

УДК 311.3, 35.072, 352.075
JEL H 700, H 730, H 790, H 800

О. А. Моляренко

*Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики
ул. Мясницкая, 20, Москва, 101000, Россия*

omolyarenko@hse.ru

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА И ПРОБЛЕМЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТЬЮ

Принятие управленческого решения должно основываться на максимально объективном знании текущей ситуации. Сегодня в России наблюдается существенный дисбаланс в обеспечении информацией органов власти различных уровней (федерального, регионального и местного). Цель исследования заключается в выявлении и описании основных фактических способов получения информации о муниципалитете органами местного самоуправления (в связи с правовыми ограничениями данной деятельности), а также выявлении их преимуществ и недостатков, определении основных факторов, порождающих информационную асимметрию. Полученные в процессе полевого исследования результаты позволяют сформулировать предложения по совершенствованию качества статистических данных и улучшению информационно-статистического обеспечения муниципальных образований. Предлагается усилить роль ведомственной и муниципальной статистик в формировании официальных статистических данных, внедрить практики внутри- и межведомственного обмена информацией.

Ключевые слова: муниципальная статистика, межведомственный информационный обмен, официальная статистика, ведомственная статистика, похозяйственный учет, дублирование функций.

Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью

В статье описываются основные результаты проекта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления»¹ фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

Актуальность исследования вызвана множеством факторов. Во-первых, по итогам процесса реформирования системы официальной статистики после развала СССР за Федеральной службой государственной статистики РФ (Росстатом) была закреплена функция по обеспечению статистическими данными только государственного (федерального и регионального) уровня власти. Предполагалось, что будет принят федеральный закон о муниципальной статистике, который займет эту нишу на местном уровне, однако этого до сих пор не произошло. Во-вторых, очевидно, раз у органов местного самоуправления РФ есть собственные полномочия, то они должны быть подкреплены соответствующими правами в сфере сбора информации (для их качественного осуществления), что, в основном, в настоящее время также отсутствует (например, частные юридические лица не обязаны предоставлять информацию о своей деятельности в ответ на запросы органов местного самоуправления). В-третьих, во время многочисленных полевых исследований кафедры местного самоуправ-

¹ Страница проекта на сайте Фонда: <http://khamovniki.ru/projects/neformalnye-korporatsii-munitsipalnogo-urovnya-skladyvayushchiesya-v-khode-osvoeniya-resursov-vydelya.html>

Моляренко О. А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. 2014. Т. 14, вып. 4. С. 125–140.

ления НИУ ВШЭ было отмечено, что конкретные количественные показатели различных ведомств по территории зачастую не равны между собой (к примеру, Росстата, Федеральной налоговой службы (ФНС), Федеральной миграционной службы (ФМС), учреждений здравоохранения, например, центральной районной больницы (ЦРБ)). Выяснение причин данного феномена также стало важной задачей исследования.

Эмпирические данные были собраны в августе-декабре 2013 г. в 19 муниципальных образованиях 4 субъектов федерации. Заметим, что исследований данного вопроса на современном этапе практически нет (в большинстве материалов содержатся общие теоретические разработки, исключение – кандидатская диссертация А. В. Шайманова, защищенная в 2004 г. (Тюмень) [1]), в связи с чем исследование по всем признакам является пилотным. Мы ориентировались, в основном, на имеющиеся нормативно-правовые акты федерального уровня и опыт собственных теоретических и эмпирических исследований в сфере государственного и муниципального управления. Выбор регионов был во многом обусловлен, во-первых, изначальной гипотезой об инвариантности качества используемой органами местного самоуправления информации относительно региона, иными словами, предполагалось отсутствие межрегиональных различий. Во-вторых, в качестве исходной предпосылки выступало предположение о решающей роли статуса муниципального образования (городской округ, муниципальный район, городское или сельское поселение) в данном вопросе. Отметим сразу, что первая гипотеза была отвергнута, вторая же, в целом, верна, но с поправкой на региональный фактор и некоторые другие характеристики конкретных муниципалитетов (для поселений – находится ли на территории административный центр района, в каком количестве присутствуют территориальные отделения федеральных органов исполнительной власти, и проч.). Было принято решение сосредоточить внимание на 2 федеральных округах – Центральном и Северо-Западном. В связи со всем вышеперечисленным были выбраны следующие регионы: Липецкая и Калужская области (ЦФО), Вологодская область и Республика Коми (СЗФО).

При определении выборки конкретных муниципалитетов учитывались следующие факторы: 1) численность населения (принципиально были отвергнуты муниципальные образования с численностью свыше 150 тыс. человек – в рамках предыдущих полевых исследований эмпирическим путем было выявлено, что глубокое понимание и объективная оценка государственными и муниципальными служащими фактически происходящих на территории процессов возможны примерно до этой границы – 100–150 тыс. человек, свыше же, как правило, чиновники оперируют исключительно формальными данными и не «чувствуют» реальной жизни муниципалитета); 2) экономический профиль и масштаб бизнеса на территории – по этому фактору выбирались максимально различные муниципальные образования. Так как интерес вызывал, в том числе, процесс сбора информации об экономике муниципалитета, было решено проверить, есть ли разница в получении информации от различных по размеру и профилю деятельности экономических субъектов. С этой целью были включены как сельскохозяйственные районы с небольшими предприятиями местного масштаба (например, Белозерский район Вологодской области), городские округа и муниципальные районы с филиалами крупнейших транснациональных корпораций (или крупных организаций всероссийского масштаба) (например, городской округ Ухта – Лукойл, Газпром; Сосногорский муниципальный район – Газпромпереработка, РЖД), городские округа и муниципальные районы, где присутствуют крупные по региональным меркам предприятия, в том числе с иностранными инвестициями (например, городской округ Обнинск (помимо прочего, наукоград²); Боровский муниципальный район – индустриальный парк «Ворсино»); 3) административно-территориальное устройство муниципалитета (специально были внесены муниципальные образования с фактически сложной территориальной структурой местной власти (городской округ Ухта, городское поселение Сосногорск) – чтобы отследить организацию информационных потоков в этом случае.

Итак, для достижения целей и задач Проекта (и диссертационного исследования) было организовано 4 экспедиции в муниципальные образования:

² Что может стимулировать органы местного самоуправления качественнее собирать информацию о численности жителей – только по этому показателю рассчитываются межбюджетные трансферты наукоградом с федерального уровня.

- Липецкой области – Грязинский муниципальный район, городское поселение Грязи, сельское поселение Петровка;
- Калужской области – городской округ Обнинск, Боровский муниципальный район, городские поселения Боровск и Балабаново, сельское поселение Совьяки;
- Республики Коми – городской округ Ухта, Сосногорский муниципальный район, городские поселения Сосногорск и Нижний Одес;
- Вологодской области – Белозерский муниципальный район, городское поселение Белозерск, сельские поселения Антушевское, Артюшинское, Глушковское, Панинское, Шольское.

В рамках исследования были проведены интервью с 110 респондентами, из них: 51 – муниципальные служащие и лица, замещающие выборные должности местного самоуправления³, 54 – государственные служащие и работники государственных внебюджетных фондов⁴ (сотрудники территориальных (региональных) отделений Федеральной службы государственной статистики (Росстат), инспекций Федеральной налоговой службы (ИФНС), отделений региональных управлений Федеральной миграционной службы (УФМС), отделов Министерства внутренних дел (МОВД / ОМВД), отделов региональных управлений Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), городских и районных прокуратур, региональных управлений Федерального казначейства (ФК), региональных казначейств; служащие центров занятости населения (ЦЗН, не госслужащие) и центров социальной защиты населения (ЦСЗ, не госслужащие); сотрудники территориальных отделений Пенсионного фонда РФ (ПФР, не госслужащие)), 4 административных работника муниципальных школ (2 директора и 2 завуча), 1 редактор местной газеты (ресурс был оценен в дальнейшем как незначительный, информация об использовании получалась от самих муниципальных служащих).

Таким образом, была сделана попытка воссоздания системы информационных потоков на территории (в основном в части показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципалитета) с целью комплексного освещения деятельности органов местного самоуправления по сбору данных.

Детерминанты информационных проблем муниципалитета

Отсутствие правового поля для муниципальной статистики. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ в п. 6 ст. 17 постулирует следующее полномочие органов местного самоуправления: «принятие и организация планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». При этом органы местного самоуправления не являются субъектами официального статистического учета, они лишь собирают массив административных данных (п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 № 282-ФЗ). Согласно п. 12 данного НПА (№ 282-ФЗ), предоставление Росстатом информации органам местного самоуправления не является обязательным (но должно быть бесплатным, что фактически нарушается). Следовательно, даже теоретическая потребность в муниципальной статистике есть, а возможностей для ее появления (в связи с монополизацией функций по аккумуляции и транслированию официальной статистики Росстатом) нет. Сегодня под муниципальной статистикой часто понимают данные, собран-

³ Как правило, в сельских поселениях – главы муниципальных образований, в городских поселениях – главы муниципальных образований и руководители структурных подразделений администрации, в муниципальных районах – заместители глав муниципальных образований и руководителей администраций, руководители структурных подразделений администрации, в городских округах – руководители структурных подразделений администрации.

⁴ Согласно действующему законодательству государственными служащими не являются.

ные и представленные в разрезе муниципальных образований (на центральном сайте Росстата, сайтах территориальных органов государственной статистики), однако при этом происходит подмена понятий – такая статистика не является муниципальной в полном смысле.

Несоответствие запрашиваемой «сверху» информации и полномочий органов местного самоуправления, по сути, «вшитое» дублирование функций при сборе данных в ответ на федеральные и региональные запросы, наличие обязательств без полномочий. В частности, в органы местного самоуправления зачастую приходят запросы информации, которая и так есть у других структур – Налоговой инспекции, того же Росстата. Уже более десятилетия как с органов местного самоуправления снята функция по регистрации юридических лиц на своей территории, но до сих пор многочисленны региональные запросы освещения частного сектора экономики муниципалитета. На практике лишь муниципальные служащие в Республике Коми отказываются выполнять непрофильные функции, и на такие запросы отвечают (например, на запрос о выручке предприятий на территории в разрезе по предприятиям), что данную информацию сами они собрать не могут в связи с отсутствием обязанности субъектов бизнеса ее предоставлять и невозможностью получить ее от территориальных отделений профильных федеральных органов исполнительной власти по причине конфиденциальности, и рекомендуют получить ее в налоговой. Остальные же, как правило, боясь санкций, пытаются собрать запрашиваемые данные, в том числе через неформальные каналы. Любопытен в данном случае и пример с наделением органов местного самоуправления не подкрепленным полномочиями обязательством Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства» от 24.07.2007 № 209-ФЗ: п. 2 ст. 11 закрепляет за местной властью «анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территории муниципальных образований» (в условиях невозможности сбора данных со всех юридических лиц территории и существенной задержки предоставления агрегированной информации Росстатом (подробнее см. ниже)).

Недостаточная разрезность информации и неравномерность ее распределения. По сути, муниципалитеты (сельские и городские поселения вынуждены оперировать в своей деятельности только самостоятельно собираемой информацией), как правило, исключены из информационных потоков, а обмен данными происходит преимущественно на уровне городских округов и муниципальных районов (встречаются исключения в случае, когда административный центр района и поселения находятся в одном населенном пункте, тогда муниципальные служащие поселения могут включаться в неформальный межведомственный обмен информацией за счет личных связей).

Большой поток вертикальной отчетности элиминирует возможность горизонтального обмена информацией. Данный аспект также включает проблему дублирования функций, но в другом ее проявлении – колоссальные объемы отправляемой на региональный уровень информации занимают все рабочее (во многих случаях и формально нерабочее) время муниципальных служащих: нет возможности горизонтальных коммуникаций внутри местной администрации – сотрудники зачастую не знают, какой информацией владеют другие структурные подразделения, что вообще собирается. Проблема трактуется и шире: аналогичные процессы во всех структурах не позволяют произвести ревизию того, какая вообще информация собирается на территории МО, дублируют ли данные ведомств (территориальных отделений федеральных органов исполнительной власти) друг друга. То же наблюдается и на региональном уровне – в целом, пронизывает всю систему государственного и муниципального управления.

Отсутствие у физических и юридических лиц обязанности предоставлять информацию органам местного самоуправления. При этом, по сути, у органов местного самоуправления практически отсутствуют рычаги давления на предприятия и граждан, с которыми они не связаны имущественными отношениями (аренда земли, недвижимости). В 2013 г. появилась также возможность получить информацию от предприятий, привлекающих иностранную рабочую силу – так как квоту на количество таких лиц организации должны предварительно согласовывать с органами местного самоуправления. В целом же, как физические лица по действующему законодательству не должны в обязательном порядке предоставлять дан-

ные для занесения в похозяйственную книгу (подробнее о похозяйственных книгах см. ниже), так и юридические лица не обязаны отчитываться перед органами местного самоуправления о своей деятельности.

Закрытость органов государственной власти друг от друга и от органов местного самоуправления. Сбор различными ведомствами дублирующей информации объясняется во многом чрезмерно строго сформулированным принципом конфиденциальности информации (Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 29.07.2006 № 149-ФЗ), в связи с которым, по сути, не может быть выстроена единая интегрированная межведомственная информационная база по физическим и юридическим лицам. Каждое ведомство владеет своим «куском» информации, своей базой, и, как сформулировал глава администрации одного из посещенных муниципальных образований, «в предоставлении любой информации может быть отказано по формальным причинам». Согласно действующему законодательству, к примеру, Налоговая инспекция, Росстат и Администрация муниципалитета не могут обменяться имеющимися реестрами предприятий (если каждое из них не дало согласие на передачу данных, а такие случаи единичны).

Зависимость качества информационного обеспечения (и обмена) от личных связей муниципальных служащих, авторитета главы муниципального образования. В силу жесткости и пробелов в законодательстве, с одной стороны, и наличия информационных потребностей – с другой, значение неформальных каналов получения информации оказывается колоссальным. Этот фактор обуславливает интенсивность и качество обмена данными как между органами местного самоуправления и территориальными отделениями органов государственной власти, так и между самими территориальными отделениями органов государственной власти. Поэтому численность населения муниципального образования оказывается значимой при сборе данных и в другом аспекте: влияет не только то, что единиц учета немного, но и «местечковая психология» – выраженная персонифицированность всех процессов, которая обуславливает наличие рычагов давления.

Очевидный, но стоящий упоминания фактор – *теневая экономика, несовпадение юридического и физического адресов организаций, неоформление объектов налогообложения (имущества)*, и проч. – в принципе, не является решающим, так как при качественном межведомственном взаимодействии и использовании ресурса личного знания муниципальных и государственных служащих достаточно адекватная оценка размеров теневой экономики возможна (по крайней мере, в муниципальных образованиях с численностью до 100 тыс. населения представители власти располагают данными о размерах серого сектора, которые при сравнении между ведомствами «бьются»).

Неквалифицированность кадров государственной и муниципальной службы. Решающими здесь являются незнание собственных полномочий и обязанностей (в принципе, именно с высокой компетенцией муниципальных служащих Республики Коми можно связать их отказ собирать непрофильную информацию – они действительно знают сферу ответственности органов местного самоуправления) и незнание структуры информационных потоков на территории. К примеру, до 2013 г. налоговые инспекции могли сами вносить изменения в базы, затем процессы были централизованы: перечни объектов налогообложения от «местных» отделений органов государственной власти (Росреестр, ГИБДД и проч.) поступают на региональный уровень, на региональном уровне выгружаются налоговой службе, откуда затем поступают в «местные» налоговые инспекции. Приведем пример по местным налогам – земельному и на имущество физических лиц. В связи с такой последовательностью формирования баз данных плательщикам – физическим лицам часто приходят «платежки» на уже проданное имущество или не приходят на уже приобретенное. В нескольких муниципалитетах критично стояла проблема постоянной рассылки квитанций на имена давно умерших граждан. В возникновении таких случаев «виновны» как муниципальные служащие (именно к ним в отдаленных от административного центра района сельских поселениях в первую очередь приходят с вопросами граждане), которые обращаются в ИФНС вместо отделения Росреестра, так и сотрудники ИФНС, которые не проясняют ситуацию, а вносят правки, «стирающиеся» при следующем же обновлении базы. Безусловно, наиболее остро проблема стоит в сельских поселениях вообще и в сельских и городских поселениях, административным центром которых является населенный пункт – административный центр муниципаль-

ного района. В последнем случае происходит «размывание» кадров на 2 администрации – поселенческую и районную, и, как правило, более квалифицированные оказываются в районной.

Комплекс проблем в рамках Всероссийской переписи населения 2010 года. В процессе исследования выяснено, что далеко не всегда перепись населения на местах проводилась в соответствии с официальной методикой⁵. Подчеркнем, что содержание этого пункта основано на практике сельских поселений. Во-первых, в Методологических пояснениях заявлено, что переписывалось постоянное население вне зависимости от места регистрации (прописки). Однако на практике учитывалось только наличное и официально зарегистрированное население. Таким образом, не вошли ни временно присутствующие (но они и не должны были, кроме военнослужащих и учеников вузов и сузов), ни временно отсутствующие граждане, хотя тезис об учете временно отсутствующих повторяется в Пояснениях несколько раз: «в каждом жилом помещении переписывались все постоянно (обычно) проживавшие в нем, включая и тех, кто на момент переписи отсутствовал», «лица, постоянно проживающие в данном помещении и выехавшие на срок до 1 года в командировку (в другой населенный пункт России или за границу, включая командировки по линии государственной власти), на работу по контракту с российскими или зарубежными организациями (включая работу вахтовым методом) или учебу, а также выехавшие, независимо от срока, на отдых, лечение, для посещения родственников или знакомых, религиозного паломничества и т. п., переписывались по месту их постоянного жительства с отметкой о временном отсутствии», и проч. Среди попадающих под данное описание не были переписаны в посещенных сельских поселениях, например: пожилые граждане, на осеннее-зимний период переезжающие к родственникам в соседние крупные города; граждане, работающие вахтовым методом, отсутствовавшие во время переписи. При этом, что самое удивительное, часто происходит «двойная» убыль населения. Когда гражданин с постоянной регистрацией в муниципальном образовании, отсутствующий на момент переписи (т. е. не переписанный, не «посчитанный»), снимается с учета и «прописывается»⁶ в другом муниципалитете, его «отнимают» от численности населения первого муниципального образования. Это является серьезной проблемой для депрессивных сельских территорий, фактический отток населения с которых постоянно немного опережает формальный (т. е. граждане сначала уезжают на заработки, а уже позднее приобретают жилье и регистрируются в муниципалитете-реципиенте).

Тесно взаимосвязан с предыдущим пунктом и *комплекс проблем, связанный с территориальной привязкой населения*. Во-первых, качество статистики оказывается зависимым от покрытия территории государственными и муниципальными услугами. В связи с этим, например, количество безработных в сельской местности, отдаленной от административного центра (где располагается ЦЗН), всегда будет занижено⁷ (транспортные и альтернативные издержки в сумме примерно равны или превышают величину пособия по безработице), в то время как уровень официальной безработицы в населенных пунктах, в которых располагается ЦЗН, будет завышен. Во-вторых, наблюдается постоянное несоответствие между численностью населения, из расчета на которую выделяется финансирование, и числом тех, кто реально пользуется социальными услугами. Интересны непрозрачные последствия принимаемых на федеральном уровне управленческих решений, напрямую не связанных со статистикой. Так, в связи с установкой индивидуальных приборов учета потребления воды и электричества, существенно снизилось количество населения, временно регистрирующегося летом в населенных пунктах, где располагаются «дачи». Если раньше от этого зависел тариф на услуги ЖКХ, то теперь данный фактор не влияет, в связи с чем сезонные перемещения населения, возможно, стали непрозрачнее.

⁵ Сравнивались описанное главами сельских поселений прохождение Переписи и опубликованные на сайте Федеральной службы государственной статистики РФ методологические пояснения.

⁶ Термин устаревший, сегодня нет института прописки, есть временная и постоянная регистрация.

⁷ Если не действуют мобильные ЦЗН, т. е. сотрудники не приезжают в поселения периодически сами. В рамках исследования встречались примеры запрета данной практики (на региональном уровне), после чего официальный уровень безработицы в сельской местности района резко снижался.

Фрустрация муниципальных служащих невозможностью донесения «правильных» показателей (нелегитимность «муниципальной» и ведомственной статистики) и непрозрачность методик их подсчета. В большинстве случаев, даже если муниципальные служащие агрегируют данные, превосходящие по качеству формируемые официальной статистикой, они не могут их легитимизировать, в связи с чем, по сути, теряются и стимулы оценивать реальное социально-экономическое положение муниципалитета, ведь «все показатели берут только по Росстату». Существенное количество респондентов подчеркивали, что они «перестали бороться за показатели», уже и не пытаются верифицировать данные Росстата. При этом, отметим, ведомственная статистика зачастую качественнее и полнее росстатовской, но не применяется. Например, до 2014 г. предприятия, уплачивающие налоги по упрощенной системе налогообложения, не сдавали балансы в Росстат, а в ИФНС сдавали – по нескольким муниципальным образованиям, где количество субъектов малого бизнеса существенно, итоговый показатель различался в 2–3 раза. В свою очередь, данные ПФР об уровне зарплат на территории (а у него – по сплошной выборке) существенно качественнее данных официальной статистики (выборочное обследование). Значителен пласт проблем в рамках оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления – отсутствуют методики расчета ряда показателей, в связи с чем муниципалитеты часто собирают их «по своему разумению», и данные оказываются несопоставимыми (численность населения, занимающегося спортом; численность населения, посещающего культурно-массовые мероприятия, очередь в детские сады и проч.).

Отсутствие обратной связи и аналитики (как 1 из факторов фрустрации муниципальных служащих). Не раз звучало мнение, что собирается колоссальный, объективно не поддающийся обработке массив показателей, при этом на региональном уровне отсутствуют попытки его осмысления и, следовательно, содержательные выводы, нет и адекватной обратной связи – отчетность отправляется «в черную дыру», где и пропадает.

В наиболее общем виде зависимость качества информационного обеспечения местной власти от величины (и статуса) муниципального образования выглядит следующим образом: на одной стороне континуума находятся малочисленные сельские поселения, все социально-экономические показатели которых прозрачны для муниципальных служащих территории, но отсутствие «административного веса» приводит к невозможности лоббировать свои интересы («отстаивать» правильные показатели перед Росстатом, согласовывать данные с другими ведомствами), на другой – крупные муниципальные районы и городские округа, власти которых во многих случаях имеют (хотя и часто неформальные) рычаги давления на органы государственной власти, но уже плохо представляют реальную социально-экономическую ситуацию в муниципалитете.

Основные каналы получения информации органами местного самоуправления

В целом, можно выделить 3 крупных блока источников информации (сразу заметим, что в большинстве случаев формальные и неформальные механизмы получения информации оказываются тесно связанными, в скобках приведем их примерное соотношение для каждого блока⁸).

- Официальная статистика (формальное / неформальное – 75/25).
- Ведомственные данные и статистика (формальное / неформальное – 50/50).
- Самостоятельно собираемые сведения (формальное / неформальное – 25/75).

В таблице рассмотрены конкретные каналы и источники информации внутри каждого из выделенных сегментов и их особенности.

⁸ Доли указаны ориентировочно, скорее для сравнения блоков между собой.

Источники и каналы получения информации органами местного самоуправления *

Блок	Канал	Особенности, преимущества, недостатки (кроме уже перечисленных)
Официальная статистика (Росстат)	Обеспечение общей информацией (размещение в сети Интернет, бесплатные статистические сборники)	<p>Несвоевременность получения информации. Окончательно оформленный (сведенный по стране) статистический сборник появляется (и информация выгружается на сайт), в среднем, с полуторагодовым опозданием (т. е. после необходимости органам местного самоуправления для принятия прогнозов / программ социально-экономического развития).</p> <p>На фоне повсеместной закрытости Росстата в связи с соблюдением принципа конфиденциальности выделяется кейс Вологодской области, где с 2006 по 2011 г. действовал программный комплекс СТАТЭЖ – система информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления, данные в которую загружались в момент их обработки в Росстате (т. е. достаточно быстро) и в разрезе предприятий. Муниципальные служащие располагали многофункциональным интерфейсом, позволявшим просматривать и выгружать данные в различных срезах</p>
	Предоставление информации на возмездной основе по договорам (муниципальные районы, городские округа)	<p>Большинство муниципальных служащих констатирует еще большее занижение статуса местной власти тем фактом, что органам местного самоуправления дополнительные статистические показатели приходится получать за деньги (в то время как региональному и федеральному уровням они предоставляются бесплатно). Кроме того, даже платная статистика на момент получения теряет актуальность (в среднем, она приходит с полуторамесячным показателем – органы местного самоуправления зачастую доводят показатели (в программах, прогнозах)) постфактум</p>
	Предоставление информации по официальным запросам (муниципальные районы, городские округа)	<p>Практически во всех сельских и городских поселениях работники местных администраций подчеркивали отсутствие ответов на запросы или отказы по ним.</p> <p>В целом, канал действует на уровне районов и округов, однако еще раз подчеркнем колоссальное влияние личных связей на результативность использования данного канала получения информации</p>
	Неформальное взаимодействие (муниципальные районы, городские округа)	<p>Самый интересный пример получения информации таким способом: в одном из наиболее крупных муниципальных образований (из попавших в выборку) служащие отдела экономики местной администрации договорились с представителями Росстата на территории о том, что в ночное время и на выходные они будут заимствовать первичные данные Переписи субъектов малого и среднего бизнеса 2011 г. (заполненные предприятиями формы), чтобы сделать собственный анализ местной экономики. В рамках этого же примера выяснились неко-</p>

Блок	Канал	Особенности, преимущества, недостатки (кроме уже перечисленных)
		торые «узкие места» в деятельности Росстата. Во-первых, охват субъектов в рамках переписи не был полным (в принципе, не критично, вопрос в качестве досчета показателя). Во-вторых, предприятия некачественно заполняли бланки (например, путали порядки указания показателей (руб., тыс. руб., млн руб.). В-третьих, формы не выверялись, вносились в базы сотрудниками Росстата без корректировки («отлавливались» только арифметические ошибки), без контрольных расчетов и логической проверки (в связи с действием закона больших чисел в масштабах страны «плюсы» с «минусами» гасятся друг на друга, но для муниципальных образований данные оказываются нерепрезентативными)
Территориальные отделения органов государственной власти (ведомственные данные и ведомственная статистика)	<i>Органы государственной власти субъекта федерации</i>	Субъект сам обеспечивает муниципалитет всей необходимой информацией только в сферах, где предполагается предоставление государственных средств (расходы федерального и регионального бюджетов). Органы власти субъекта утверждают собираемые органами местного самоуправления данные (только после легитимизации показателей регионом их можно использовать в работе, но, по сути, все возможное «закрывается» данными Росстата – органы местного самоуправления в итоге отвечают только за часть данных по собственной деятельности)
	Межведомственные комиссии (городские округа, муниципальные районы)	В процессе полевых исследований было выявлено 2 основных направления работы таких комиссий – форсирование совершения необходимых уплат налогоплательщиками (преимущественно юридическими лицами, списки налогоплательщиков – физических лиц обычно рассылаются по администрациям сельских и городских поселений, в городских округах со всеми налогоплательщиками преимущественно работают сами ИФНС) и легализация теневой экономики. В работе таких комиссий обычно участвуют представители местной администрации и территориальных отделений ФНС (ИФНС), ПФР (который защищает также интересы ФОМС), Соцстраха, Прокуратуры, Службы судебных приставов МВД, ФМС. Ведомства обмениваются списками налогоплательщиков, наиболее задолжавших вызывают на заседания комиссий. В большинстве случаев они довольно результативны в рамках основной деятельности (например, согласно данным муниципальных служащих, в бюджет Боровского муниципального района Калужской области ежегодно дособируется примерно 20 млн руб. за счет работы комиссий). Однако заметим, что такой формат используется и в качестве коммуникационной площадки – обмена данными по сторонним вопросам
	Официальные запросы	Больше всего запросов органы местного самоуправления направляют в (по убыванию) ФНС, ПФР и ЦЗН. Как отмечалось и в случае с Росстатом, вероятность получения содержательного ответа зависит от, в том числе, наличия неформальных связей. Интересно, что только в Республике Коми прогноз налоговых поступлений муниципалитет получает у ИФНС через этот канал (поскольку прогнозировать поступления должен админист-

Блок	Канал	Особенности, преимущества, недостатки (кроме уже перечисленных)
		ратор доходов бюджета) – в других регионах его считают, как правило, работники экономических отделов местных администраций (возвращаясь, в том числе, к вопросам компетентности государственных и муниципальных служащих и дублирования функций)
	<i>Информационный обмен в рамках текущей деятельности</i>	Не является источником получения статистических данных, но тем не менее важен как ресурс информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в целом. Наиболее тесный обмен местные администрации имеют с территориальными отделами МВД, ФНС, ЦЗН, представителями Федерального и Областного казначейств в муниципалитетах. Иногда встречается практика получения информации о лицах, обслуживающихся в местных учреждениях системы здравоохранения
	<i>Электронное межведомственное взаимодействие в рамках 210-ФЗ</i>	По сути, не является источником информации статистического характера. Из основных подчеркиваемых муниципальными служащими недостатков: обилие технических проблем, недостаточное оснащение соответствующей формой связи (в поселениях иногда не было подключено вовсе, иногда только к 1–2 компьютерам), ограниченность подключенных ведомств и круга вопросов
	Обеспечение общей информацией (периодические отчеты, раскрытие данных на официальных сайтах)	К примеру, начальник местного отделения МВД 2 раза в год представляет органам местного самоуправления отчет по оперативной обстановке на территории муниципалитета. Из наиболее посещаемых муниципальными служащими для получения информации сайтов – сайт региональной ФНС
	Неформальный обмен (городские округа, муниципальные районы)	Как подчеркнул руководитель одного из муниципальных образований, «если нельзя по закону... Для этого есть не межведомственные, а межличностные отношения». Наиболее выстроены они в большинстве муниципалитетов с ИФНС (поскольку информация именно этого профиля, в первую очередь, требуется муниципалитету, а муниципальные служащие, со своей стороны, часто оказывают помощь налоговой в поиске физических и юридических лиц, с которыми инспекции не удастся связаться самостоятельно). Более чем в половине городских округов и муниципальных районов подтвердили, что «договорились» с налоговой, чтобы та предоставляла списки выбывающих и прибывающих предприятий (администрации муниципалитета ведут собственные реестры юридических лиц и обновляют их, в том числе, на основе этих данных)
	Похозяйственные книги ^{**}	В целом, выявляются общие тенденции в зависимости от статуса муниципального образования. В сельских поселениях стараются собирать максимальное количество данных (нивелируя формальную отмену сбора ряда показателей их фактической фиксацией), в том числе по сезонному населению (дачникам). В городских по-

Блок	Канал	Особенности, преимущества, недостатки (кроме уже перечисленных)
Самостоятельный сбор информации		хозяйственный учет не налажен либо существует в зачаточной форме – переписываются обращающиеся в местную администрацию за соответствующими справками и выписками жители, данные о хозяйствах которых записываются с их слов. В городских округах – в некоторых ситуациях схожа с городскими поселениями. Выделяется пример городского округа Ухта, где похозяйственный учет осуществляется как в форме полноценного ведения похозяйственных книг (представителями местной администрации на административных территориях муниципалитета ^{***}), так и в форме похозяйственного реестра ^{****}
	Запрос информации напрямую у экономических субъектов	Большинство муниципальных служащих подчеркивают, что наиболее качественный способ анализа экономики муниципалитета – это сбор данных непосредственно с юридических лиц и самостоятельная их обработка. По общим оценкам, предоставляет информацию в ответ на запросы примерно половина субъектов. Здесь существуют зависимости между долей отвечающих, «величиной» (численностью жителей) муниципального образования и масштабом бизнеса. Так, крупнейшие российские предприятия (филиалы РЖД, Газпрома, Лукойла) и крупные организации с иностранными инвестициями чаще всего работают напрямую с региональной властью, в связи с чем в ответ на запросы муниципалитета данные не предоставляют. Крупные предприятия «местного» масштаба отчитываются хорошо. В небольших муниципальных образованиях экономическая деятельность довольно прозрачна, в связи с чем все или практически все субъекты малого и среднего бизнеса властям известны. В больших же муниципалитетах, наоборот, существует проблема с отслеживанием деятельности субъектов малого бизнеса
	Получение информации от физических лиц в рамках регистрации демографических процессов	До 2014 г. функция первичной регистрации миграционных процессов осуществлялась муниципалитетами. Для районов: поселения помогали жителям формировать необходимые пакеты документов, после чего централизованно отвозили их в районную администрацию, где документы регистрировались, передавались в миграционную службу, а затем возвращались по той же цепочке. При этом поселения в рамках такой деятельности могли фиксировать изменения у себя. Такой порядок не действовал только в административных центрах муниципальных районов и для желающих самостоятельно привезти документы в районную администрацию (прохождение через администрацию поселения было не обязательно, но удобно жителям, в связи с чем большинство жителей пользовались этим каналом). Теперь же функция регистрации миграционных процессов полностью возложена на миграционную службу, в связи с чем местные власти, скорее всего, будут намного хуже осведомлены о прибывающих и выбывающих жителях. Процессы естественного движения населения регистрируются органами ЗАГС на уровне муниципальных районов и городских округов, и служащие поселений подчеркивают, что им зачастую не присылают списки родившихся и умерших, а такая информация необходима (к вопросу неравномерности распределения инфор-

Блок	Канал	Особенности, преимущества, недостатки (кроме уже перечисленных)
		мации и к вопросу деградации института похозяйственных книг – пока сельские поселения могут нивелировать дефицит поступающей информации о движении населения через похозяйственный учет, но это становится делать все сложнее)
	Сбор сведений с подведомственных организаций	Структурно близок и сбор социально-экономических показателей муниципальными районами с входящих в их состав сельских поселений. В принципе никаких существенных и противоречащих общей логике фактов установлено не было. Как один из значимых можно отметить тот фактор, что в учреждениях образования фиксируется значительный пласт данных по населению (не только по учащимся, но и по их родителям (место занятости, образование), семьям). Подобно институту похозяйственных книг, отмирает институт подвального обхода школами (обычно осуществлялся на зимних каникулах, для фиксации детей дошкольного возраста) – аналогично, происходит переход к заявительному характеру (например, формирования очереди в школу)
	<i>Обращения физических и юридических лиц</i>	Данная форма получения информации не продуцирует компоненты статистического отображения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, но важна для осуществления текущей деятельности (выявление наиболее актуальных потребностей и нужд населения). Обращения могут поступать в устной и письменной (на бумажных носителях или в электронном виде) форме в различные органы местного самоуправления и их структурные подразделения (главе муниципального образования, депутатам местного уровня, в структурные подразделения администрации и проч.). Обращения граждан по вопросам в рамках компетенций уровня местного самоуправления пересылаются местным властям от Уполномоченного Представителя Президента РФ, из других органов государственной власти. В одном муниципальном образовании обнаружен близкий по сути институт обхода улиц города. Периодически по ним курсирует «бригада» (представитель администрации, депутат местного совета, работники Санэпиднадзора, участковые), которые фиксируют нарушения (например, складирование стройматериалов) и ликвидируют их (проводят воспитательные беседы с людьми, если не действует, составляют протокол об административном правонарушении). В процессе таких обходов и бесед с людьми также накапливается информация о положении дел на территории

* Таблица составлена на основе систематизации полученной в рамках интервьюирования респондентов эмпирической информации.

** Возникновение института похозяйственного учета в России в его современном виде датируется 26 января 1934 г., когда было принято Постановление СНК СССР № 185 «О первичном учете в сельских советах». На протяжении советского времени форма похозяйственных книг претерпевала некоторые изменения в связи с изменением приоритетности решаемых в рамках этой формы сбора информации задач. Изначально акцент был сделан на учете продукции сельских хозяйств, но со временем первичной функцией стал административный учет сельского населения (важными также были задачи упорядочивания земли и имущества, выдача населению справок для сделок гражданско-правового характера и проч.).

До централизации функции назначения и контроля сбора налогов в налоговой службе (примерно до 2003 г.) данными похозяйственных книг сельсоветы пользовались длячисления и контроля собираемости налогов на землю, на имущество физических лиц.

В настоящее время (см. ст. 8 Федерального закона № 112-ФЗ от 07.07.2003 «О личном подсобном хозяйстве» или Приказ Минсельхоза № 345 от 11.10.2010 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов») в рамках реформы местного самоуправления, передачи регистрационных функций (в отношении земли, имущества) специализированным органам государственной власти, происходит форсированное возвращение к похозяйственной книге как форме учета производства и переработки сельскохозяйственной продукции, что встречает негативную реакцию со стороны органов местного самоуправления сельских поселений. Их реакция вполне объяснима. Во-первых, в настоящее время похозяйственный учет должен осуществляться в сельских и городских поселениях и городских округах – и именно в сельских поселениях (их «предшественниках» – сельсоветах) есть многолетняя практика ведения похозяйственных книг, т. е. они лучше всего понимают, какой пласт информации теряется. Во-вторых, за счет накопленных данных они видят серьезные несоответствия между тем, что есть на самом деле (что фиксируется ими в похозяйственных книгах), и тем, что фиксируется органами регистрации и субъектами официального статистического учета. Администрации городских поселений и городских округов оценивают это нововведение отрицательно по другим причинам: на них возложено новое, ранее не осуществлявшееся, полномочие (естественно, без соответствующего финансирования).

В связи с тем, что в методике ведения похозяйственных книг есть пробелы, организационная форма данного института может существенно варьировать.

*** Площадь городского округа не уступает по размеру соседним муниципальным районам, в связи с чем администрация муниципалитета имеет представителей на территориях.

**** На территории ГО Ухта похозяйственный учет осуществляется в 2 формах: стандартной – согласно федеральному законодательству (похозяйственная книга); «индивидуальной» – по Приказу Министерства экономического развития Республики Коми № 300 от 26.09.2011 «О формах похозяйственного учета» (похозяйственный реестр). Форма последнего была разработана в ответ на обращение муниципальных служащих Администрации ГО Ухта, которые отметили неинформативность новых форм похозяйственных книг, в том числе для оказания услуг населению (предоставлению справок и проч.).

Между ними есть различия по охвату населения. В похозяйственные книги должны заноситься данные обо всех личных подсобных хозяйствах в населенных пунктах как городского, так и сельского типа (хотя, по факту, в г. Ухта (именно в населенном пункте) учет не ведется). В похозяйственные реестры заносятся все домовладения (квартиры, личные дома), которые находятся на сельской территории, и лица, в них проживающие. Таким образом, похозяйственные книги отвечают нуждам учета сельскохозяйственной продукции, а похозяйственные реестры заведены для первичного административного учета населения (и его имущества) в сельской местности. Похозяйственные книги заполняются на 1 января (путем сплошного обхода на новогодних праздниках), реестры – на 1 июля (сплошной обход с 1 по 15 июля). В обоих случаях муниципальные служащие стараются фиксировать (с пометками) и постоянное, и наличное население.

Информация как из книг, так и из реестра используется для нужд муниципального и государственного управления – данные о количестве населения по населенным пунктам, квартирах, свободных от проживания, численности животных в подсобных хозяйствах. Отметим, что формально информация заносится в похозяйственную книгу и реестр со слов проживающего (чаще – собственника) – без подтверждающих документов, в связи с чем, в принципе, эти данные могут быть искажены и недостоверны. Однако, на практике, муниципальные служащие обычно проверяют сопутствующие документы, иногда – и наличное количество животных и прочие вносимые показатели, в связи с чем, с нашей точки зрения, данные похозяйственного учета можно считать достоверными.

Потенциальные способы улучшения качества информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления

Сформулируем возможные, с нашей точки зрения, способы решения выявленных в рамках исследования проблем.

1. Закрепление в законодательстве обязанности юридических лиц отвечать на запросы органов местного самоуправления. Именно этот пункт казался первоочередным в начале исследования, но выяснилось, что его ни в коем случае нельзя реализовывать – организации и так перегружены (во многом дублирующей) отчетностью – в ФНС, Росстат, и проч. (логичнее дать органам местного самоуправления доступ к этим базам (см. п. 2), а не тревожить лишний раз бизнес).

2. Легитимация и усиление горизонтального внутри- и межведомственного обмена (в идеале создание единой базы данных по территории, вертикально и горизонтально интегрированной). Собственно, такая мера отвечала бы пожеланиям и многих органов государственной власти, не только органов местного самоуправления. После внедрения устранилась бы путаница, например, в полных тезках и одноименных населенных пунктах, часто возникающая при передаче данных от Росреестра налоговой. Безусловно, внедрение подобной системы потребует серьезных ресурсов.

3. Устранение непрофильной отчетности и непрофильной деятельности (сбор экономических показателей параллельно с Росстатом, ИФНС и ПФР; выбивание налогов за ИФНС). Например, органы местного самоуправления также вынуждены подсчитывать уровень заработной платы, делать прогноз налоговых поступлений. Это не было бы серьезным фактором, если бы не осуществлялось в ущерб основной деятельности, но на практике администрации муниципалитетов вынуждены заниматься не собственно развитием местных обществ и экономики, а постоянным обчетом этого развития.

4. Усиление ведомственности данных – устранение дублирования функций и нагрузки на предприятия. Пока не предлагается полностью легитимировать муниципальную статистику, но информацию, например, по основным фондам, было бы логичнее получать у налоговой, у которой она качественнее, а не у Росстата; по средней заработной плате на территории – у ПФР (по данным которого ее можно посчитать по сплошной выборке). При этом необходимо дать органам местного самоуправления хотя бы минимальные рычаги воздействия на Росстат и другие органы власти в части формирования статистики по территории.

5. Совершенствование системы учета населения и финансирования деятельности органов местного самоуправления. Очевидно, что сочетание территориального прикрепления населения и (во многих сферах) подушевого принципа финансирования в условиях высокой миграционной подвижности населения приводит к хроническому дисбалансу подходов разных уровней власти. Муниципалитет, со своей стороны, склонен пытаться фиксировать максимальное количество населения для получения дополнительных средств. Органы государственной власти, со своей, стремятся зафиксировать абсолютно точно проживающее на данной территории население (не учесть «лишних», не «перерасходовать» бюджетные средства), что подкрепляется склонностью части жителей не контактировать без явной необходимости с органами власти. Данный вопрос не является основным предметом нашего исследования, однако о нем надо помнить при попытке создать систему действительно объективной статистики – важно придерживаться «средних» между оценками государственных органов и местных властей показателей.

Список литературы

1. *Шайманов А. В.* Формирование экономической системы местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2004. 23 с.

O. A. Molyarenko

*National Research University «Higher School of Economics»
20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation*

omolyarenko@hse.ru

**THE PROSPECTS OF MUNICIPAL STATISTICS
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT DATA COLLECTION PROBLEMS**

Decision-making should be based on the most comprehensive knowledge of the current situation. There is a significant imbalance in the different government levels (federal, regional and municipal) information provision in Russia nowadays. The primary aim of the investigation is to identify and describe the main practical methods of getting information about the municipality by local authorities (which are important due to the existence of legal restrictions of such activity) and to reveal its advantages and disadvantages, to determine the basic factors that generate information asymmetry. Conducted field research has provided the results which allow us to develop the proposals of improving the quality of statistical data and enhancing the informational and statistical basis of local self-government. It is suggested to strengthen the role of municipal and departmental statistical data in the official statistics formation and to implement the practices of intra- and inter-departmental information exchange.

Keywords: municipal statistics, interdepartmental information exchange, official statistics, departmental statistics, homestead accounting, functions duplication.

References

1. Shaimanov A. V. *Formirovanie ekonomicheskoi system u mestnogo samoupravleniya* [*The Formation of Local Self-Government Economical System*]. Tumen', 2004, 23 p. (in Russ.)