

ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ

КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВКЛАДА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЭКОНОМИКУ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.И. Пашинцева,

Институт проблем развития науки РАН

На протяжении последних 10 лет после принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» постоянно решается вопрос по определению оптимальной системы статистических показателей, использование которых позволило бы не только обеспечить органы государственной власти всех уровней полными и качественными данными о социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (МО), но и объективно оценить вклад муниципального образования в экономику региона.

Разработка официальных статистических данных осуществляется в рамках Федерального плана статистических работ как в целом по Российской Федерации, так и по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Однако если на федеральном и региональном уровнях информация, разрабатываемая в настоящее время, в целом удовлетворяет потребности федеральных и региональных органов власти, то на муниципальном уровне показателей явно недостаточно.

В реальной практике органы местного самоуправления в силу неполной информированности и невысокой статистической грамотности формируют для внутреннего использования без системного подхода наборы показателей, которые, как правило, представляют собой отдельные информационные фрагменты, в большей или меньшей степени ориентированные на реализацию отдельных функций муниципалитетов. На основе этой информации невозможно не только объективно оценить социально-экономическое положение муниципального образования, но и выработать меры эффективного управления муниципальным хозяйством.

Для решения большого количества задач при формировании экономической политики на региональном и муниципальном уровнях необходима разработка обобщающих показателей и индикаторов, характеризующих состояние экономики муниципальных образований, которые могут быть использованы для решения муниципалитетами не только текущих

административных нужд (например, для оценки налогового потенциала территории, динамики производства, в том числе его структурных изменений, и др.), но и для получения оценок вклада той или иной муниципальной территории в экономику региона, а также при проведении межбюджетных расчетов, разработке программ развития соответствующего муниципального образования. Кроме того, обобщающие экономические показатели/индикаторы субрегионального уровня необходимы для выработки инвестиционной политики.

В 2007 и 2008 гг. были утверждены показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825) и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607). Однако в состав показателей включены в основном только те, которые применимы для решения отдельных текущих задач, а не для получения оценок вклада той или иной муниципальной территории в экономику региона. В основном утвержденные наборы показателей представлены в виде системы относительных показателей, позволяющих сравнивать регионы и муниципалитеты между собой. Ежегодно эти показатели пересматривались, уточнялись формулировки. Приоритетным критерием при пересмотре было существенное сокращение их количества: если первоначально количество показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации составляло 81, то в настоящее время их число сокращено до 53; количество показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов с момента их утверждения сократилось со 110 до 39.

При выборе тех или иных показателей/индикаторов, безусловно, важно не их количество, а качество, объективность и достоверность, что является одним из основных принципов официальной статистики, принятых Статистической комиссией ООН (1994 г.).

В последнее десятилетие за рубежом международные организации и национальные правительства стали уделять значительное внимание исследованиям в области региональной макроэкономики и субрегиональных экономических счетов, разработке социально-экономических показателей/индикаторов. В большинстве развитых стран на субрегиональном уровне осуществляется расчет макроэкономических показателей, причем по той же методологии, что и расчет региональных показателей. Из анализа ряда зарубежных источников видно, что используемые для оценки деятельности муниципальной власти показатели/индикаторы в основном отражают проблемы, характеризующие демографическую ситуацию, экономическое положение, доходы и расходы населения, безработицу, уровень цен, здоровье населения, экологию.

В России есть своя специфика, есть российское законодательство, которые нельзя не учитывать. Так, например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» (статья 17) в целях решения вопросов местного значения в части принятия и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов должны иметь информацию, характеризующую все сферы жизнедеятельности муниципального образования: уровень жизни и занятость населения, производственный потенциал, финансовое состояние, демографическую ситуацию, коммунальную сферу, образование, здравоохранение, экологию и правопорядок.

В настоящее время Росстатом по каждому муниципальному образованию (23 тыс.) сформирована база данных показателей [4], характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, которая включает порядка 600 показателей. Однако существующий состав показателей представляет собой в основном набор количественных (физических и стоимостных) характеристик различных сторон муниципального образования, которого недостаточно для комплексного анализа состояния экономики муниципального образования, тем более для определения его вклада в экономику субъекта Российской Федерации.

Так какой же должна быть система показателей в России для оценки вклада муниципального образования в экономику региона? В первую очередь, эта система показателей должна гармонично объединять в себе как показатели, характеризующие состояние и развитие региона в целом, так и статистику его муниципального хозяйства.

Анализ ряда программных документов о социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также за-

рубежная практика позволяют определить перечень базовых показателей для оценки вклада муниципальных образований в экономику субъекта Российской Федерации. Этот перечень должен включать показатели, непосредственно характеризующие экономику муниципального образования, и показатели, вносящие косвенный вклад в экономическое развитие региона.

К *показателям, непосредственно характеризующим экономику муниципального образования*, следует отнести показатели развития промышленного производства и инвестиций, уровня развития АПК, малого и среднего предпринимательства, потребительского рынка, рынка финансовых услуг, инновационного развития, уровня жизни и занятости.

К *показателям, которые вносят косвенный вклад в экономическое развитие региона*, относятся демографические показатели, которые непосредственно определяют воспроизводство трудовых ресурсов в экономике, объем и структуру потребительского спроса, объем и структуру затрат на развитие отраслей социальной сферы. Так, уровень развития образования влияет на уровень подготовки и квалификации кадров, занятых в экономике, а также на существенные изменения в структуре потребительского спроса. Развитие здравоохранения, физической культуры и спорта оказывает влияние на состояние трудовых ресурсов, снижение периодов нетрудоспособности, сокращение необходимого объема и изменение структуры затрат на медицинское обслуживание и социальную поддержку населения. Грамотно выстроенные здравоохранение и система социальной защиты позволяют повысить потенциал использования трудовых ресурсов, производительность и интенсивность труда работников, улучшить реабилитацию пострадавших работников, сократить инвалидизацию, существенно увеличить результативность расходов на поддержание здоровья населения.

При определении вклада муниципальных образований в экономику региона можно использовать разные методы. Один из них - это *определение количественного вклада муниципальных образований в экономику региона по важнейшим экономическим показателям*, которые имеются на региональном и муниципальном уровнях. Практически этот метод используется Минрегионом России при подготовке в Правительство Российской Федерации докладов об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в которых описываются рейтинги регионов и муниципалитетов по отдельным показателям, в основном характеризующим сферы здравоохранения, образования и ЖКХ, что явно недостаточно.

Другим методом является *метод определения влияния динамики важнейших показателей различных*

муниципальных образований на уровень изменения текущего положения в регионе. В этом случае, если по значительному числу показателей по муниципальному образованию отмечается увеличение темпов роста, то это свидетельствует о динамичном развитии муниципального образования и его позитивном вкладе в экономику региона. Обратный вывод может быть сделан при отставании темпов роста или их снижении в сравнении с темпами роста или их снижения по региону в целом.

Еще один метод - это *оценка общего вклада муниципального образования в экономику региона*. Основная задача в этом методе - выявление муниципальных образований, вносящих наибольший вклад в экономику региона на основе системы показателей (структурных, относительных и динамических), комплексно характеризующих состояние экономики муниципалитета. Этот перечень должен охватывать блоки, характеризующие уровень жизни и благосостояние (включая качество жизни), экономический рост (включая достигнутый уровень и структурную динамику), развитие человеческого «капитала» (трудовой потенциал, здравоохранение, образование, культура), развитие отраслей и секторов экономики (включая факторы производства и инвестиции), развитие потенциала природных ресурсов, развитие инфраструктуры (включая производственную инфраструктуру и комфортную среду обитания), рост конкурентоспособности (предпринимательский климат, инновационное развитие, качество управления, институциональные реформы).

Следует отметить, что отдельные показатели, такие, как удельный вес промышленной продукции предприятий МО в общем объеме промышленного производства, удельный вес заработной платы работников МО в общей заработной плате, удельный вес занятых на территории МО в общей численности занятых в регионе, - наиболее сильно связаны с таким интегральным показателем экономического развития региона как валовой региональный продукт (ВРП). Ряд весьма важных и необходимых макроэкономических показателей невозможно в регулярном режиме получать по муниципальным образованиям. В частности, в разрезе муниципальных образований в настоящее время отсутствуют следующие показатели: объем добавленной стоимости, объем промышленного производства, фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, стоимость основных фондов, объем розничного товарооборота (в том числе по категориям продукции), объем выручки, объем выпуска сельскохозяйственной

продукции. Имеющаяся сегодня статистическая отчетность недостаточна для разработки этих показателей на муниципальном уровне из-за отсутствия детализированной информации о затратах на производство и реализацию продукции.

В 2012 г. Росстатом было проведено выборочное федеральное статистическое наблюдение в целях информационного обеспечения разработки базовых таблиц «затраты - выпуск» за 2011 г., которые всесторонне характеризуют структуру экономики по видам хозяйственной деятельности и производимой продукции. Таблицы «затраты - выпуск» обеспечивают детальный анализ процесса производства и использования товаров и услуг, а также образования и использования доходов, создающихся в процессе производства. С их помощью можно получить сбалансированные и более точные оценки валового внутреннего продукта. Для международных организаций регулярность составления и степень детализации базовых таблиц «затраты - выпуск» является индикатором качества расчета важнейших макроэкономических показателей.

Разработка базовых таблиц «затраты - выпуск» является также важной информационной основой дальнейшего развития страны, отдельных регионов, районов, городов, а также предприятий и организаций, которые в них работают. Эта работа предоставляет возможность подойти через показатель «валовая добавленная стоимость» к расчету валового муниципального продукта (ВМП) как обобщающего показателя социально-экономического развития низовых административных районов, объединяющего производство и потребление, - аналога валового регионального продукта. Полная и качественная статистика по итогам этой работы будет способствовать принятию экономически обоснованных, взвешенных решений как органам власти на местах, так и представителям бизнеса. Базовые таблицы «затраты - выпуск» за 2011 г. будут официально опубликованы в 2015 г. [5].

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».
2. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825.
3. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607.
4. Интернет-портал Росстата (<http://www/gks.ru>), рубрика «Базы данных», показатели муниципальных образований.
5. Интернет-портал Росстата (<http://www/gks.ru>), рубрика «Федеральное статистическое наблюдение «затраты выпуск» за 2011 г.