показателей, при этом местные власти фактически исключены из осуществляющегося на уровне муниципального района межведомственного информационного обмена.

Отмечен переизбыток собираемых статистических показателей, сопровождающийся отсутствием аналитических материалов, сверки между собой ведомственных и официальных данных. В качестве негативного фактора выступает уже упоминавшаяся закрытость органов государственной власти друг от друга и от органов местного самоуправления.

По указанным причинам основным фактором качественного информационного обеспечения становится неформальное взаимодействие с государственными служащими и представителями государственных ведомств на территории.

Во втором параграфе третьей главы предлагаются 3 этапа реформирования информационно-аналитического обеспечения органов местного самоуправления.

Минимальные необходимые меры. Межведомственный обмен первичной информацией. Усиление согласовательной компоненты, предоставление ОМСУ возможности влиять на собираемые Росстатом показатели. Устранение непрофильных запросов. Отметим, что обязывать физические и юридические лица предоставлять информацию муниципалитету не рекомендуется, так как это увеличит и так существенное количество отчетности бизнеса (налоговой, статистической, по отдельным видам деятельности – пожарной, экологической). Итак, необходимо:

- разрешить межведомственный обмен первичной, административной информацией (в т.ч., конфиденциальными и персональными данными), установив для каждого органа власти необходимый режим доступа в зависимости от предметов ведения;
- устранить непрофильную отчетность и функционал по сбору и расчёту данных путём обновления устаревших законодательных норм и внедрить практику консультирования органов местного самоуправления на предмет профильности / непрофильности запросов и функций (возможно, на базе региональных советов муниципальных образований). Так, в большинстве муниципалитетов прогноз налоговых поступлений

на следующий период составляют сотрудники администрации муниципалитета, хотя этим должен заниматься главный администратор доходов бюджета – ФНС. То же с запросами о национальном составе населения – у ОМСУ нет функций по учёту всего массива жителей, соответственно, подобные запросы должны быть обращены в Росстат;

- усилить ведомственность данных – не собирать с общества и бизнеса сведения, если они уже имеются в административных источниках профильных органов власти. Это позволит, в том числе, снизить информационно-административные издержки предприятий;
- улучшить координацию деятельности органов власти на территории – информировать органы местного самоуправления о проводимых мероприятиях, в том числе, статистического характера.

Совершенствование информационно-статистического обеспечения со стороны государства. Необходимо разрабатывать в рамках системы официальной статистики весь комплекс показателей, в которых испытывают потребность муниципальные образования, устранить межведомственные барьеры (открытие ОГВ и ОМСУ доступа к базам данных ОГВ). Для этого следует:

- расширить перечень показателей, бесплатно разрабатываемых для органов местного самоуправления, установить бесплатность предоставления информации по запросам муниципалитетов. Задача органов статистики – обеспечить качественную базу для органов управления всех уровней, а не зарабатывать деньги. В текущих условиях дискриминированными оказываются наименее экономически развитые муниципальные образования, которые не могут позволить себе приобрести статистические данные, хотя именно им они нужны больше всего для разработки вариантов улучшения ситуации;
- открыть органам государственной власти и органам местного самоуправления доступ к внутренним базам данных друг друга (в зависимости от сферы компетенций).

Создание собственных муниципальных информационно-статистических служб. Создание самостоятельной системы муниципальной статистики, органы которой будут также ответственны за сбор и передачу в ТОГСы информации, разрабатываемой в рамках официального плана статистических работ. Создание единой сквозной информационно-статистической системы показателей органов власти. Целесообразно:

- создать на уровне муниципальных районов и городских округов систему муниципальных статистических служб, которые будут одновременно обеспечивать информацией местные власти и выполнять работы по

Федеральному плану статистических работ (что позволит сократить штат низовых подразделений территориальных органов государственной статистики);

- сформировать горизонтально и вертикально интегрированную информационно-статистическую систему, включающую информацию о физических и юридических лицах, объектах недвижимости, единицах административно-территориального и муниципального деления и проч., в которой каждому из объектов присвоен уникальный код, и информация о нём может быть дополнена ведомственными и муниципальными данными.

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ РАБОТЫ

Федеральные и региональные органы власти отождествляют аккумулируемые в рамках системы официальной статистики образы публично-правовых образований с реальным положением дел. Колоссальное и экспоненциально растущее количество статистических показателей при этом заранее блокирует возможность управленцев детально выяснить, что и как действительно отражается в каждом из них. Хроническими являются и ошибка идеализации методик (всё реже Росстат проверяет их соблюдение сотрудниками и переписчиками, что, во многом, объясняется сокращением ресурсного обеспечения данного ведомства и его оптимизацией), в связи с чем изменения показателей, вызванные корректировкой методик, трактуются в рамках управленческой системы как динамика самих фиксируемых явлений; и отсутствие фиксации ряда явлений в принципе. В целом, наше исследование показывает, что в текущих условиях ни временные, ни межтерриториальные содержательные сопоставления невозможны.

При этом статистические данные повсеместно используются в отечественной системе государственного и муниципального управления не как информация о социально-экономических и иных характеристиках отдельных территорий, а как инструмент оценки деятельности соответствующих органов власти.

Применительно к уровню местного самоуправления это означает, что поступающая через различные каналы информация о муниципальном образовании используется как оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления даже в случаях, когда те или иные показатели объективно от ОМСУ не зависят. Муниципальная статистика, таким образом, становится инструментом оценки местной власти, а не источником необходимой муниципалитетам для управления информации. При этом, как мы видели, большинство полномочий по аккумулированию информации о собственной территории было забрано у органов местного самоуправления –

то есть, местная власть отстранена от процесса формирования показателей по своему муниципальному образованию. Низовые территориальные подразделения государственных органов, которым эти функции были переданы, в текущих условиях подвержены оптимизации, в связи с чем у них отсутствуют необходимые для качественного сбора данных ресурсы.

Фактически, в случае высококвалифицированного или высоко мотивированного управленческого персонала это порождает двустороннюю потребность в выстраивании неформальных связей. Территориальные органы власти тем самым улучшают качество собираемой информации (используя ресурсы местного самоуправления), муниципалитет же получает возможность узнать необходимую информацию, с одной стороны, с другой, может и улучшить «свои» показатели (указав на функционирующие, но не охваченные статистическими мероприятиями предприятия, к примеру, или вовремя заметив ошибки другого рода).

Такие позитивные (с нашей точки зрения) практики локальны, неформальны и неустойчивы. Они подразумевают дополнительную работу муниципальных и государственных служащих, при этом зачастую потребность есть только с одной стороны (к примеру, если территориальные отделения органов государственной власти и так перегружены отчетностью в условиях сокращений, поэтому не намерены тратить время на дополнительную работу с муниципалитетами). К тому же, как уже было отмечено, подобные процессы происходят именно на уровне городских округов и муниципальных районов – власти поселений не обладают ни необходимым административным весом (чтобы получать информацию по официальным каналам), ни социальными связями (чтобы получать её по неофициальным).

Главный вывод диссертационного исследования заключается в том, что информационное обеспечение местного самоуправления структурно гомогенно и социально гетерогенно, при этом в условиях фактической нефункциональности системной части, именно социальное взаимодействие в действительности определяет качество информационной базы муниципалитетов.

В рамках работы над темой диссертационного исследования достигнуты поставленные задачи и цель. Описана используемая в работе понятийная система и зарубежная практика, проанализировано историческое развитие системы статистических органов и видов статистики (официальной (правительственной), региональной (губернской), муниципальной (земской)) в Российской Империи и СССР, исследовано становление системы информационно-статистического обеспечения ОМСУ в постсоветское время, проанализированы действующие в этой сфере нормативные правовые акты.

Проведено обширное полевое исследование (181 респондент) в 83 муниципалитетах 5 субъектов Российской Федерации, по результатам которого реконструированы информационные потоки на муниципальном уровне, выявлены основные источники и методы получения информации органами местного самоуправления. На основе выполненных кабинетного и полевого исследований сформулированы основные проблемы в рассматриваемой сфере, а также разработаны варианты их устранения.

Улучшение качества информационного обеспечения органов местного самоуправления будет иметь вторичным положительным следствием также и повышение достоверности официальной статистической информации. Наибольшее негативное влияние на последнюю оказывают: сокращение и укрупнение низовых подразделений органов власти при передаче им учётно-регистрационных функций от ОМСУ, межведомственная информационная изоляция, спровоцированная принятием 149-ФЗ, 152-ФЗ и 282-ФЗ, идеализация и игнорирование ограничений и погрешностей официальной статистической информации органами власти, отсутствие её критической проверки данными ведомственной и муниципальной статистик.

Из сформулированных в начале работы гипотез 1 была опровергнута, а 4 – подтверждены. Оказалось, что предположение об отсутствии межрегиональной дифференциации качества информационного обеспечения органов местного самоуправления неверно. При этом, действительно, рассмотренный в работе ряд факторов приводит к формированию теневого поля межличностного обмена информацией; исключение осведомленных о состоянии дел органов местного самоуправления из формирования статистики по территории имеет результатом снижение общего качества статистики; отсутствие координации между муниципальной и государственной деятельностью на территории может приводить к некомплексности развития муниципального образования. Также важны подтвердившиеся недостатки подушевого финансирования в условиях наличия проблем подсчёта численности населения по муниципальным образованиям.

IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России:

1. Моляренко О.А. Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне / О.А. Моляренко // Вопросы

- государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 162-176 (1 п.л.).
2. Моляренко О.А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью / О.А. Моляренко // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2014. – Т. 14. – Выпуск 4. – С. 125-139 (1,4 п.л.).
 3. Моляренко О.А. Совершенствование информационного обеспечения деятельности муниципалитетов / А.В. Боговиз, О.А. Моляренко // Микроэкономика. – 2014. – № 6. – С. 116-122 (0,7 п.л., личный вклад – 0,5 п.л.).
 4. Моляренко О.А. Теневое государственное и муниципальное управление / О.А. Моляренко // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2016. – № 3. – С. 120-133 (1 п.л.).

Работы, опубликованные автором в других изданиях:

5. Моляренко О.А. Механизмы сбора социально-экономической информации органами государственной власти и органами местного самоуправления / О.А. Моляренко // Материалы Международной научной конференции «Общество в эпоху перемен: современные парадигмы управления», в рамках Международного форума студентов, аспирантов и молодых ученых «Управляем будущим!», 10-12 декабря, 2013 г. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – С. 22-23 (0,1 п.л.).
6. Моляренко О.А. Влияние информационного дефицита на структуру власти и распределение ресурсов / О.А. Моляренко // Коммерсантъ Наука. – 2015. – № 4. – С. 38-39 (0,45 п.л.).

Моляренко Ольга Андреевна

**Формальные и неформальные отношения в информационном
обеспечении местного самоуправления (социологический анализ)**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано в печать: 07.07.2016

Заказ № 111473 Тираж – 100 экз.

Печать трафаретная. Объем: 1,5 усл.п.л.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(977) 518-13-77 (499) 788-78-56

www.avtoreferat.ru