

СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ, ЕЕ СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Управленческие решения, принимаемые всеми уровнями власти, должны базироваться на объективных данных о текущей ситуации. В современной России сформировался серьезный дисбаланс в обеспечении информацией государственных (федеральных, региональных) и муниципальных органов власти. Выявлены причины возникновения информационной асимметрии, показано состояние муниципальной статистики в части описания социальных, экономических, демографических и иных общественных процессов в муниципалитетах. Предлагается в процессе формирования официальных статистических данных усилить роль муниципальной статистики, внедрять практику межведомственного обмена информацией.

Ключевые слова: государственная статистика; муниципальная статистика; пространственная экономика; информационная асимметрия.

Традиционно основным информационным базисом, содержащим как исходные (первичные), так и аналитические данные о социальных, экономических, демографических и иных общественных процессах, является статистика. В настоящее время муниципальная статистика в Российской Федерации не рассматривается как часть государственной статистики, что является следствием принятия в 1995 г. Федерального закона ФЗ-154 [1], положившего начало развитию местного самоуправления в постсоветский период. Реальное взаимодействие национальной статистической службы и местных органов власти осуществляется на безвозмездной основе в рамках реализации мероприятий Федерального плана статистических работ. Подобная ситуация порождает ряд проблем в организации сбора и использования данных муниципальной статистики.

Исторический опыт становления муниципальной статистики в России

На становление региональной статистики в нашей стране, на ее методологию и практику большое влияние оказала земская статистика, явившаяся прообразом современной муниципальной статистики.

Серьезный анализ качества статистики был дан Д.П. Журавским в работе «Об источниках и употреблении статистических сведений» [2]. После реформы 1861 г. в стране стали создаваться земства, которые явились прообразом современных органов местного самоуправления. На местах начали формироваться статистические бюро. Земской статистикой, по существу, охватывались основные социально-экономические характеристики изучаемых районов. Программы статистических исследований были зачастую объемнее, а достоверность получаемых сведений намного превосходила достоверность официальной статистики.

Практически земская статистика в отличие от существовавшей государственной статистики возникла, главным образом, как оценочная. Важнейшей особенностью в работе земских статистиков явилось систематическое и широкое использование группировок. Особенным достижением стали комбинационные группировки, предложенные А.П. Шликевичем. В трудах земских статистиков были раскрыты функции группировки как метода анализа связей и средства выделения типов явлений [3. С. 136–138].

При этом материалы земской статистики имели небольшое практическое значение для государства из-за разбросанности и несопоставимости материалов, разнообразия способов наблюдения и различия сроков проведения обследований, отсутствия письменных инструкций по проведению работ.

Статистические работы в земствах продолжались более 40 лет и полностью прекратились лишь после Октябрьской революции 1917 г. За это время взаимоотношения земской статистики с государственной властью прошли три этапа [4. С. 415–416]:

1) 1870–1894 гг. – возникновение и систематическое проведение статистических работ; и в организационном плане, и финансовом отношении земские статистические органы в этот период были независимы от правительства;

2) 1894–1900 гг. – расширение программы работ, включая проведение имущественной оценки; деятельность земских статистических органов в этот период постепенно подпадает под правительственный контроль;

3) 1900–1917 гг. (практически ее деятельность прекратилась с 1914 г. как результат Первой мировой войны) – статистические работы начали субсидироваться правительством в размере 1 млн руб. в год; независимость земской статистики была резко ограничена.

В советское время в стране существовала единая, четко взаимодействующая и централизованно финансируемая система Госкомстата, включавшая федеральные, региональные и местные органы государственной статистики. Главной целью функционирования данной системы являлось снабжение всех уровней публичной власти статистической информацией.

В период 1992–2011 гг., в соответствии с требованиями развития рыночной экономики и в результате реализации государственных программ перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики, была изменена действующая система статистических показателей. Был осуществлен переход к системе национальных счетов, приведены в соответствие с международной практикой показатели статистики цен, финансов, населения, труда, внешней торговли, бюджетной и банковской статистики, создана единая система классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, модернизирована система сбора, обработки, хранения и распространения статистической информации.

Несмотря на динамичное развитие региональной статистики, долгое время получение информации о социальном и экономическом развитии территорий в разрезе входящих в их состав муниципальных образований оставалось невозможным ввиду отсутствия четко сформированных основ организации статистического наблюдения за процессами, происходящими на местах [5. С. 106; 6. С. 2–9].

Реальная потребность в информации о состоянии муниципальных образований существовала. Тем более что в ходе реформ в 1990-х гг. в результате коренных изменений в социально-экономической жизни общества, наряду с органами управления на уровне субъекта федерации, появился новый тип пользователя статистической информацией – органы местного самоуправления (ОМСУ), заинтересованные в анализе всей совокупности социально-экономических показателей состояния конкретного объекта или территории [7. С. 165–167; 8. С. 67–73; 9. С. 111–116].

Сформировавшаяся же территориальная статистика в основном обеспечивала потребности федеральных органов управления и не в полной мере отражала интересы региональных пользователей. Это в значительной мере объясняется тем, что в современной России при разделении функций между государственным и муниципальным уровнями власти структура Госкомстата была передана в ведение федеральных властей и замкнута на обеспечение их потребностей. ОМСУ в результате подобного реформирования остались без собственных статистических комитетов и статистического обеспечения.

Нормативно-правовая база организации местного самоуправления и муниципальной статистики в современной России

Формирование новой государственности, начавшееся в Российской Федерации с 1991 г., обусловило

потребность формирования в стране местного самоуправления (МСУ). В СССР в системе Советов местных, региональные и федеральные органы власти составляли части единого целого, что трактовалось как преимущество советской системы государственного управления. В отличие от этого, в современной России, в соответствии с Конституцией 1993 г., МСУ является самостоятельным и одноуровневым в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] узаконил данное положение.

На 1 января 2015 г. в России действовало почти 23 тыс. муниципальных образований (табл. 1).

Хотя основы и гарантии МСУ как самостоятельного института власти были заложены в Федеральном законе № 154-ФЗ, чтобы сделать местную власть реально действенной, необходимо было сформировать новые механизмы, позволяющие быстро анализировать и четко корректировать траектории развития муниципалитетов. Для этого требовалась соответствующая статистическая база, позволяющая отслеживать динамику изменения социально-экономических процессов на уровне муниципальных образований (МО).

Данных, получаемых только из центральных или региональных органов статистики, оказывается недостаточно для управления муниципальным образованием и принятия конкретных решений муниципальными органами управления. Соответственно, качественное и эффективное осуществление функций местного управления оказывается затрудненным без создания муниципальной статистики, то есть без организации системы учета информации на местном уровне.

Таблица 1

Распределение различных типов муниципальных образований (МО) по федеральным округам (ФО) на 1 января 2015 г. (единиц)

Регион	Всего МО	В том числе по типам					
		муниципальные районы	городские округа	внутригородские МО, города федерального значения	всего	поселения	
						городские	сельские
Россия	22 923	1 823	535	267	20 298	1 644	18 654
Центральный ФО	4 827	413	106	146	4 162	474	3 688
Северо-Западный ФО	1 639	157	42	111	1 329	215	1 114
Южный ФО	1 727	143	30	–	1 554	93	1 461
Северо-Кавказский ФО	1 712	114	30	–	1 568	43	1 525
Приволжский ФО	5 948	448	78	–	5 422	343	5 079
Уральский ФО	1 344	93	110	–	1 141	77	1 064
Сибирский ФО	4 082	318	78	–	3 686	242	3 444
Дальневосточный ФО	1 355	123	50	–	1 182	153	1 029
Крымский ФО	289	14	11	10	254	4	250

Источник: www. gks.ru.

Сложность формирования базы муниципальной статистики вызывается и неоднородностью объекта наблюдения [10. С. 127–131], включающего города (городские округа), внутригородские муниципальные образования, города федерального значения, муниципальные районы, городские и сельские поселения.

При этом, хотя в структуре типов муниципальных образований основную долю составляют городские и сельские поселения (88,5%), муниципальная база данных формируется в основном по муниципальным районам, составляющим менее 8% от общего числа муниципалитетов России, и по городским округам

(2,3% числа муниципалитетов) (см. табл. 1). Непосредственно самостоятельным уровнем представления статистической информации муниципальной статистика была определена Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 210-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» [11]. Ранее в нормативно-правовом аспекте предпринимались попытки организации муниципальной статистики путем принятия в 1995 и 1997 гг. постановлений Госкомстата Российской Федерации об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения в сферах:

- приватизации и акционирования государственных и муниципальных предприятий (объектов) [12];
- проведения торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд [13].

Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14] были определены полномочия органов местного самоуправления, в том числе по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставлению указанных данных органам государственной власти.

Однако фактически действия, предпринятые органами государственной власти до 2006 г., не привели к формированию системы муниципальной статистики. В связи с этим в 2006 г. Президент В. Путин в своих выступлениях на заседаниях президиума Государственного совета неоднократно подчеркивал целесообразность приведения государственных статистических работ в соответствие с современными требованиями становления и развития системы муниципальной статистики [15].

В результате актуализации Президентом России вопроса развития муниципальной статистики было принято постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования» [16]. Согласно названному постановлению органы местного самоуправления не являются субъектами официального статистического учета и выступают лишь в качестве респондентов. Такой подход способствует унификации представляемой муниципальными образованиями информации, поскольку Федеральная служба государственной статистики утверждает единые формы федерального государственного статистического наблюдения.

Всего за десятилетие, с 1995 по 2005 г., в целях организации работы муниципальной статистики Правительством РФ и Росстатом было принято свыше 25 нормативно-правовых актов, большинство из которых посвящены дополнению или изменению существующих форм федеральных статистических наблюдений. В период с 2006 по 2014 г. были приняты еще два десятка нормативно-правовых актов. С одной стороны, это демонстрирует заинтересованность органов власти в совершенствовании системы муниципальной

статистики, с другой – ежегодное принятие двух-трех нормативно-правовых актов, зачастую изменяющих состав и методологию обработки статистических данных, значительно затрудняет деятельность ОМСУ по представлению статистических показателей, а также и органов государственной власти, ответственных за обработку информации.

Муниципальная статистика как информационная основа аналитических работ

В 1990–2000-е гг., признавая отсутствие статистической информации о состоянии дел в муниципалитетах серьезной проблемой, органы местного самоуправления, их союзы и ассоциации стремились, как во времена расцвета земской статистики, создавать собственные базы данных, определять подходы к построению комплексной системы показателей муниципальной статистики.

Наиболее заметными проектами того времени, пригодными для использования в практической деятельности ОМСУ, явились «Инвентарная книга территории», макет которой был разработан в Кубанском государственном университете [17, 18], а также сформированная в Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) система показателей социально-экономического положения муниципальных образований [19]. Часто используемые в практической работе органов местного самоуправления показатели объединили в компьютерный банк данных, и был организован обмен показателями между ОМСУ по заявке.

Справедливости ради следует отметить, что накопленная база страдает отрывочностью представления информации как в содержательном, так и во временном аспектах. Не удалось соблюсти единство методологии расчета показателей, сопоставимость их во времени, постоянство хранения и другие принципы официального статистического учета, которые следуют из содержания ст. 4 ФЗ-282 от 29.11.2007 г. «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ» [20].

В настоящее время ситуация меняется, и на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (www.gks.ru) в разделе «База данных «Показатели муниципальных образований» (БД ПМО)» формируется общедоступная база статистической информации по муниципальным образованиям. Эта находящаяся в компетенции Росстата официальная статистическая информация разрабатывается в соответствии с разделом «Муниципальная статистика» Федерального плана статистических работ [21] в разрезе муниципальных образований. В идеале она должна включать информацию по каждому из 22,9 тыс. муниципальных образований¹.

На начало 2015 г. база данных муниципальных образований включала 28 информационных блоков, количество показателей, по которым осуществляется выгрузка информации в базу данных муниципалитетов, увеличилось со 198 в 2007 г. до 652 [22. С. 38]. Кроме вышеназванной базы данных по муниципальным образованиям, Росстат обладает информацион-

ным массивом, сформированным на основе Всероссийской сельскохозяйственной переписи, проведенной в 2006 г.²

Отметим, что отличие муниципальной и региональной статистик в значительной мере объясняется широтой охвата явлений [4. С. 425–431].

Во-первых, если региональная статистика, являясь частью централизованной государственной статистики, связана с административно-территориальным делением России и используется для упорядоченного осуществления функций государственного управления, то муниципальная статистика охватывает своим наблюдением меньшие по размеру территории и базируется на муниципальном территориальном делении, а сам объект муниципальной статистики определяется не только территориальными, но и хозяйственными границами.

Во-вторых, для муниципальной статистики свойственно меньшее разнообразие числа показателей, чем для региональной. Это объясняется большим числом муниципальных образований (см. табл. 1) и высокой трудоемкостью организации статистического учета в них [подробнее см. 10].

В-третьих, в России органы местного самоуправления традиционно обладают меньшими полномочиями, чем региональные органы государственной власти, поэтому муниципальная статистика ориентируется на показатели, связанные с деятельностью органов местного самоуправления (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, коммунальная сфера, бытовое обслуживание населения, розничная торговля и общественное питание, строительство жилья и др.).

Тем не менее в настоящее время муниципальная статистика, как составная часть управленческой деятельности МСУ, приобретает самостоятельный характер с точки зрения форм организации статистического наблюдения при безусловном соблюдении требований государственной статистики к методологии и установленному порядку представления статистических данных.

Состояние базы муниципальной статистики

Разработка системы показателей, обеспечивающих информацию о жизнедеятельности и развитии МО – главное звено муниципальной статистики. В настоящее время местным самоуправлением используется «Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования», разработанная и утвержденная постановлением Госкомстата РФ от 9 января 1998 г. № 2 (с изменениями) [23].

Унифицированная система показателей является типовым документом и рекомендуется к использованию местными органами управления с учетом специфики муниципального образования, полномочий муниципальных органов управления, закрепленных уставом муниципального образования, муниципальных программ развития.

В части формирования унифицированной системы показателей органы государственной статистики не только обеспечивают методологию организации му-

ниципальной статистики, но и являются как получателями, так и разработчиками ряда показателей.

Система показателей муниципальной статистики включает свыше 650 показателей, объединенных в 28 блоков, и должна быть приспособлена для глубокого изучения муниципальной территории, проведения сравнительного анализа и управления муниципальным образованием. Показатели в блоках различаются по значимости, подобно тому как полномочия и задачи органов управления подразделяются на обязательные и факультативные. Обязательные связаны с жизнеобеспечением деятельности муниципального образования – им придается общегосударственное значение, и они исполняются в обязательном порядке (водоснабжение, транспорт, общественная безопасность, здравоохранение, санитария и т.д.). Факультативные обусловлены рядом социальных и культурных функций, реализуются местными властями по их усмотрению в зависимости от имеющихся финансовых возможностей (строительство школ, содержание общественных парков, библиотек, озеленение территории и др.).

Конкретный анализ наполнения базы муниципальных данных выполнен по базе данных, характеризующей состояние муниципалитетов Хабаровского края как «столичного» дальневосточного региона и представленной на сайте <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst08/DBInet.cgi#1>. База размещена в разделе «Официальная статистика /Базы данных» – База данных «Показатели муниципальных образований» (БД ПМО). Непосредственно в этой базе собраны все показатели за 2006–2015 гг., в том числе и те, которые предоставлялись не всеми респондентами и не во всех периодах.

Наполнение базы 28 информационных блоков муниципальной статистики по Хабаровскому краю весьма неравномерно – 62% статистических показателей концентрируются в 6 из 28 блоков:

- занятость и заработная плата;
- коммунальная сфера;
- организация отдыха, развлечений и культуры;
- финансовая деятельность;
- закупки товаров для государственных и муниципальных нужд;
- показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

При этом шесть названных блоков содержат более 25 показателей каждый, а доминирующее большинство индикаторов разработано в отношении последних двух блоков: закупка товаров для государственных и муниципальных нужд (70 показателей) и показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (94 показателя соответственно).

Представленные на сайте Хабаровскстата по состоянию на 1 января 2015 г. группы статистических показателей обеспечивают возможность проведения исследований социальных и экономических явлений и процессов, проходящих в муниципальных образованиях. Исходя из этих целей, укрупнено статистические показатели можно объединить в два блока: социальный и экономический. При этом содержание эко-

номического блока по общему числу показателей больше (на 16,1%), что объясняется включением в данный блок большой группы показателей «Закупки товаров для государственных и муниципальных нужд». По общему количеству групп показателей, напротив, превалирует блок социальных показателей.

Тем не менее в реальности анализ территориальных пропорций в разрезе городских округов

(ГО) и муниципальных районов (МР) Хабаровского края при использовании базы данных затруднен, поскольку значительное число показателей представлено в базе показателями, характеризующими ситуацию лишь по одному или нескольким органам местного самоуправления (табл. 2), а некоторые показатели в количественном представлении отсутствуют вообще.

Т а б л и ц а 2

Состояние базы данных, предусмотренной формами статистического наблюдения, по городским округам и муниципальным районам (пример Хабаровского края)

Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Число активных показателей, по которым представлена информация хотя бы одним респондентом, шт.	116	233	279	311	336	330	301	270 ^{*)}
Средний уровень заполнения значениями активных показателей, %	80	76	65	68	71	73	72	73

*) – снижение связано с изменением форм отчетности. Источник: рассчитано по данным Хабаровскстата.

Строка 1 табл. 2 характеризует динамику активных показателей, отражаемых на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, т.е. тех показателей, по которым за период наблюдения 2006–2013 гг. была представлена информация хотя бы одним респондентом Хабаровского края. Общее же число показателей, внесенных в статистическую базу за весь период, учитывая показатели, по которым никогда не представлялись данные, составляет более 650 показателей.

Данные табл. 2 показывают резкое снижение (на 15 п.п.) за период с 2006 по 2008 г. среднего уровня заполнения активных показателей, что связано с общим ростом числа показателей в системе (за соответствующий период наблюдения число показателей возросло в 2,41 раза, со 116 до 279). Последующая динамика роста объема представления органами местного самоуправления статистических показателей характеризуется ростом их числа до 2010 г. и некоторым снижением числа показателей в 2012–2013 гг., что связано с изменением и уточнением форм отчетности.

Несмотря на общее увеличение числа статистических показателей в базе данных, анализ реализации Федерального закона № 131-ФЗ, определяющего вопросы местного значения для муниципальных образований, в части статистического отражения вопросов местного значения городского округа показал, что по ГО около 30% вопросов местного значения не имеют соответствующего статистического покрытия, а по итогам реформирования муниципальной собственности, например, невозможно получить статистические данные в принципе.

Таким образом, несмотря на начало формирования статистической базы по муниципальным образованиям Хабаровского края с 2006 г., в настоящее время муниципальная статистика не позволяет дать полные ретроспективные оценки ситуации. Матрица данных сильно разрежена, большинство показателей не представлены значениями за весь период ввиду того, что отдельные показатели были введены позже, а часть, напротив, выведена из числа фиксируемых. В результате, хотя формально большая часть вопросов местного значения городского округа имеет ста-

тистическое отражение, возможность использования статистической информации для характеристики состояния того или иного вопроса местного значения на примере городского округа затруднена, если не невозможна.

Вопрос состояния муниципальной статистики осложняется отличиями, свойственными системе статистических показателей муниципального уровня и уровня региональной и федеральной систем. Разность решаемых вопросов ведения, особенности функционирования органов местного самоуправления, вытекающие из принципа отчуждения муниципальной власти от государственной, объясняют тот факт, что не все федеральные статистические данные могут удовлетворить информационные потребности муниципальных образований.

Так, важные показатели объема промышленного производства или фонда оплаты труда малых и средних предприятий, характеризующие состояние экономической и социальной сферы МО, могут быть получены только на основе сплошного обследования. Это дорого, поэтому осуществляются только выборочные обследования, результаты которых обследований, являющиеся репрезентативными на уровне страны или региона, не могут быть таковыми на уровне муниципалитета.

Другой пример: распределение скрытой и неформальной деятельности в составе ВВП по субъектам РФ носит в значительной мере экспертный характер, базируясь на данных, полученных при составлении таблиц «Ресурсы и использование», разрабатываемых на федеральном уровне. Дальнейшее распределение этих данных на уровень муниципальных образований может сильно исказить картину их вклада в экономику субъекта федерации. При этом ясно, что чем мельче муниципалитет, тем сложнее провести оценку и определить параметры досчета.

В целом проблемы организации муниципальной статистики заложены в рамках уже упоминавшегося нами ФЗ-131 [14], возложившего на муниципальные образования задачи организации муниципальной статистической службы, определения объекта и видов статистического наблюдения, разработки системы

показателей, обеспечивающей получение информации о жизнедеятельности и развитии муниципальных образований.

Рассмотрим проблемы подробнее – по задачам.

1. Из ФЗ-131 следует, что организация статистического наблюдения в МО – важный и сложный аспект организации муниципальной статистики, обеспечивающий в полном объеме ОМС информацией о состоянии экономики и социальной сферы подведомственных им образований с целью прогнозирования их развития и выработки и принятия решений, связанных с их жизнедеятельностью.

Проблема этого уровня – нет денег на организацию статистических служб.

2. Вторая проблема вытекает из предположения, что муниципальная статистика должна располагать информационной базой для расчета необходимых органам местного самоуправления показателей, которые в настоящее время для них рассчитывают органы государственной статистики. К таким показателям относятся индексы потребительских цен и цен производителей отдельных видов продукции, численность экономически активного населения, численность безработных (по методологии МОТ), трудовые ресурсы; денежные доходы, расходы и сбережения населения, величина прожиточного минимума, показатели работы транспорта, выручка от реализации услуг, распределение населения по размеру среднедушевого денежного дохода и ряд других.

Следует подчеркнуть, что на территории муниципального образования находятся предприятия (как правило, крупные и средние), в том числе и дочерние, подчиненные крупным акционерным компаниям и головным предприятиям, государственные предприятия, а также находящиеся в государственной собственности. От их работы, как правило, зависит состояние ЖКХ, общественного транспорта, торговли и др. Местные власти должны учитывать это при выполнении возложенных на них функций. Возникает вопрос: должны ли все предприятия и организации на территории данного муниципального образования представлять установленную для них отчетность статистическим службам местных органов самоуправления или необходим дифференцированный подход в части сбора статистических данных?

Проблема муниципальной статистики осложняется свободой физических и юридических лиц от предоставления информации ОМСУ в рамках ФЗ-149 от 29.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [24]. Причем у ОМСУ нет реальных рычагов давления. Однако решать данную проблему следует не путем разрешения ОМСУ запрашивать у юридических лиц, располага-

ющихся на территории муниципалитета, конкретную информацию, но дав допуск ОМСУ к ведомственным и отраслевым банкам данных, уже существующим у ФНС и других органов. Этот путь особо важен, поскольку укладывается в рамки идеологии «электронного правительства».

3. Третья проблема порождена закрытостью органов государственной власти как друг от друга, так и от ОМСУ. Сбор различными ведомствами дублирующей информации зачастую объясняется действием упоминавшегося федерального закона ФЗ-149 [Там же], затрудняющего построение единой интегрированной межведомственной информационной базы по физическим и юридическим лицам. Каждое ведомство создает свою информационную базу, а обмениваться информацией, например о реестре предприятий, ни Налоговая инспекция, ни администрация муниципалитета, ни Росстат, согласно действующему законодательству, не могут, если каждое из них не дало согласие на передачу данных. В связи с этим целесообразно пересмотреть излишне жесткие формулировки принципа конфиденциальности информации, заложенные в названный закон, чтобы появилась возможность практического обмена информацией между ведомствами.

4. Различные методики, используемые Росстатом и ведомственными организациями, зачастую приводят к тому, что информация Росстата и ведомственная статистика расходятся. Ведомственная статистика иногда точнее, но ее игнорирует Росстат. Например, данные ПФР об уровне зарплат на территории, базирующиеся на сплошных выборках, существенно качественнее, чем официальная статистика, полученная в результате выборочных обследований.

Резюмируя, отметим, что в настоящее время в Российской Федерации идет процесс становления системы муниципальной статистики. Он характеризуется формирующейся информационной базой показателей с неполным ретроспективным исчислением и неточным определением характера и качества показателей, необходимых для корректного отражения картины происходящих на муниципальном уровне социально-экономических процессов. Основным приоритетом становления и развития муниципальной статистики, отстаиваемым федеральным и региональными уровнями власти, является формирование информационной базы для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Важнейшие проблемы становления муниципальной статистики связаны с финансированием данного процесса, проблемами методического и методологического уровня, закрытостью органов государственной власти как друг от друга, так и от органов местного самоуправления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ При размещении официальной статистической информации в БД ПМО соблюдается исполнение требований Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» [20] в части гарантии конфиденциальности первичных данных респондентов.

² В настоящее время идет подготовка к Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. URL: <http://base.garant.ru/10104758> (дата обращения: 30.09.2015).

- 2 Журавский Д.П. Об источниках и употреблении статистических сведений. Киев : В Типографии И. Вальнера, 1846. 211 с.
3. Левин С.В. Комбинационные и групповые таблицы в работах земских статистиков // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 4. С. 136–138.
4. Заварина Е.С., Чобану К.Г. Основы региональной статистики. М. : Финансы и статистика, 2009. 446 с.
5. Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суслицына / ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2010. 632 с.
6. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Региональная диагностика, ее сущность и основные характеристики. Пример дальневосточных субъектов федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 41. С. 2–9.
7. Эльдяева Н.А. Эволюция методов регионального статистического наблюдения. Элиста : Джангар, 2005. С. 165–167.
8. Барабаш Е.С. Оценка социально-экономических потенциалов муниципалитетов // Управленческие науки. 2013. № 1. С. 67–73.
9. Казаков В.В. Системный подход к исследованию инновационных процессов в региональных экономических системах // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 367. С. 111–116.
10. Моляренко О.А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2014. Т. 14, вып. 4. С. 127–131.
11. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.11.2007 г. № 210-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/186367> (дата обращения: 30.09.2015).
12. Об утверждении форм единовременного федерального государственного статистического наблюдения за деятельностью предприятий, созданных путем приватизации и акционирования государственных и муниципальных предприятий (объектов) и инструкции по их заполнению : Постановление Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 16 ноября 1995 г. № 166. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10287 (дата обращения: 30.09.2015).
13. О федеральном государственном статистическом наблюдении за проведением торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд : Постановление Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 30 июля 1997 г. № 51. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15950 (дата обращения: 30.09.2015).
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment> (дата обращения: 30.09.2015).
15. Путин В.В. Вступительное слово на заседании Государственного совета «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов», 22 июня 2006 г. URL: <http://www.gisa.ru/35053.html> (дата обращения: 30.09.2015).
16. О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 670. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63844 (дата обращения: 30.09.2015).
17. Пенюгалова А.В. Методологические основы и опыт применения информационной базы местного сообщества. Краснодар : Кубан. гос. ун-т, 2005. 281с.
18. Филиппов Ю.В., Пенюгалова А.В., Авдеева Т.Т. Инвентаризация и анализ ресурсов МСО (практическое руководство по составлению «Инвентарная книга муниципального образования» и её применению в стратегическом планировании развития) // Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. М., 2000.
19. Показатели социально-экономического развития муниципальных образований // Ассоциация сибирских и дальневосточных городов: официальный сайт. URL: <http://www.asdg.ru/ser/pokaz> (дата обращения: 30.09.2015).
20. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12157384> (дата обращения: 30.09.2015).
21. Об утверждении Федерального плана статистических работ (с изменениями на 14 сентября 2015 г.) : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 671-р с последующими изменениями. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902101255> (дата обращения: 30.09.2015).
22. Доклад о результатах деятельности федеральной службы государственной статистики в 2014 г. и основных направлениях на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. М. : Федеральная служба государственной статистики (Росстат), 2015. 119 с.
23. Об утверждении Унифицированной системы показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования : Постановление Госкомстата РФ от 9 января 1998 г. № 2 (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/1965965> (дата обращения: 30.09.2015).
24. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон № 149-ФЗ от 29.07.2006 г. (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12148555> (дата обращения: 30.09.2015).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 19 октября 2015 г.

FORMATION OF MUNICIPAL STATISTICS, ITS MODERN CONDITION AND CONFORMITY TO THE REQUIREMENTS OF REGIONAL ECONOMY RESEARCH

Tomsk State University Journal, 2015, 400, 223–230. DOI: 10.17223/15617793/400/36

Leonov Sergey N. Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (Khabarovsk, Russian Federation). E-mail: Leonov@ecrin.ru

Keywords: state statistics; municipal statistics; spatial economy; information asymmetry.

In Soviet times, in the country there was a single, precise communicating and centrally funded system of the State Statistics Committee, including federal, state and local government statistics. The main purpose of functioning of this system was to provide all levels of public authorities with statistical information. The adoption in 1995 of the Federal Law 154-FL "On general principles of local self-government in the Russian Federation" was the beginning of the development of local governance in the post-Soviet period, and municipal statistics in the Russian Federation was no longer considered as part of the state statistics. In the 1990s–2000s, recognizing the lack of statistical information on the municipal level as a major problem, local governments and their associations tried to create their own database to determine the approaches to the construction of an integrated system of indicators of municipal statistics. The most notable projects of that period, suitable for use in the practice of local government, were the Inventory Book of Territory, the framework of which was worked out at Kuban State University and a database formed by the Association of Siberian and Far East cities on the basis of socio-economic situation indicators in the municipalities. Since 2006, in Russian Federation began a new stage of the municipal statistics database reformation. Municipal statistics, as the main part of the administrative activity of local self-government receives an independent character in terms of forms of organization of statistical observation, in strict compliance with the requirements of the state statistics to the methodology and presentation of statistical data. The number of indicators by which the information uploads into the database of municipalities increased from 198 in 2007 to 652 in 2015. However, despite the overall increase in the number of statistical indicators, the municipal statistics matrix is highly rarefied, most of the indicators are not represented for the entire period, due to the fact that some indicators were introduced later, and some, on the contrary, were removed from the number of the recorded. So, in the database for urban districts, about 30 % of local matters are not appropriately covered by

statistics, and there is no statistical information on the basis of municipal property reforming. The main priority in formation and development of municipal statistics, as claimed by the federal and regional levels of governance, is to develop a database to monitor the effectiveness of the local government of city districts and municipal areas. The most important problems in the development of municipal statistics are related to financing of this process, also of methodological problems, and of the enclosed character of public authorities from each other and from local governments.

REFERENCES

1. Russian Federation. (1995) *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation]. Federal Law No. 154-FZ of 28.08.1995. Available from: <http://base.garant.ru/10104758/>. (Accessed: 30 September 2015).
2. Zhuravskiy, D.P. (1846) *Ob "istochnikakh" i upotreblenii statisticheskikh" svedeniy* [On sources and uses of statistical data]. Kiev: V Tipografii I. Val'nera.
3. Levin, S.V. (2010) Kombinatsionnye i gruppovye tablitsy v rabotakh zemskikh statistikov [Combination and Group tables in the works of zemstvo statisticians]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta – Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*. 4. pp. 136–138.
4. Zavarina, E.S. & Chobanu, K.G. (2009) *Osnovy regional'noy statistiki* [Basics of regional statistics]. Moscow: Finansy i statistika.
5. Suspitsyn, S.A. (ed.) (2010) *Optimizatsiya territorial'nykh sistem* [Optimization of territorial systems]. Novosibirsk: IEOPP SO RAN.
6. Barabash, E.S. & Leonov, S.N. (2014) Regional diagnostics: the essence and key parameters (the RF Far East subjects case). *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika – Regional economics: theory and practice*. 41. pp. 2–9. (In Russian).
7. El'dyaeva, N.A. (2005) *Evolutsiya metodov regional'nogo statisticheskogo nablyudeniya* [Evolution of the methods of the regional statistical survey]. Elista: APP Dzhangar.
8. Barabash, E.S. (2013) Otsenka sotsial'no-ekonomicheskikh potentsialov munitsipalitetov [Evaluation of the socio-economic potentials of municipalities]. *Upravlencheskie nauki*. 1. pp. 67–73.
9. Kazakov, V.V. (2013) Systems approach to study of innovation processes in regional economic systems. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 367. pp. 111–116. (In Russian).
10. Molyarenko, O.A. (2014) The prospects of municipal statistics and local self-government data collection problems. *Vestnik NGU. Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskie nauki – Vestnik NSU. Series: Social and Economics Sciences*. 14:4. pp. 127–131. (In Russian).
11. Russian Federation. (2007) *Ob ofitsial'nom statisticheskom uchete i sisteme gosudarstvennoy statistiki v Rossiyskoy Federatsii* [On Official Statistical Accounting and State statistics system in the Russian Federation]. Federal Law of November 29, 2007 No. 210-FZ. Available from: <http://base.garant.ru/186367/>. (Accessed: 30 September 2015).
12. Russian Federation. (1995) *Ob utverzhdenii form edinovremennogo federal'nogo gosudarstvennogo statisticheskogo nablyudeniya za deyatelnost'yu predpriyatiy, sozdannykh putem privatizatsii i aktsionirovaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh predpriyatiy (ob"ektov) i instruksii po ikh zapolneniyu* [On approval of the forms of one-time federal statistical observation of the activities of enterprises created by privatization and corporatization of state and municipal enterprises (objects), and filling instructions]. Decision of the State Committee on Statistics of the Russian Federation of November 16, 1995 No. 166. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10287/. (Accessed: 30 September 2015).
13. Russian Federation. (1997) *O federal'nom gosudarstvennom statisticheskom nablyudenii za provedeniem tovgov (konkursov) na zakupku tovarov, rabot i uslug dlya munitsipal'nykh nuzhd* [On the federal state statistical monitoring of tendering for procurement of goods, works and services for municipal needs]. Decision of the State Committee on Statistics of the Russian Federation of July 30, 1997 No. 51. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15950/. (Accessed: 30 September 2015).
14. Russian Federation. (2003) *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [On general principles of local self-government in the Russian Federation]. Federal law of October 6, 2003 No. 131-FZ. Available from: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>. (Accessed: 30 September 2015).
15. Putin, V.V. (2006) *Vstupitel'noe slovo na zasedanii Gosudarstvennogo soveta "O mekhanizмах vzaimodeystviya federal'nykh i regional'nykh organov ispolnitel'noy vlasti pri razrabotke programm kompleksnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov"*, 22 iyunya 2006 g. [Opening remarks at a meeting of the State Council "On the mechanisms of interaction between federal and regional authorities in the development of programs for the integrated socio-economic development of regions"]. Available from: <http://www.gisa.ru/35053.html>. (Accessed: 30 September 2015).
16. Russian Federation. (2006) *O poryadke predstavleniya organami mestnogo samoupravleniya organam gosudarstvennoy vlasti statisticheskikh pokazateley, kharakterizuyushchikh sostoyanie ekonomiki i sotsial'noy sfery munitsipal'nogo obrazovaniya* [On the order of local government bodies of state power provision of statistical indicators characterizing the state of the economy and social sphere of the municipality]. Decree of the Government of the Russian Federation of November 11, 2006 No. 670. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63844/. (Accessed: 30 September 2015).
17. Penygulova, A.V. (2005) *Metodologicheskie osnovy i opyt primeneniya informatsionnoy bazy mestnogo soobshchestva* [Methodological bases and experience of using the knowledge base of the local community]. Krasnodar: Kuban State University.
18. Filippov, Yu.V., Penygulova, A.A. & Avdeeva, T.T. (2000) Inventarizatsiya i analiz resursov MSO (prakticheskoe rukovodstvo po sostavleniyu "Inventarnaya kniga munitsipal'nogo obrazovaniya" i ee primeneniya v strategicheskoy planirovani razvitiya) [Inventory and analysis of INC resources (practical manual for the Inventory Book of a Municipality compiling and its use in strategic planning of development)]. In: *Strategicheskoe planirovanie v rossiyskikh munitsipalitetakh* [Strategic Planning in Russian municipalities]. Moscow: Munitsipal'naya vlast'.
19. Official website of the Association of Siberian and Far Eastern cities. (n.d.) *Pokazateli sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy* [Indicators of socio-economic development of municipalities]. Available from: <http://www.asdg.ru/ser/pokaz>. (Accessed: 30 September 2015).
20. Russian Federation. (2007) *Ob ofitsial'nom statisticheskom uchete i sisteme gosudarstvennoy statistiki v Rossiyskoy Federatsii* [On official statistical accounting and state statistics system in the Russian Federation]. Federal Law of the Russian Federation of November 29, 2007 No. 282-FZ. Available from: <http://base.garant.ru/12157384/>. (Accessed: 30 September 2015).
21. Russian Federation. (1995) *Ob utverzhdenii Federal'nogo plana statisticheskikh rabot (s izmeneniyami na 14 September 2015)* [On approval of the Federal statistical work plan (as amended on September 14, 2015)]. Resolution of the Government of the Russian Federation dated May 6, 2008 N 671-r, with subsequent amendments. Available from: <http://docs.cntd.ru/document/902101255/>. (Accessed: 30 September 2015).
22. Federal State Statistics Service. (2015) *Doklad o rezul'tatakh deyatelnosti federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki v 2014 g. i osnovnykh napravleniyakh na 2015 god i na planovyy period 2016 i 2017 godov* [Report on the activities of the Federal State Statistics Service in 2014 and the main directions for 2015 and the planning period of 2016 and 2017]. Moscow: Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki (Rosstat).
23. Russian Federation. (1995) *Ob utverzhdenii Unifitsirovannoy sistemy pokazateley, kharakterizuyushchikh sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie munitsipal'nogo obrazovaniya* [On approval of a unified system of indicators characterizing socio-economic situation of the municipality]. Decision of Federal State Statistics Service on January 9, 1998 N 2 (as amended). Available from: <http://base.garant.ru/1965965/>. (Accessed: 30 September 2015).
24. Russian Federation. (1995) *Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informatsii* [On information, information technologies and information protection] Federal Law No. 149-FZ of 29.07.2006 (as amended). Available from: <http://base.garant.ru/12148555/>. (Accessed: 30 September 2015).

Received: 19 October 2015