

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Моляренко О.А.*

Аннотация

Статья выполнена в рамках реализации исследовательского проекта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники». Предмет исследования – способы сбора необходимой для работы информации о социально-экономическом состоянии муниципалитета органами власти (акцент эмпирического исследования – на органах местного самоуправления).

Целью работы является анализ источников информации, используемых органами местного самоуправления в процессе их деятельности, в том числе установление степени достаточности (или недостаточности) объема данных, предоставляемых на государственном уровне через систему государственной статистики.

Проанализированы научно-теоретические труды, публикации сотрудников государственных органов власти, результаты интервью с муниципальными и государственными служащими в Новосибирской области.

Выводы исследования демонстрируют актуальность создания системы муниципальной статистики, по крайней мере через легализацию существующей внутренней статистики органов местного самоуправления и территориальных отделений государственных ведомств, а также необходимость налаживания горизонтального межведомственного информационного обмена. Показаны позитивные результаты данных мероприятий, в частности повышение качества статистической информации и, как следствие, качества работы органов власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; государственная статистика; органы государственной статистики; информационный обмен; межведомственное взаимодействие; Росстат.

«Нельзя управлять тем, что нельзя измерить».

П. Друкер

Роль и место статистики

Управление объектами любого типа подразумевает необходимость наличия информационной основы, достаточной для принятия решений. Очевидно, что каждое из выполняемых публично-правовым образованием полномочий должно дополняться функцией сбора, обработки и анализа соответствующих

* Моляренко Ольга Андреевна – аналитик проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ, аспирант кафедры Местного самоуправления факультета Государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: omolyarenko@gmail.com

(обеспечивающих выполнение этого полномочия) данных. В связи с этим логичным представляется предположение, что наибольшая роль официальной статистике отводится в ресурсных государствах¹ (и государствах с большой удельной долей ресурсной составляющей экономики). Иными словами, чем большее количество функций берет на себя государство, тем больший объем информации должно оно собирать и обрабатывать в целях их исполнения. Особое внимание государственной статистике вынуждены были уделять государства, стремившиеся перераспределять значительное количество ресурсов, – социалистические страны, и начавшие в противовес им расширение социальных программ «государства всеобщего благосостояния» (европейские страны, США со времени наращивания государственных гарантий). Первые – для учета всех имеющихся ресурсов, а также координации и контроля их потоков вне рыночной формы экономики; вторые – для удовлетворения социальных потребностей уязвимых категорий населения. Именно с этим связаны, как правило, следующие за периодами расширения государственных социальных обязательств действия по развитию и расширению систем статистики.

В соответствии с принципом субсидиарности существенное число полномочий и функций, связанных с жизнеобеспечением населения (социальная сфера), в «продвинутых» государствах оказывается предметом ведения (или делегируется с вышестоящего уровня на уровень) органов местного самоуправления (или органов муниципальной власти, при отнесении муниципалитетов к государственному уровню управления). Для выполнения таких полномочий важно, чтобы официальная статистика предоставляла информацию по отдельным муниципальным образованиям².

Верно и обратное – при минимальном вмешательстве государства в экономику и при низком объеме социальных гарантий (и выполняемых государством функций в целом) всеобъемлющая система статистики не требуется. В настоящее время в этом случае государства развивают ее для соответствия стандартам ООН и других международных организаций, чтобы принимать участие в международных сопоставлениях рейтингах и пр., но для внутреннего функционирования государства она не является необходимой.

Таким образом, можно заключить, что вопрос об актуальности совершенствования системы органов статистики и методологии сбора и ведения статистических данных встает только в том случае, если цель нашего государства состоит в сохранении и увеличении степени вмешательства в экономику. Существующая же в настоящее время система адекватно отвечает потребностям, актуальным в условиях минимального вмешательства в рыночные отношения, сужения общественного сектора экономики.

Анализ материалов международной научно-практической конференции «Российская государственная статистика и вызовы XXI века», прошедшей в Москве в июне 2011 г. и приуроченной к 200-летию статистической службы России, показал, что мы движемся в сторону утверждения и увеличения ресурсной составляющей российской экономики и укрепления административной компоненты. При этом в данных материалах ни разу не упоминается, что в процессе «рыночных» реформ 1990-х гг. и отделения местного самоуправления от государственной власти государственная служба статистики (Росстат) перестала обеспечивать

информационной основой деятельности муниципалитетов. В то же время для поддержания и улучшения качества жизни населения (что во многом возложено именно на местные власти) и социально-экономического развития территорий актуальными являются вопросы создания системы муниципальной статистики и снабжения муниципалитетов качественной информацией с государственного уровня. Существующая сегодня система сбора и обработки (агрегирования) данных не позволяет сформировать полноценную информационную базу по муниципалитету, даже если бы Росстат предоставлял всю имеющуюся информацию.

Мы намеренно не касаемся в данной статье проблем методологии статистики и предлагаем *организационно-функциональный анализ системы статистики* в России, имеющий, на наш взгляд, первостепенное значение, т.е. показываем содержательные задачи, решаемые органами статистики, построение структуры органов статистики и моделирование информационных потоков, соотнесение системы органов статистики с административно-территориальной структурой государства.

Структура органов статистики и их функции в ретроспективе

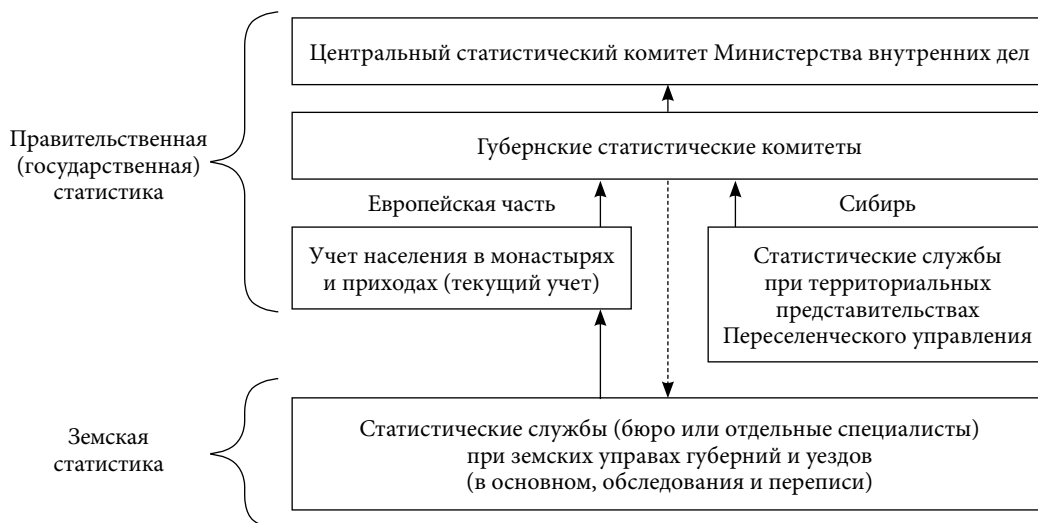
Появление российской государственной статистики связывают с императорским манифестом от 25 июня 1811 г. (несмотря на то что различного рода официальные переписи для государственных нужд проводились и ранее), в соответствии с которым в рамках Министерства полиции было учреждено статистическое отделение для сбора и обработки статистических данных (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 15–16). В 1870-х гг. на территориях европейской части России были созданы статистические бюро на губернском уровне (Ларина, 2009; Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143). Существенный объем данных собирался земствами и Церковью.

Основными функциями статистического учета были учет населения, воинской повинности, налогообложения и землепользования. С 1866 г. (по постановлению Священного Синода) священники вели учет родившихся, умерших и вступивших в брак и предоставляли эти данные в губернские статистические комитеты (сначала ежегодно, после реформы 1878 г. – ежемесячно) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 213–214). В связи с наделением в 1860-х гг. земств широкими полномочиями в деле управления волостями, уездами и губерниями у них появились информационные потребности, которые не могли быть удовлетворены имеющейся системой государственной статистики (слишком узкий круг показателей и разрезность предоставления информации, недостаточная для оценочных целей, – статистические учреждения существовали только до уровня губерний) (Ларина, 2009). Земская статистика, изначально ориентированная на фискальные интересы и продовольственные нужды, впоследствии сместила акцент на изучение быта и экономики крестьянского хозяйства, структуры семейных бюджетов, структуры населения, здравоохранения, образования и пр. (Ларина, 2009; Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 17–25). Отметим, что на территории Сибири в это же время земская статистика практически отсутствовала, а статистические службы создавались и функционировали при переселенческих управлениях (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Общая организационная форма российской официальной статистики в начале XX в. представлена на рис. 1.

Рисунок 1

Схема учреждений статистики в России в начале XX в.



При этом на уровне местного самоуправления обследования проводились как по инициативе земств губерний, так и по инициативе земств уездов, а информация представлялась в разрезе как губерний и уездов, так и волостей [8].

Таким образом, фактическая система органов статистики дореволюционного периода была полнее предполагающейся структурой государственного управления в рамках административно-территориального деления страны. Государственный уровень сбора информации был двух-, а на отдельных территориях и по отдельным показателям – трехступенчатым. Земская статистика, формировавшая информационную базу органов местного самоуправления (земств), была уникальным для того времени феноменом. Причем данная обширная практика может быть использована при выстраивании системы информационно-аналитического обеспечения современных российских органов местного самоуправления.

Интересны отдельные факты изменения организационной структуры текущего учета. В 1920 г. была отменена осуществляемая по линии Церкви система учета населения. Это привело к катастрофической ситуации, которая была более-менее исправлена только к 1925 г. благодаря созданию и укомплектованию системы ЗАГСов (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Советская система органов статистики полностью соответствовала административно-территориальному делению страны (Ларина, 2009). Безусловно, роль государственной статистики в это время меняется как формально: «Оно (ЦСУ) должно быть не «академическим» и «независимым» органом, а органом социалистического строительства, проверки, контроля, учета...» (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 19), – так и фактически, за счет совмещения в системе статистики функций планирования и отчетности (единство бухучета и статистики), – она стала в первую очередь статистикой народного хозяйства (Ларина, 2009). Государственная статистика советского вре-

мени была сильно подвержена идеологическому влиянию, в связи с чем зачастую специалистами сознательно выбирались методы сбора и расчета показателей, искажающие конечный результат в сторону более благоприятного. Несмотря на это, в сравнении с западной системой статистики советская часто воспринималась как «статистический рай» с точки зрения работы с респондентами, оперативности и достоверности получаемых данных (благодаря упомянутому единству бухучета и статистики, обязательности, санкциям за недостоверность, стабильной институциональной структуре и пр.) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Рисунок 2

Уровни системы органов статистики в советское время³



Централизация сбора и разработки отчетности предприятий и строек по отраслям народного хозяйства в ЦСУ произошла в 1950-х гг. С этого времени отраслевые министерства преобладающую часть данных получали через систему органов государственной статистики (Володарский, 1978). Безусловно, объем и методология сбора не были инвариантными в течение всего советского периода. Так, с началом перестройки на нижних уровнях административно-территориального деления появилась острая потребность в дополнительной социально-экономической информации, сбор которой не был предусмотрен государственной программой статистических работ. Такая деятельность считалась незаконной и могла повлечь административную ответственность. Проблема была решена Госкомстатом СССР, разработавшим систему сквозных статистических показателей для единиц всех уровней административно-территориального деления (Ларина, 2009).

Современная российская государственная статистика

Территориально-отраслевая организация системы статистики в СССР позволяла получать адекватные данные в разрезе самых мелких единиц административно-территориального деления (заметим, что в тот период нижние формы территориальной организации населения совпадали с нижним уровнем административно-территориального деления, что объяснялось тем, что местного самоуправления как такового не было и муниципальное управление представляло собой нижний уровень государственной власти).

В настоящее время слабая координация информационных потоков между органами государственной власти существенно снижает качество и объем статистических данных, а муниципальные образования не являются единицами административно-территориального деления, в связи с чем статистика по муниципальным образованиям собирается и предоставляется отрывочно и не соответствует потребностям органов местного самоуправления.

Рисунок 3

Упрощенная схема современных российских статистических информационных потоков



Власти муниципалитетов оказываются крайне уязвимыми. Даже если они в состоянии содержать собственную службу статистики, ее данные, по сути, оказываются нелегитимными⁴. Муниципальное образование оперирует данными о численности и структуре «своего» населения, не являющимися релевантными. Численность населения в муниципальном образовании ежегодно рассчитывается территориальным отделением Росстата субъекта на основе данных последней переписи и фиксируемых изменений, а затем «спускается» (как и многие другие данные) органам местного самоуправления. Кроме того, органы местного самоуправления лишены возможности сбора дополнительных данных, так как действующее законодательство обязывает респондентов⁵ предоставлять информацию только субъектам официального статистического учета, к которым относятся исключительно «федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации»⁶.

Методологию сбора упомянутой ведомственной статистики координирует Росстат – служба разрабатывает формы статистических наблюдений, по ко-

торым ведомства собирают информацию. При этом информационное взаимодействие между Росстатом и ведомствами слабое, несмотря на то что данные отраслевых ведомств зачастую оказываются качественнее данных Росстата. Так, ряд социально-экономических показателей, получаемых из информационных систем ПФР, значительно полнее и достовернее фиксируются Росстатом (фонд заработной платы, распределение работников по размеру заработной платы и пр.). Из-за несопоставимости этих данных возникают проблема границ их применения, трудности с планированием бюджета ПФР (фактическая нелегитимность внутренних данных) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 229–231).

Сегодня, в соответствии с практикой организации информации на сайтах территориальных отделений Федеральной службы государственной статистики⁷, под муниципальной статистикой понимаются перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и перечень показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. 13 показателей первого перечня утверждены Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Еще 27 утверждены Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпунктом «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”». Причем, согласно Постановлению Правительства N 1317 (методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов), «для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов». А «основным источником информации для заполнения типовой формы доклада является официальная статистическая информация». Проследим информационные потоки для отдельных показателей:

- *число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения*: Районный представитель территориального отделения Росстата → (Региональное) Территориальное отделение Росстата → Исполнительный орган местного самоуправления → Администрация субъекта РФ и (Региональное) Территориальное отделение Росстата;
- *доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общем числе обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях*: муниципальные общеобразовательные учреждения → исполнительный орган местного самоуправления (отдел образования) → исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (отдел/департамент образования) → (региональное) территориальное отделение Росстата → исполнительный орган местного самоуправления (предположительно, отдел социально-экономического

развития или другой, подготавливающий доклад Главы) → администрация субъекта РФ и (региональное) территориальное отделение Росстата.

Ряд показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, собираются, в том числе, с помощью формы статистического наблюдения № 1 – МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования».

Данный набор показателей «муниципальной статистики» (всё, перечисленное выше) представляет собой хорошую (хотя и не достаточную) базу данных, которые агрегированы преимущественно в разрезе муниципальных районов и городских округов и предоставляются муниципальным образованиям в полном объеме (по конкретному муниципалитету) только по договору с территориальным отделением Росстата за плату.

Применимость данных выборочных обследований территориальных отделений Росстата муниципальными образованиями также минимальна, во-первых, из-за их проведения преимущественно в разрезе субъекта. Для муниципалитетов большинство показателей будут нерепрезентативными (например, при обследовании предпринимательской активности или выборочных обследованиях домашних хозяйств) (Самойлова, 2008). Во-вторых, из-за ненужности таких данных для непосредственной работы. Органам местного самоуправления нужны «сплошные» показатели по конкретным экономическим субъектам (количество занятых, уплата налогов и пр.), а не результаты выборочных обследований.

Из практики муниципального управления⁸

Администрация *городского округа Кольцово* Новосибирской области в 2005 г. заключила договор об оказании информационных услуг с территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. Стоимость данных услуг зависит от количества выбранных пунктов⁹, частоты предоставления информации по ним; в 2013 г. она составила 93 964 руб.

Если информации Облстата не хватает для деятельности, из Администрации отправляют запрос (за подписью Главы муниципального образования) в территориальное отделение соответствующего федерального органа исполнительной власти (МВД, ФМС и др.). В бюджет и социально-экономический паспорт закладываются именно данные Облстата, причем, как правило, сведения, содержащиеся в инвестиционном паспорте муниципального образования, не соответствуют данным государственной статистики (инвестпаспорт стараются делать максимально близким к реальному положению вещей, тогда как при составлении бюджета должны использоваться исключительно данные государственной статистики).

Существуют определенные трудности, так как статистические данные за год приходят только к середине мая следующего года, а специалисты Администрации городского округа к этому времени должны уже составить и разослать значительное количество отчетов – показатели приводятся в соответствии с данными статистики к концу года.

В разных отделах Администрации муниципального образования уровень потребности в дополнительной информации (от Росстата или других ведомств) различен. Так, по оценке муниципального служащего, деятельность социально-экономического отдела на 80–90% обеспечивается данными, поступающими от Росстата в рамках договора об оказании информационных услуг, и, по сути, этот договор «работает» преимущественно на данный отдел.

Надо отметить, что наличие такого договора с Облстатом существенно снижает взаимодействие между отделами Администрации городского округа: например, необходимые данные муниципальных учреждений не направляются в социально-экономический отдел напрямую соответствующим структурным подразделением (как это было до 2005 г.), а проходят через Администрацию субъекта, Облстат, затем возвращаются в местную администрацию, но уже в другое ее структурное подразделение.

Приведем пример искажения информации о численности населения. Согласно данным паспортного стола, население округа Кольцово на 1 января 2013 г. составляет чуть более 14 тыс. человек. Облстат на ту же дату представляет цифру 13 776 человек. Согласно подсчетам УФМС, на территории должно находиться 15 500 человек. Частично такое несоответствие оценок объясняется разницей между наличным и постоянным населением и спецификой фиксации УФМС прибывающего населения (погрешностями в методике подсчета, приводящими к двойному учету части прибывающих) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 236–239). Остается открытым вопрос: чьи данные наиболее точны?

Система сбора информации в *сельском поселении «Гусельниковский сельсовет»* организована иначе. Межведомственное информационное взаимодействие здесь преимущественно одностороннее – сельская администрация отправляет данные в районную администрацию и в территориальные отделения федеральных органов исполнительной власти. Предоставление информации запрашивается только у администрации района, редко – в полиции (которая, кстати, фиксирует данные в разрезе поселений). Сводная статистика на постоянной основе администрации поселения от района не предоставляется. Запросы и данные в район направляются исключительно по отраслевому принципу (например, от специалиста по образованию поселения в отдел образования района). Всю необходимую недостающую информацию сотрудники сельской администрации собирают самостоятельно, чаще по неформальным каналам (данные по деятельности и количеству индивидуальных предпринимателей (фермеров)). Новорожденных и умерших регистрируют в похозяйственной книге¹⁰ (при этом информационного обмена с районным ЗАГСом нет).

Какими могут быть позитивные следствия качественного информационного взаимодействия между органами местного самоуправления и государственными ведомствами на территории муниципалитета, например территориальным отделением ФНС¹¹? Основное из них, в данном случае, увеличение собственных доходов бюджета за счет передачи УФНС уточняющей информации об объектах налогообложения, налогоплательщиках, налоговой базе.

В частности, искореняется асимметрия информации в данных по НДФЛ. Муниципальные образования, со своей стороны, могут предоставлять УФНС

информацию о фактически осуществляющих деятельность хозяйствующих субъектах на территории муниципалитета т.е. выводить организации «из тени», за счет чего увеличивать сборы по этому налогу. УФНС же может предоставлять местной администрации данные о деятельности предприятий на территории муниципалитета (например, для подсчета среднего уровня заработной платы).

При исчислении земельного налога наилучшим является вариант трехстороннего межведомственного взаимодействия – УФНС, Росреестра и администрации муниципального образования. Базы данных (информация о владельцах, виде пользования земельным участком, долях владения граждан, стоимости, адресе и пр.), которые передает Росреестр УФНС, в частности для составления квитанций по налогоплательщикам – физическим лицам, находятся в плохом состоянии. В связи с этим необходимо наличие информационного взаимодействия с муниципальными образованиями – для уточнения сведений.

Органы налоговой инспекции также стараются информировать органы местного самоуправления о выгоде от оповещения ими межрайонных инспекций ФНС о деятельности предприятий в части поступлений от ЕНВД. Однако позиция властей муниципальных образований по данному вопросу не однозначна. Органы местного самоуправления могут склоняться к мнению, что удобнее мотивировать предприятие на оказание спонсорской помощи, чем фиксировать его показатели и передавать их ФНС для уплаты всего объема налогов хозяйствующим субъектом. В этом случае спонсорская помощь, с одной стороны, является формой сокрытия налогов, с другой – достаточно мобильным финансовым фондом муниципального образования, который может быть использован, например, в экстренных ситуациях при необходимости срочного реагирования.

В Новосибирской области муниципальные образования занимаются преимущественно вопросами местного значения и не делают «дополнительной» работы (неинициативны в оказании помощи УФНС). По мнению руководителя УФНС региона, бюджеты многих муниципальных образований можно было бы увеличить как минимум в два раза за счет вывода из тени предприятий и легализации зарплат.

В качестве выводов

Несомненно, для полноценной оценки ситуации нужно комплексное освещение механизмов получения необходимой для деятельности информации органами местного самоуправления на большем количестве муниципалитетов¹² – как посредством самостоятельного сбора данных о физических и юридических лицах, так и через процедуры межведомственного взаимодействия, с освещением в обоих случаях формальных и неформальных практик.

И все же на данный момент можно констатировать, что:

- необходимо усиливать горизонтальное взаимодействие органов государственной и муниципальной власти на территории и легализовать внутреннюю муниципальную и ведомственную статистику (провести сравнительную методологическую оценку правильности подсчета одинаковых показателей, собираемых разными ведомствами, и утвердить наиболее верный либо корректировать их с учетом друг друга);

- следует наладить информационный обмен между структурными подразделениями местной администрации (касается главным образом городских округов и муниципальных районов) – сотрудники отделов далеко не всегда знают, какие данные существуют по другим отраслевым профилям, при этом часть показателей пересекается;
- важно собирать наибольшее количество показателей в разрезе поселений, а не только муниципальных районов и городских округов (касается как Росстата, так и остальных ведомств);
- особое внимание стоит уделить похозяйственным книгам как важнейшему источнику информации о социально-экономическом положении в сельской местности (в городах похозяйственный учет развит слабо, в сельской же местности он функционирует еще с советского времени, благодаря чему налажены механизмы сбора информации¹³). Важные показатели могут быть не учтены в связи с проведением принципов анонимности и конфиденциальности данных¹⁴;
- необходимо наладить взаимодействие районных отделов государственной статистики и администраций муниципального района, а также городских и сельских поселений в его составе. Сейчас районный отдел занимается сбором информации и предоставлением ее области, где данные агрегируют, обрабатывают, анализируют. При организации двухстороннего взаимодействия между этими структурами появляется возможность корректировки показателей, получения обеими сторонами уточняющей информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Володарский Л.М. Центральное статистическое управление при Совете Министров СССР // Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, т. 28: Франкфурт-чага. – 1978. – 615 с. / Электронный ресурс <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/148664/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5> (дата обращения: 01.09.2013).
2. Кауфман А. Земская статистика // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. XIIа. – СПб. – 1894. – С. 492–499.
3. Ларина Т.Н. Этапы развития и перспективы территориальной статистики в России // Известия Оренбург. гос. аграрного ун-та. – 2009. – № 3 (23). – С. 151–155.
4. Российская государственная статистика и вызовы XXI века: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 200-летию образования российской статистической службы (Москва, 23–24 июня 2011 г.) / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2011. – 283 с.
5. Самойлова М.А. Основные направления реформирования официального статистического учета в Российской Федерации (региональный аспект) // Учет и статистика. – Ростов-на-Дону. – 2008. – № 2 (12). – С. 215–218.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Термин введен С.Г. Кордонским (см.: Кордонский С.Г. Ресурсное государство: сборник статей. М.: REGNUM, 2007. – 108 с.).
- ² Выполнимо в разных формах – как через систему государственной статистики со сбором информации в разрезе муниципалитетов, так и через содержание муниципальными образованиями собственных статистических служб (специалистов-статистиков) для сбора и обработки данных.
- ³ Структура практически инвариантна для всего советского периода, хотя часто менялись названия и ведомственная подчиненность ЦСУ (при СНК СССР; после обнаружения противоречий между данными ЦСУ и Госплана – упразднено как самостоятельный наркомат и передано Госплану; с 1948 г. – самостоятельный орган при Совете Министров СССР).
- ⁴ Согласно гл. 3, ст. 71, п. «р» Конституции РФ, официальный статистический учет находится в ведении Российской Федерации. И хотя в данном случае речь идет о распределении полномочий между Федерацией и субъектами, право органов местного самоуправления на самостоятельный сбор информации в действующем законодательстве не закреплено. Прописано только их полномочие по «организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставлению указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Российской Федерацией» (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131 – ФЗ, ст. 17, п. 1, ч. 6).
- ⁵ «Респонденты – созданные на территории Российской Федерации юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления, филиалы, представительства и подразделения действующих на территории РФ иностранных организаций... граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица субъекты малого и среднего предпринимательства» (Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 N 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета», п. 3).
- ⁶ Федеральный закон от 29.11.2007 N 282 – ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», ст. 2, п. 4.
- ⁷ Например, на сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю <http://krasstat.gks.ru> или на сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области <http://nizhstat.gks.ru/> (но шаблон един).
- ⁸ Практический материал собран во время Летней школы кафедры местного самоуправления «Самоорганизация местных обществ и ее институциональные аспекты», проведенной за счет средств НИУ ВШЭ и Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

- ⁹ Каждый из пунктов содержит группу показателей, например «Сведения об инвестициях (ф. П-2), инвестиции в финансовые активы, источники инвестиций».
- ¹⁰ Похозяйственные книги – тема для отдельного исследования. Они являются первичной формой административного учета населения, но в то же время принятие Минсельхозом нового порядка ведения похозяйственных книг (Приказ Минсельхоза России от 11 октября 2010 г. N 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов») в корне дискредитирует весь институт муниципального похозяйственного учета и снижает количество собираемой информации (причем «отсутствующие» позиции часто необходимы многим ведомствам для работы, например национальный состав для РОВД и УФМС). За органами местного самоуправления закреплено право вносить в похозяйственную книгу дополнительную информацию по своему усмотрению, но на данный момент не ясно, будут ли они делать это на практике.
- ¹¹ Сведения из интервью с руководителем УФНС России по Новосибирской области А.В. Легостаевым.
- ¹² Т.е. дальнейшие экспедиции в рамках исследовательского гранта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» – предполагается изучение еще 16 муниципальных образований (всех видов) в четырех субъектах РФ.
- ¹³ Здесь различие намеренно проводится не по виду муниципального образования, а по статусу населенного пункта.
- ¹⁴ Есть вероятность, что администрации продолжат собирать такие дополнительные данные, как уровень образования, место работы, национальность, так как понимают важность таких сведений и то, что многие ведомства будут запрашивать эту информацию (тот же национальный состав), однако отсутствие их в закрытом перечне обязательных для сбора сведений оставляет возможность утери важных и уникальных статистических данных.

INFORMATION BASIS OF AUTHORITIES' ACTIONS AT THE LOCAL LEVEL

Molyarenko Olga A.

Analyst, Laboratory for Local Administration, HSE, graduate student
of the Department of Local Administration, HSE.
Address: National Research University "Higher School of Economics",
20 Myasnienskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: omolyarenko@gmail.com

Abstract

The analysis of local self-government practices conducted on the basis of the Laboratory for Local Administration field researches and scientific literature study reveals the information deficit of local authorities. The Federal State Statistics Service provides full information for federal and regional authorities, while substantial part of statistics is too aggregated or superficial to be used by municipalities. In accordance with these facts the following subject of the investigation was formulated – used by local authorities mechanisms of collecting information about socio-economic conditions in the municipal unit.

The purpose of the article is to identify all the sources of information that are used by local self-government bodies to tackle the problem of information deficit and to fill the gaps in state statistics. In order to achieve the goal both theoretical and empirical materials were used. One of the sources is interdepartmental communication with the local offices of government authorities such as police, migration service, pension fund, tax service and others. Another tool is to collect data themselves, but such statistics is difficult to gather, because local authorities are not empowered to do this, so natural and legal persons have not to provide data to them. Furthermore, the internal municipal statistics would be illegitimate and practically not applicable for usage. So, to solve the problem of information deficit, at least the following measures should be implemented: 1) to obligate government authorities to provide information to the local self-government, 2) to improve the horizontal information exchange between local authorities and territorial offices of government authorities in the municipality; 3) to legalize internal statistics of local self-government bodies (now state authorities accept only collected by State Statistics Service figures, which are often incorrect).

Keywords: local self-government bodies, state statistics, state statistics bodies, statistics services, data exchange, interdepartmental communication, Russian Federation Federal State Statistics Service.

REFERENCES

1. Volodarsky L.M. (1978). *Tsentrāl'noe statisticheskoe upravlenie pri Sovete Ministrov SSSR . Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya 1969–1978* [The Central Statistical Bureau of the Council of Ministers of the USSR. The Great Soviet Encyclopedia 1969–1978],

- Moscow, Sovetskaya entsiklopediya, vol. 28. – 615 p. Available: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/148664/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5> (accessed: 1 September 2013).
2. Kaufman, A. (1894). *Zemskaya statistika. Entsiklopedicheskii slovar' Brokgauza i Efrona [Zemstvo Statistics. Encyclopedic Dictionary Brogkautz and Efron]*. St.-Petersburg: Encyclopedic Dictionary Brogkautz and Efron, vol. XIIa, pp. 492–499.
 3. Larina, T.N. (2009). Etapu razvitiya i perspektivu territorial'noy statistiki v Rossii [The Stages of Development and the Prospects of Territorial Statistics in Russia]. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, vol. 3, n. 23, pp. 151–155.
 4. *The Russian State Statistics and the Challenges of the XXI Century: the Materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 200th Anniversary of the Russian Statistics Service Foundation (Moscow, June 23–24, 2011)* / Federal State Statistics Service. – Moscow, 2011. Available: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/konf-200.pdf
 5. Samoulova, M.A. (2008) Osnovnye napravleniya reformirovaniya ofitsial'nogo statisticheskogo ucheta v Rossiskoi Federatsii (regional'nyi aspekt) [The Main Directions of Official Statistics Reform in the Russian Federation (the Regional Aspect)]. *Uchet i statistika*, vol. 2, n. 12, pp. 215–218.