

РАПОРТЫ

Аналитический проект Сергея Старовойтова и «Клуба Регионов»

РАПОРТ 003 от 4 апреля 2023 года

Скрытые угрозы: на чем могут споткнуться главы регионов во время президентской избирательной кампании

На старте большого электорального цикла, который через год завершится выборами президента, социальное самочувствие россиян становится особо значимым индикатором, который влияет на рейтинг власти. Так, согласно данным опроса ФОМ по итогам зимы 2022-2023гг., только 30% россиян полагают, что через полгода-год жизнь в стране станет лучше, 16% думают, что ситуация ухудшится, еще 34% уверены, что все останется по-прежнему, остальные с ответом затруднились. Это лишний раз свидетельствует о том, что в регионах остаются проблемные зоны, которые могут вызывать недовольство населения и стать триггером протестов, а в конечном счете вылиться не только в снижение рейтингов региональной и федеральной власти, но и создать риски для президентской кампании.

Поставленную губернаторам администрацией президента РФ задачу по формуле 70/75 (70% явки и 75% голосования за основного кандидата) смогут выполнить далеко не все регионы. Причиной тому могут стать семь неочевидных, но крайне проблемных направлений.

«Клуб Регионов» в рапорте от 4 апреля проанализировал системные скрытые угрозы, которые ждут глав регионов:

- 1. Нарушения при реализации нацпроектов создают политические риски.** Нацпроекты, призванные улучшить социальное самочувствие граждан путем решения инфраструктурных задач, в большинстве регионов становятся генераторами социального недовольства.
- 2. Новый пролетариат – курьеры и другие «платформенно занятые» работники – становятся движущей силой массовых трудовых**

протестов. Отказ профсоюзов выполнять роль арбитра в трудовых спорах приводит к неуправляемому течению таких конфликтов.

3. Государство, продвигая цифровизацию, не защищает от действий мошенников, уверены граждане. Ответственность за финансовые потери от действий киберпреступников граждане готовы возложить на власть и правоохранителей.

4. Недостаточные темпы строительства школ, а также массовое закрытие малокомплектных школ вызывает возмущение родителей, чьи дети вынуждены учиться в переполненных классах и в «подвесную» смену.

5. Строительство новых больниц и ФАПов оказалось недостаточным, чтобы решить проблему доступности первичной помощи. Кроме того, только в 2022г. из государственной системы здравоохранения уволилось почти 10 тыс. медиков.

6. Реформа ЖКХ всё больше напоминает замкнутый круг: коммунальщики, латая изношенные сети, раз за разом оставляют жителей без света, воды и тепла, а граждане все чаще не согласны с цифрами в квитанциях за услуги, которые не получают.

7. Массовые жалобы на растущие свалки и промышленные выбросы имеют серьезный потенциал перерасти в гражданский протест, если региональные власти не будут оперативно реагировать на обращения и проводить работу с предприятиями.

Гладко было на бумаге или на чем буксуют нацпроекты

Указом президента РФ от 7 мая 2018г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024г.» определены 12 национальных проектов, являющихся по сути ключевыми направлениями стратегического развития страны.

Выполнение KPI по нацпроектам по-прежнему остается одной из главных задач для всех действующих губернаторов. Пакет антикризисных мер беспрецедентного масштаба и финансирования, подписанный Владимиром Путиным на старте нового президентского срока, был призван ощутимо улучшить качество жизни в стране. Воплощение в жизнь всех запланированных мероприятий на старте оценивалось в 25,7 трлн руб., по данным на февраль 2023г. на реализацию всех госпрограмм было направлено 19,5 трлн руб. Основной объем нацпроектов завершается в

2024г., между тем на местах их реализация сталкивается с осложнениями, которые способны существенно снизить показатели удовлетворенности жителей.

Как следует из доклада генпрокурора РФ Игоря Краснова, за 10 месяцев 2022г. было выявлено 72 тыс. нарушений при исполнении нацпроектов, возбуждено 639 уголовных дел о хищениях бюджетных средств в размере свыше 1 млрд руб. Нарушения при реализации нацпроектов были зафиксированы в 77 регионах. По проектам «Безопасные качественные дороги» (республика Алтай, Калмыкия, Иркутская, Калужская, Орловская области), «Демография» (Новосибирская область), «Жилье и городская среда» (Удмуртия, Нижегородская область), «Здравоохранение» (Курганская, Псковская области), «Культура» (Ростовская область), «Образование» (Саратовская область).

Наиболее подверженными коррупционным рискам стали нацпроекты «Демография», «Жилье и городская среда», «Образование». Так, за 10 месяцев 2022г. выявлено 1790 преступлений, связанных с реализацией нацпроекта «Демография». За тот же срок 2020г. таких преступлений было 278. Чаще всего нарушители завышают объем выполненных работ и предоставляют фиктивные документы на оплату. Например, в Омской области вскрылись факты обналичивания сертификатов на маткапитал через кредитные потребительские кооперативы на 12 млн руб. В Липецкой области из бюджета похитили более 37 млн руб. путем завышения объемов работ в рамках нацпроекта «Экология». В Томской области подрядная организация предоставила поддельные документы на стройматериалы на сумму 24,3 млн руб. (нацпроект БКД). В Костромской области власти оплатили «лишние» 2,9 млн руб. за ремонт улиц. В Иркутской области заплатили 4,5 млн руб. за невыполненные работы. В Красноярском крае 40 семей из аварийных домов в поселке Рассвет получили благоустроенные квартиры только после вмешательства прокуратуры.

Новый пролетариат и разочарованные бюджетники

Лидерами протестного движения в России последних двух-трех лет стали «платформенно занятые» работники – курьеры и таксисты. Начавшись в 2019г. с забастовки курьеров «Delivery Club», в 2021-2022г. тенденция на конфликты с приложением-работодателем продолжилась забастовками водителей такси агрегатора «Яндекс.Go», которые с тех пор регулярно возникают в разных регионах страны. В 2023г. к таксистам и курьерам присоединились владельцы пунктов выдачи Wildberries, которые за пару дней забастовки сумели добиться пересмотра штрафных санкций,

введенных маркетплейсом.

Работающие по найму тоже копят раздражение: только в феврале 2023г., по данным Центра мониторинга и анализа социально-трудовых конфликтов, в регионах было зафиксировано 16 трудовых конфликтов, причем почти половина из них (43%) – в сфере здравоохранения. О своих требованиях заявили работники скорой помощи в Липецке, Владимире, Орле, Астрахани, Новокуйбышевске (Самарская область), а также врачи ЦРБ Каменска-Шахтинского (Ростовская область).

На втором месте по частоте трудовых конфликтов предприятия транспорта (31%), на третьем – строительная сфера (13%). Главный мотив для конфликтов (66%) – низкий уровень зарплат и их задержки.

Государство, стараясь сохранить занятость и обеспечить гарантии для работников, идет на помощь бизнесу, предоставляя льготные кредиты и иную помощь, но рядовой персонал этого не ощущает. Так, отмена плановых проверок снизила давление на бизнес, но одновременно с этим привела к росту нарушений трудовых прав работников. В одной только Владимирской области в 2022г. было зафиксировано 3471 нарушение трудового права. В суды было направлено 536 исков, а в шести случаях – возбуждены уголовные дела. Практически везде предметом судебных разбирательств стали долги по зарплате.

Цифровой передел и беспредел

Стремительное развитие цифровых сервисов помимо ожидаемого упрощения коммуникации и доступности услуг оказалось чревато взломами баз, утечками данных и технологическими сбоями. Это создает риски для роста недовольства, поскольку, по мнению граждан, продвигая цифровизацию, государство не защищает их от действий мошенников. В течение 2022г. Роскомнадзор зафиксировал более 150 крупных утечек персональных данных россиян. Согласно данным компании Group-IB, объем утечек превысил показатель 2021г. в 40 раз. В 2021г. число киберпреступлений в России выросло в 1,8 раза, а в 2022г. уже каждое четвертое преступление происходило с использованием интернета. При этом раскрываемость киберпреступлений в ряде регионов не превышает 10%.

Не меньшую досаду и раздражение граждан вызывают программируемые автоответчики и чат-боты с многоступенчатыми диалогами без возможности перевода на живого оператора в случае нестандартной проблемы. Значительное количество жалоб на работу государственных

сервисов приходится на здравоохранение и образование. В первом случае жители регионов жалуются на сложности с записью к врачу и зависающие системы выписки льготных лекарств. Нарекания к качеству и скорости работы в системах дистанционного образования разгоняют волну родительского возмущения, а ежегодные перегрузки региональных сервисов в момент записи в первые классы приводят к искам в прокуратуру, жалобам в департаменты образования и уголовным делам за фиктивную регистрацию детей.

Школы: три пишем один в уме

На старте реализации нацпроектов в 2019г. из-за нехватки мест 13% учащихся занимались в третью смену. Государство к 2025г. декларировало полный перевод школ на обучение в одну смену, однако к 2023г. Минпросвещения смогло отчитаться только о ликвидации третьей смены. На начало 2022/23 учебного года в первую смену учились 14,5 млн школьников, во вторую – 2,7 млн. Во многом проблема третьей смены, которая вызывает обоснованное возмущение родителей в адрес местной власти, возникла из-за диспропорции жилищного строительства и школьной инфраструктуры, а также массового закрытия малокомплектных школ. К примеру, в Башкирии перед началом учебного года было решено ликвидировать три школы и семь филиалов. В Орловской области для спасения от незаконного закрытия 12 сельских школ в 2022г. пришлось подключиться прокуратуре. В Коми в 2016-2021гг. ликвидировали 40 школ, причем 11 из них были городскими. При этом в планах строительство только семи школ.

На старте реализации нацпроекта «Образование» Счетная палата констатировала сокращение сельских школ с 46 тыс. до 24 тыс., городских – с 23 тыс. до 18 тыс. При этом за 2019-2022гг. была построена 851 школа, Минпросвещения анонсирует строительство 1,3 тыс. школ в ближайшие пять лет, еще 7,3 тыс. школьных зданий будут капитально отремонтированы. Таким образом, в России появится или обновится порядка 10 тыс. школ, что составляет менее половины от количества закрытых учреждений, упомянутых Счетной палатой.

У регионов появилась возможность строить школы по концессионным соглашениям. В большинстве проектов концессионером выступит компания «ПроШкола», в капитал которой вошли ВЭБ, Сбер и ГК «Просвещение». «ПроШкола» утверждена кабмином как единый концессионер, с которым субъекты и муниципалитеты могут заключать соглашения без конкурса. В 2022г. в регионах по концессии строилось 15

объектов, до конца 2023г. планируется ввести в эксплуатацию 13 зданий, до конца 2024г. – 44. В условиях, когда необходимое количество школ исчисляется тысячами, этот подход решением пока не выглядит.

Больницы без врачей

Российская система здравоохранения выдержала испытание на прочность в режиме пандемии, однако вопросы доступности первичной медпомощи по-прежнему актуальны для регионов. В субъектах строятся и ремонтируются больницы, открываются новые ФАПы, в отдаленные поселки приезжают мобильные бригады врачей. Эти меры снизили протестные настроения начального этапа оптимизации отрасли. Но при этом только за 2022г. государственные медучреждения потеряли 9,7 тыс. врачей. Существенный дефицит врачей отмечен в 22 регионах. Среди них – Калужская область, Чукотка, Чувашия, Тува, Марий Эл, Калмыкия, Хакасия, Татария, Челябинская, Брянская, Липецкая, Кемеровская области, Краснодарский край и Севастополь. При этом только в 10 регионах привлечение врачей из федеральных и частных клиник оказало положительный эффект и привело к снижению кадрового дефицита.

Уровень обеспеченности средним медперсоналом уменьшился на 38,9 тыс. человек в 79 регионах страны. Наиболее негативная динамика за последний год наблюдалась в ЮФО, там численность среднего медперсонала упала на 4,7%. Кроме того, в НАО, Костромской, Амурской, Магаданской областях, Чувашии, Петербурге и Хакасии численность среднего медперсонала крайне низкая для выполнения программы госгарантий, а кадровый дефицит оценивается как глубокий.

Тем временем, выделенные на цифровизацию медицины средства осваиваются в полном объеме. Записаться к врачу сегодня можно через интернет-приложение, однако из-за частого сбоя региональных систем (к примеру, в Ивановской области) пациент может потратить более суток на поиск талона, а сам прием состоится через месяц. Особенный негатив у родительской аудитории вызывают сложности с доступностью детских врачей. Качество медпомощи и уровень квалификации медперсонала также далеко не всегда является удовлетворительным.

Карту народного недовольства уже пытается разыграть ЛДПР, предлагая ликвидировать систему страховой медицины и вернуть прямое госфинансирование здравоохранения. И хотя медицинское страхование – обязательное и добровольное – пришло на смену как раз такой модели медицинского обслуживания, свои очки и поддержку избирателей партия может получить.

Замкнутый круг ЖКХ

Тенденция к миграции населения в крупные города и льготная ипотека поддерживают масштабное строительство в регионах, увеличивая и без того высокую нагрузку на коммунальные сети – водоснабжение, электроснабжение, системы отведения и очистки сточных вод. Аварийность в сфере ЖКХ год от года не снижается, а тарифы поднимаются регулярно. Последний такой скачок жители страны пережили минувшей зимой, причем рост сумм в квитанциях составил 10-40% при полном отсутствии прозрачности ценообразования. Волну возмущения горожан по традиции подхватила КПРФ, устроив в ряде регионов немногочисленные, но все же заметные акции протеста.

ЖКХ сегодня – это 30% основных фондов, порядка 500 тыс. км электросетей, 600 тыс. км водопроводов, 2 млн работников. При этом износ коммунальных систем составляет 58%, в замене нуждается 31% теплосетей, 44% водопроводов, 46% канализационных сетей. Самая серьезная ситуация – в Сибири и на Дальнем Востоке. Из-за длительного недофинансирования отрасли местами износ сетей достигает 80-90%. А разваливающиеся сети, к примеру, являются причиной 93% коммунальных аварий в Нижегородской области. В то же время жители, не получая качественных услуг, не считают нужным в полном объеме оплачивать «дырку от бублика». Долги россиян за ЖКУ достигли 900 млрд руб., а общая задолженность потребителей превысила 1,5 трлн руб.

Все ли усвоили уроки Шиеса?

Еще одна зона риска – «мусорная реформа». Полигоны ТКО, мусороперерабатывающие заводы и сортировочные площадки зачастую появляются без широкого обсуждения с жителями, что становится триггером для экопротестов. То, что экологический протест при определенных технологиях имеет серьезный потенциал перерасти в гражданский, факт известный. История с Шиесом, которая стоила должности архангельскому губернатору, научила многих. В 2019–2021гг. в регионах было создано в общей сложности 187 объектов обращения с отходами, включая 25 комплексных. Несмотря на это сейчас в России перерабатывается лишь 7% отходов. Тем не менее, федцентр не отказывается от амбициозной задачи к 2030г. вдвое снизить захоронение отходов и достичь стопроцентной сортировки. Пока же, по данным Росприроднадзора, самая сложная ситуация с вывозом и утилизацией отходов сложилась на Кубани, в Калмыкии, Ингушетии, Дагестане и

Новосибирске. Последний отметился многодневными забастовками водителей мусоровозов весной 2022г., что привело к мусорному коллапсу и многочисленным жалобам горожан.

Еще одна потенциально протестная история – массовые жалобы жителей на неприятные запахи. До сих пор в России нет нормативов на избыточное присутствие в воздухе сероводорода и этилмеркаптана. Но обращения граждан в связи с выбросами на животноводческих, нефтехимических и иных предприятиях уже стали массовыми. И пока этот вопрос не решен законодательно, региональным властям сто́ит оперативно реагировать на такие обращения и проводить работу с предприятиями, которые являются источником неприятных запахов, и как следствие – экопротестов.

(с) РАПОРТЫ. «Клуб Регионов», Москва, 2023