Муниципальная статистика: возможности и ограничения для регионального социально-экономического анализа

Мокренский Денис Николаевич
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия

В статье рассмотрены отдельные вопросы формирования, содержания и структуры муниципальной статистики. Обосновывается актуальность исследуемых вопросов для совершенствования аналитической работы и повышения качества управленческих решений, раскрывается понятие «муниципальное образование», кратко описывается история создания и развития отечественной муниципальной статистики.

Характеризуются источники данных для расчета экономических и социально-демографических показателей, среди которых «База данных показателей муниципальных образований» Росстата; статистика, собираемая и публикуемая территориальными органами Федеральной службы государственной статистики (ТОГС); ведомственная статистика; персональные запросы в ТОГСы; сайты администраций муниципальных образований.

Самостоятельным разделом статьи является изложение проблем, касающихся возможностей и ограничений современной муниципальной статистики, которые необходимо учитывать в исследовании социально-экономических и социально-демографических процессов на региональном уровне, в частности на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное образование, муниципальная статистика, статистический учет, административная статистика, региональный социально-экономический анализ.
JEL: J10, R10, C10.

Для цитирования: Мокренский Д.Н. Муниципальная статистика: возможности и ограничения для регионального социально-экономического анализа. Вопросы статистики. 2018;25(7):49-61.

Municipal Statistics: Opportunities and Constraints for Regional Socio-Economic Analysis

Denis N. Mokrensky
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

This article covers the aspects of collecting and compiling municipal data, it reviews its content and structure. These aspects are relevant for bettering the analytical work and improving the quality of management solutions. The paper defines «municipality» and presents brief history of the establishment and development of municipal statistics.

The author identifies the following data sources for calculating socio-demographic indicators: Rosstat Database of Indicators on Municipalities; data collected and released by Rosstat Territorial Statistical Offices; administrative data; inquiries to Rosstat Territorial Statistical Offices; websites of municipal administrations.

Separately are addressed issues related to possibilities and limitations of modern municipal statistics that must be taken into account when studying social and socio-demographic processes on the regional level, in particular at the level of municipal entities.

Keywords: municipality, municipal statistics, statistical accounting, administrative data, regional socio-economic analysis.
JEL: J10, R10, C10.

For citation: Mokrensky D.N. Municipal Statistics: Opportunities and Constraints for Regional Socio-Economic Analysis. *Voprosy statistiki*. 2018;25(7):49-61. (In Russ)

Введение

В настоящее время стала очевидной необходимость совершенствования методологии федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам, что было закреплено в декларациях целей и задач Росстата на 2017 и 2018 гг.[1]. Причиной тому во многом послужил рост интереса государственных органов к социально-демографическим вопросам, наметившийся с начала 2000-х годов и приведший к росту числа научных работ, посвященных анализу динамики экономических и демографических изменений в регионах России [1-6]. Бо́льшая часть исследований по данной тематике затрагивает уровень субъектов Российской Федерации. Но сегодня стало ясно, что рассмотрения процессов только на межрегиональном уровне недостаточно. Мы видим общую картину, но не видим различий внутри региона. А они как раз часто оказываются весьма неожиданными.

Именно потому, что изменения, происходящие на территории регионов, нужно изучать комплексно, важно учитывать процессы, происходящие на муниципальном уровне. Для описания данных процессов существует муниципальная статистика, которая, по определению С.Н. Леонова, охватывает своим наблюдением малые территории и базируется на муниципальном территориальном делении, а сам объект муниципальной статистики определяется не только территориальными, но и хозяйственными границами [7]. Перед тем как перейти к анализу существующих проблем муниципальной статистики, следует определить, что такое «муниципальное образование» и какие у него функции.

Цели, задачи и методы исследования

Цель данной статьи - аккумулировать и структурировать имеющуюся информацию об основных источниках экономико-демографических данных по муниципальным образованиям Российской Федерации, а также выделить основные ограничения, которые следует учитывать при анализе указанных данных.

Для выполнения поставленной цели требуется решить ряд задач: 1) определить, что является муниципальным образованием и какие его виды существуют в настоящее время в Российской Федерации; 2) проследить историю развития муниципальной статистики в нашей стране; 3) выделить актуальные на сегодняшний день источники экономических и демографических данных по муниципальным образованиям Российской Федерации; 4) определить основные ограничения и недостатки указанных данных, которые следует учитывать при их анализе.

В работе использованы такие методы исследования, как исторический, логический, сбора фактов, анализа и синтеза.

Данная статья призвана помочь исследователям определиться с поиском источников данных для проведения исследований на уровне муниципальных образований Российской Федерации, а также учесть в своих работах те ограничения, которые накладывает анализ экономических и демографических муниципальных данных.

Понятие «муниципальное образование»

Управление региональным экономическим пространством неотделимо от управления низовыми элементами региональной экономической системы. К таким элементам можно отнести муниципальные образования. В соответствии с Федеральным законом № 131 муниципальное образование - это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Со-

[1] URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/adminictr/plan_action.html.

гласно тексту закона каждому из этих типов муниципальных образований отведены определенные направления деятельности в сфере местного самоуправления. Муниципальное образование, на которое распространяется юрисдикция органов местного самоуправления, наделяется соответствующей территорией в определенных границах[2].

Экономическую основу местного самоуправления составляют: 1) муниципальная собственность; 2) местные финансы; 3) имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления; 4) иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования [8, с . 14].

В настоящее время в России существуют следующие виды муниципальных образований, по которым Росстат организует сбор статистических данных (см. таблицу 1).

Таблица 1

Виды, определения и примеры муниципальных образований в Российской Федерации

Муниципальное образование		Определение	Пример
Муниципальный район		Несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации	Раменский район
Городской округ	Городской округ	Один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации	городской округ Подольск
	Городской округ с внутригородским делением	Городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования	Челябинск, в состав которого входят 7 внутригородских муниципальных образований (районов)
Поселение	Городское	Город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления	Раменское
	Сельское	Один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления	с. п. Гжельское Раменского муниципального района
Внутригородской район		Внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением	Куйбышевский внутригородской район Самары
Внутригородская территория города федерального значения		Часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления	район Марьино (один из 125 административных районов г. Москвы)

Источник: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/6d3b1321c4f9966d07ca33533fc7ca347581c3a8/.

Чтобы лучше понять существующие проблемы муниципальной статистики, обратимся к истории ее становления и развития.

Становление и развитие муниципальной статистики в СССР и Российской Федерации

В советское время в стране существовала единая, четко взаимодействующая и централизованно финансируемая система ЦСУ СССР (с 1987 г. - Госкомстат СССР), включавшая федеральные, региональные и местные органы государственной статистики. После распада СССР основные функции Росстата заключались в обеспечении статистическими данными органов власти только федерального и регионального уровней.

Когда же официально появилась статистика муниципальных образований в современной России? В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в нашей стране в составе субъектов Российской Федерации официально формируются муниципальные образования. Однако официальная статистика по ним начала публиковаться не сразу. В 2006 г. Правительством Российской Федерации утверждены правила предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. В соответствии с данными правилами органы местного самоуправления должны были предоставлять статистические показатели по формам федерального государственного статистического наблюдения, утверждаемым Федеральной службой государственной статистики по согласованию с Министерством регионального развития Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти[3].

Только 29 ноября 2007 г. в рамках Федерального закона № 210-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»[4] муниципальная статистика была выделена в качестве отдельного уровня представления статистической информации. В этом же году начинает выходить статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»[5]. В данном бюллетене публикуется общая информация о муниципальных образованиях в составе субъектов Российской Федерации, которые были сформированы в соответствии с ФЗ № 131, а именно: количество муниципальных образований, бюджет муниципальных образований (доходы, расходы), количество муниципальных унитарных предприятий, муниципальных банков и других финансовых организаций, образовательных, культурных и спортивных учреждений. Как видим, среди перечисленных показателей демографические данные отсутствуют. Только в 2008 г. Правительством Российской Федерации был утвержден Федеральный план статистических работ, подразумевающий сбор и формирование базы данных показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований (БД ПМО), куда вошли как экономические, так и некоторые демографические показатели (в общей сложности более 300 показателей). В результате на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в разделе

[3] Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63844/.

[4] Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // Российская газета, № 273, 06.12.2007. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72844/.

[5] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

«База данных показателей муниципальных образований» формируется общедоступная статистическая информация по муниципальным образованиям.

В итоге в России сложилась система государственной статистики, которая в настоящее время имеет следующие уровни:

1. *Федеральный*: центральный аппарат Росстата, его совещательные органы и подведомственные учреждения.

2. *Территориальный*: в 2016 г. была утверждена новая схема размещения территориальных органов Росстата, состоящая из 11 межрегиональных управлений и 56 территориальных органов регионального уровня.

3. *Районный*: порядка 2000 районных (городских) отделов статистики.

Невзирая на то, что органы местного самоуправления имеют меньшие полномочия, чем региональные власти, они также должны анализировать происходящие на муниципальном уровне процессы. Однако у муниципалитетов (которых на сегодня почти 23 тысячи) нет прав в сфере сбора информации, а региональные власти обеспечивают муниципальные образования статистическими данными в тех областях, для которых предусмотрены расходы федерального и регионального бюджетов. В итоге муниципальная статистика ориентируется только на те данные, которые связаны с деятельностью органов местного самоуправления (сферы здравоохранения и образования, коммунальная сфера, социальное обслуживание, торговля, строительство жилья и т. д.), поэтому количество публикуемых статистических параметров для муниципалитетов значительно меньше, чем для субъектов Российской Федерации. Муниципалитеты получают указанные данные из следующих источников:

1) сайт Росстата и его территориальных подразделений;

2) статистические сборники, которые бывают бесплатные (общедоступные) и платные (если местные власти специально заказывают нужные им данные);

3) письменные запросы в Росстат [9].

Источники экономико-демографических данных по муниципальным образованиям Российской Федерации

Следует отметить, что сложность формирования базы муниципальной статистики обусловлена неоднородностью объекта наблюдения, включающего города (городские округа), внутригородские муниципальные образования, города федерального значения, муниципальные районы, городские и сельские поселения. Несмотря на то, что в структуре видов муниципальных образований основную долю составляют городские и сельские поселения (88,5%), муниципальная база данных формируется в основном по муниципальным районам, составляющим менее 8% от общего количества муниципалитетов России, и по городским округам.

Из каких источников сегодня исследователи могут черпать экономические и демографические статистические данные по муниципальным образованиям Российской Федерации для проведения каких-либо исследований? На самом деле таких источников не так много. Остановимся на каждом из них подробнее.

1. *База данных показателей муниципальных образований*.

Росстат является главным источником данных, отражающих основные экономические и демографические тенденции развития муниципалитетов. Однако здесь есть свои особенности. Во-первых, как мы уже выяснили, данные о количестве муниципальных образований в каждом из субъектов Российской Федерации и их бюджетах публикуются с 2007 г. Во-вторых, до 2010 г. в базе отсутствовали данные о социально-экономическом составе населения по муниципальным образованиям всех уровней. Проведение Всероссийской переписи населения

2010 г. и дальнейшая работа Росстата по этому направлению улучшили ситуацию. На начало 2015 г. база данных включала 28 информационных блоков. Экономические и демографические данные сегодня публикуются по всем муниципалитетам. В целом, по данным заместителя руководителя Федеральной службы государственной статистики А.Л. Кевеша, количество показателей, информация по которым выгружается в указанную базу данных, увеличилось со 198 в 2007 г. до 624 в 2015 году[6].

2. *Статистика, собираемая и публикуемая территориальными органами Федеральной службы государственной статистики.*

Некоторые экономические и демографические параметры муниципалитетов (такие, например, как социально-экономическое положение домашних хозяйств или показатели, характеризующие брачность населения) можно найти только на сайтах территориальных органов Росстата (Мосгорстат, Мособлстат, Красноярскстат, Свердловскстат, Краснодарстат, Новосибирскстат и т. д.)[7]. Как правило, выбор статистических данных для публикации на указанных сайтах определяют сами статистические органы, поэтому какое-либо единообразие в их подборе отсутствует. К примеру, если на сайте Краснодарстата можно найти показатель «Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя» по муниципалитетам, то на сайте Новосибирскстата данный показатель отсутствует. Лучше обстоит дело с результатами переписей населения. Как правило, итоги переписей населения публикуются на сайтах территориальных органов Росстата по единому стандарту - несколько томов данных, разделенных по тематикам. Среди демографических сведений по муниципалитетам здесь можно найти не только численность населения, но и показатели рождаемости, смертности, возрастно-полового состава населения, состояния в браке и т. п.

3. *Ведомственная статистика.*

К ведомственной относится статистика, собираемая территориальными отделениями федеральных органов власти, таких как Федеральная налоговая служба, Пенсионный фонд Российской Федерации, Центры занятости населения, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и др. Статистическая информация публикуется на официальных сайтах данных ведомств. Однако на сайт выкладываются далеко не все собираемые ведомствами данные. Часть информации так и не публикуется в открытых источниках, и ее приходится получать путем персональных запросов в ведомства. К примеру, департамент здравоохранения Администрации Владимирской области публикует очень ограниченный объем данных по муниципалитетам: численность населения, характеристика коечного фонда, смертность, рождаемость. Стоит надеяться, что в рамках реализации задач для достижения намеченной Росстатом цели по снятию барьеров при межведомственном обмене данными, прописанной в концепции «Статистика-2025»[8], ведомственная статистика станет публиковаться более централизованно и открыто.

4. *Персональные запросы в адрес территориальных органов Федеральной службы государственной статистики.*

Некоторые данные по муниципалитетам не публикуются на сайтах территориальных органов Росстата. В таком случае исследователю ничего не остается, кроме как писать запрос в территориальный орган Росстата, чтобы необходимые данные были предоставлены.

[6] Кевеш А.Л. Села ставят на учет // Российская Бизнес-газета. 30.06.2015. URL: https://rg.ru/2015/06/30/statistika.html.

[7] С полным перечнем можно ознакомиться на официальном сайте Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/TOGS/cont_togs.pdf.

[8] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/about/rst_college/.

5. *Сайты администраций муниципальных образований*.

На сайтах администраций муниципальных образований можно найти статистику, отражающую динамику социально-экономического развития конкретного муниципалитета. Местные власти могут опубликовать данные, которые не представлены в открытой базе данных муниципальных образований (например, данные об уровне жизни населения, собираемые Центрами занятости).

Ограничения муниципальной статистики

Следующий вопрос заключается в том, какие ограничения для проведения исследований накладывает анализ данных муниципальных образований. Для выделения указанных ограничений автором были проанализированы статьи в российских научных журналах, в которых были затронуты проблемы анализа данных на муниципальном уровне.

Хотелось бы начать с главных особенностей муниципальной статистики, которые прослеживаются в большинстве работ, связанных с исследованиями на местном уровне. Для детального описания указанных особенностей нами были рассмотрены работы В.И. Васильева, С.Н. Леонова и О.А. Моляренко [2, 7, 9, 10].

1. Частые изменения федерального, регионального и муниципального законодательства, статистического учета и типологий муниципальных образований (добавление новых типов, разъяснения, касающиеся существующих типов), а также их размеров.

Сегодня сбор данных от респондентов осуществляется в соответствии с большим количеством нормативно-правовых актов, которые издаются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Только в период с 2006 по 2014 г. их было принято около двух десятков. Ежегодное принятие двух-трех нормативно-правовых актов, зачастую изменяющих состав и методологию обработки статистической информации, значительно затрудняет деятельность органов местного самоуправления по предоставлению статистических данных, а также органов государственной власти, ответственных за обработку информации. Следствием частых изменений законодательных актов, а также чрезмерной бюрократизации на разных уровнях власти стали ситуации, когда некоторые законодательные нормы продолжают действовать параллельно, что приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены предоставлять информацию в рамках «старых», давно перемещенных с муниципального уровня полномочий. В частности, это происходит в том случае, когда при передаче какого-либо полномочия от органов местного самоуправления органам государственной власти, в законодательстве по какой-либо причине остается закрепленной ответственность местных властей за осуществление этого полномочия. К примеру, функции по регистрации юридических лиц переданы Федеральной налоговой службе, Росстату, Пенсионному фонду Российской Федерации и другим ведомствам, но статья 11 ФЗ № 209 от 24.07.2007 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[9] обязывает муниципальную власть осуществлять «анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства» [10, с. 128].

Помимо изменения законодательных норм налицо слишком частые изменения существующих форм федеральных статистических наблюдений. Немалую путаницу внесло изменение Минсельхозом России в 2010 г. форм похозяйственных книг, которые существуют как на уровне сельских и городских поселений, так и на уровне городских округов. Изменения привели к тому, что в сельских поселениях из учета были исключены такие

[9] Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета, № 164, 31.07.2007. URL: ,http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/.

показатели, как место работы, уровень образования домашних хозяйств и др.

Стоит также отметить, что разные авторы по-разному трактуют понятия «территория административно-территориальной единицы» и «территория муниципального образования». К примеру, А.Н. Чертков разграничил эти понятия так: назначение административно-территориального устройства субъектов состоит в организации деятельности органов государственной власти, а назначение территориальной организации местного самоуправления - в организации местного самоуправления, осуществляемого непосредственно населением или через органы местного самоуправления на территориях муниципальных образований [11]. А.И. Пьянкова в своей работе «Данные переписей на муниципальном уровне: ограничения и проблемы анализа на примере Московской области» обращает внимание на изменения административно-территориального деления внутри регионов, упразднение некоторых муниципальных районов и образование на их месте городских округов и связанные с этим проблемы анализа данных в динамике [12].

Все вышеперечисленное приводит к тому, что в муниципальной статистике иногда встречаются большие, ничем не обоснованные различия в показателях. К примеру, в течение некоторого периода черты города или муниципального района могли несколько раз меняться, вслед за этим менялась площадь сбора данных, что затрудняет сравнение их в динамике.

В результате сопоставлять экономические и демографические показатели по некоторым муниципальным образованиям затруднительно. Исследователь может столкнуться с такой проблемой, когда численность населения определенного типа муниципального образования возросла за один год в два раза и более. В одном и том же году доходы и расходы муниципального бюджета выросли в несколько раз. Внимательный автор обратит внимание на то, что это произошло по причине изменения границ муниципального образования. В этой связи для сравнения показателей по муниципальным образованиям в динамике статистику по данному муниципальному образованию лучше вовсе исключить из исследования или предоставить детальное обоснование данному явлению.

В дополнение к первой особенности в статьях ряда авторов подчеркивается, что до сих пор муниципальная статистика предоставляет очень ограниченное число экономических и демографических данных [9, 10, 13].

2. Доступность информации об экономике и демографии муниципальных образований.

Немало показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципалитетов, недоступны в открытых источниках. Некоторые показатели недоступны для наблюдения на муниципальном уровне.

Еще в 2007 г. в статье «О проблемах информационного обеспечения органов власти на региональном и муниципальном уровнях» Н.И. Пашинцева подчеркивала, что значительное количество экономических показателей по муниципальным образованиям невозможно получать с достаточной регулярностью [6]. В разрезе муниципальных образований отсутствовали такие показатели, как величина добавленной стоимости, объем промышленного производства, фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, стоимость основных фондов, объем розничного товарооборота, объем выручки, объем выпуска сельскохозяйственной продукции. Надо сказать, что до сих пор они отсутствуют в «Базе данных показателей муниципальных образований» Росстата. Возможно, это связано с тем, что эти экономические показатели могут быть получены только на основе проведения сплошного обследования муниципалитетов. Но так как это дорогостоящая процедура, то власти ограничиваются только выборочными обследованиями, которые впоследствии вполне могут являться репрезентативными на уровне страны

или региона, но не на низовом муниципальном уровне [9, с. 169].

С.Н. Леонов рассмотрел обеспеченность демографическими и экономическими статистическими данными на уровне муниципальных образований на примере Хабаровского края. Анализ, проведенный в 2015 г., показал, что по городским округам около 30% вопросов местного значения, обозначенных в Федеральном законе №131-ФЗ, не имеют соответствующего статистического покрытия. Матрица данных сильно разрежена, большинство показателей не представлены значениями за весь период ввиду того, что отдельные показатели были введены в статистический учет позже, а часть, напротив, выведена из числа фиксируемых [7].

Какие еще проблемы, связанные с демографическими данными, можно выделить? В частности, регистрацию физических лиц в муниципалитетах осуществляют органы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Ранее данным вопросом занимались власти поселений, района, сотрудники Федеральной миграционной службы[10]. В результате теперь у местных властей фактически отсутствует оперативный источник данных о численности и структуре населения. Несколько примеров предоставления недостоверной информации о численности населения обсуждались во время Международной научно-практической конференции, посвященной 200-летию образования российской статистической службы [13]. В частности, по городскому округу Кольцово Новосибирской области, согласно данным паспортного стола, население на 1 января 2013 г. составило чуть более 14 тыс. человек. В то же время Новосибирскстат публикует цифру 13776 человек. Согласно подсчетам УФМС, на территории должно находиться 15500 человек. Авторы доклада объясняют различия в данных «разницей между наличным и постоянным населением, а также погрешностями в методике подсчета, приводящими к двойному учету части прибывающих» [13].

Стоит также отметить, что ЗАГСы фиксируют важные демографические данные (рождения, смерти, заключения браков и др.) и ежемесячно подают их в Росстат. Однако ЗАГСы муниципальных районов не обязаны доводить данную информацию до властей городских и сельских поселений.

Что же касается экономических данных, то местные власти также не могут в полной мере организовать их сбор. В соответствии с законодательством юридические лица обязаны отчитываться только федеральным органам государственной власти, Центральному банку Российской Федерации (Банк России). Росстат управляет сбором данной статистики - разрабатывает формы статистических наблюдений, по которым ведомства собирают информацию. Однако, по мнению докладчиков конференции, информационный обмен между данными ведомствами и Росстатом слабый, вследствие чего страдает качество официально публикуемых социально-экономических данных.

В работе «Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью» О.И. Моляренко выделяет проблемы информационного обеспечения муниципалитетов [10].

3. Зависимость качества собираемых данных от присутствия сильной личности среди руководителей в муниципальных органах власти.

При анализе муниципальных данных исследователи сталкиваются с тем, что данные по муниципальным районам, городским округам, городским и сельским поселениям в одних регионах собираются на постоянной основе (практически отсутствуют периоды времени, по которым не было бы статистических данных - «разрывов» данных). В то же время в других регионах (это могут быть даже регионы-соседи) данные за некоторые годы или по некоторым муниципалитетам

[10] Согласно Указу Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. Федеральная миграционная служба упразднена, ее функции и полномочия переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/.

отсутствуют. Это приводит к тому, что показатели невозможно анализировать в динамике. Часто авторы вовсе исключают подобные регионы из исследования. К примеру, в Центральном Федеральном округе к таким регионам можно отнести Орловскую область, где отсутствие качественных данных не позволяет анализировать динамику показателей [10].

4. Неравномерность распределения информации.

О данной проблеме мы уже частично упоминали выше. По мнению А.Л. Кевеша, согласно российскому законодательству об официальном статистическом учете, административные данные, получаемые органами государственной власти и местного самоуправления, должны использоваться для статистических целей. Но на практике доступ к административным данным для органов государственной статистики ограничивается[11].

К примеру, городские и сельские поселения в основном оперируют только теми данными, которые они собирают самостоятельно. Региональные и тем более федеральные органы власти очень неохотно делятся информацией с муниципалитетами. Основной обмен информацией происходит на уровне муниципальных районов, городских округов, а также городов и сельских поселений [10].

В итоге ведомствам приходится параллельно собирать одну и ту же информацию, множить информационные базы данных. Например, Федеральная налоговая служба, муниципальные власти, Росстат не могут оперативно обменяться данными о реестре предприятий, так как в соответствии с ФЗ-149 каждое из них должно согласиться на передачу данных[12].

Стоит отметить, что в документе «Результаты деятельности Федеральной службы государственной статистики в 2016 г. и основные направления на 2017 г. и плановый период 2018-2019 гг.» прописана необходимость централизации статистической деятельности. Результатом данной централизации должна стать согласованность получаемых результатов на национальном и региональном уровнях.

5. Недоступность данных о юридических и физических лицах в разрезе муниципалитетов.

Выше мы уже говорили о том, что одной из важных проблем муниципальной статистики является проблема отсутствия необходимости физическим и юридическим лицам предоставлять информацию муниципальным властям, обусловленная законом ФЗ-149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». У юридических и физических лиц, расположенных на территории муниципалитетов, отсутствуют обязательства по предоставлению отчетности в адрес органов местного самоуправления. Как правило, информация обобщается и агрегируется на региональном уровне [10].

Следует также заметить, что анализировать деятельность компаний малого бизнеса, расположенных на территории муниципалитетов, очень сложно. Вследствие несовпадения юридического и физического адресов организаций часть из них может быть просто не учтена в статистическом подсчете на территории муниципалитета. В этом случае для получения репрезентативных данных могут помочь «полевые» обследования с интервьюированием руководителей малого бизнеса [10].

Отметим, что проведенное в 2015 г. сплошное федеральное статистическое наблюдение за деятельностью малого и среднего бизнеса в рамках Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ», результатом которого стал сбор информации о видовой, региональной привязке и других показателей предприятий малого и среднего бизнеса, улуч-

[11] URL: https://rg.ru/2015/06/30/statistika.html.

[12] Пашинцева Н.И. Об организации региональной статистики в Российской Федерации. URL: http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-9/VII/Pashinceva.pdf.

шило статистическую базу данных о юридических лицах. Важную положительную роль для решения указанной проблемы играет введенный Федеральной налоговой службой с 2016 г. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Со временем он должен стать единственным источником информации для формирования генеральной совокупности при проведении текущих статистических наблюдений, что исключает двойственность оценок, о которой было сказано выше.

6. Зависимость качества статистики от удаленности муниципалитета от административного центра.

К примеру, статистика по безработице может зависеть от близости жителей муниципалитета к Центру занятости населения (ЦЗН), который располагается, как правило, в административном центре. Поэтому при анализе муниципальной статистики стоит учитывать, что формальное число безработных на периферии (отдаленной от центра) будет ниже фактического. Так как пособие по безработице очень невелико, то у жителей просто нет стимулов для регистрации в ЦЗН, удаленном от сельской местности. Наряду с этим в административном центре, где находится ЦЗН, формальное число занятых может превышать фактическое. Помимо указанной проблемы, до сих пор объем выделяемых денежных средств населению на предоставление социальных услуг не совпадает с численностью населения, которое фактически пользуется данными услугами [10].

7. Качество статистики в официальных источниках зависит от территориального уровня муниципального образования. Чем выше уровень муниципалитета, тем лучше качество информации о нем.

Централизация функций, которая в последнее время происходила в Росстате, привела к тому, что бывшие местные отделы статистики больше не являются отдельным юридическими лицами, их сотрудники входят в штат региональных отделений Росстата. В этой связи местные органы власти все чаще получают необходимые для принятия управленческих решений статистические данные несвоевременно - данные поступают позже момента, когда они были нужны. Более того, с местных отделений сняты аналитические функции, что в свою очередь сказывается на качестве статистических данных [9].

Выводы

В завершение резюмируем основные положения, представленные в статье. Муниципальная статистика, как и общие принципы организации местного самоуправления в современной России, имеют относительно короткую историю. Вследствие этого сегодня мы имеем очень ограниченное число источников муниципальных данных. Как было выяснено в ходе исследования, к основным источникам экономико-демографических данных по муниципальным образованиям Российской Федерации относятся: «База данных показателей муниципальных образований» Росстата; статистика, собираемая и публикуемая территориальными органами Росстата; ведомственная статистика; индивидуальные запросы в адрес территориальных органов Росстата; сайты администраций муниципальных образований.

Статистика по муниципальным образованиям начала публиковаться только в начале 2000-х годов, причем в первое время количество данных о муниципалитетах было очень ограничено (не осуществлялся сбор важных экономических и демографических показателей). К настоящему времени объем и качество собираемых данных значительно улучшились, но их по-прежнему мало, а анализ указанных данных представляет сложности для исследователей. Обзор статей в российских научных журналах показал, что к причинам, усложняющим для исследователя анализ муниципальных данных, можно отнести: частые изменения федерального, регионального и муниципального законодательства, статистического учета, типологий и размеров муниципаль-

ных образований; низкую доступность информации об экономике и демографии муниципальных образований (для анализа доступно только очень скудное число социально-экономических параметров в открытых источниках); зависимость качества собираемых данных от присутствия сильной личности в числе руководителей в муниципальных органах власти; неравномерность распределения информации; недоступность данных по юридическим и физическим лицам в разрезе муниципалитетов; зависимость качества статистики в официальных источниках от территориального уровня муниципального образования - чем выше уровень муниципалитета, тем лучше качество информации о нем.

Перспективы дальнейших исследований по данной тематике связаны с полевыми исследованиями на территории муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации.

Литература

1. **Алексеев А.И., Зубаревич Н.В.** Кризис урбанизации и сельская местность России // Проблемы прогнозирования. 2000. № 4. С. 138-146.

2. **Васильев В.И.** Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3(111). С. 3-11.

3. **Зубаревич Н.В.** Региональные тенденции социального развития в период экономического роста // Социальная функция государства в экономике XXI века / под ред. Г.А. Ахинова, В.В. Елизарова, Е.Н. Жильцова, Р.П. Колосовой. М.: МАКС Пресс, 2007. С. 78-86.

4. **Зубаревич Н.В., Трейвиш А.И.** Социально-экономическое положение регионов // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к Политическому альманаху России, 2001. С. 61-74.

5. **Орешников В.В., Атаева А.Г.** Методические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований с позиции их территориальной трансформации // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2017. № 6. С. 130-146.

6. **Пашинцева Н.И.** О проблемах информационного обеспечения органов власти на региональном и муниципальном уровнях // Экономика региона. 2007. № 2. С. 287-291.

7. **Леонов С.Н.** Становление муниципальной статистики, ее современное состояние и соответствие потребностям исследования региональной экономики // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 400. С. 223-230.

8. **Шайманов А.В.** Формирование экономической системы местного самоуправления: Автореф. дисс. канд. экон. наук. Тюмень, 2004. 23 с.

9. **Моляренко О.А.** Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 162-176.

10. **Моляренко О.А.** Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2014. Т. 14. Вып. 4. С. 125-140.

11. **Чертков А.Н.** Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. Брянск, 2012.

12. **Пьянкова А.И.** Данные переписей на муниципальном уровне: ограничения и проблемы анализа на примере Московской области // Демоскоп Weekly. 2013. № 575-576. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0575/analit03.php.

13. Российская государственная статистика и вызовы XXI века: мат. межд. науч.-практ. конф., посвященной 200-летию образования российской статистической службы (Москва, 23-24 июня 2011 г.). М., 2011. 283 с.

Информация об авторе

Мокренский Денис Николаевич - аспирант, кафедра народонаселения, экономический факультет, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 46, 3-й учеб. кор., к. 462. E-mail: d.mokrensky@mail.ru. ORCID: 0000-0002-8989-4666.

References

1. **Alekseev A.I., Zubarevich N.V.** The Crisis of Urbanization and the Countryside of Russia. *Studies on Russian Economic Development*. 2000;(4):138-146. (In Russ.)

2. **Vasiliev V.I.** Administrative-Territorial Structure of Region and the Territorial Structure of Local Self-Management. *Journal of Russian Law.* 2006;3(111):3-11. (In Russ.)

3. **Zubarevich N.V.** Regional Trends in Social Development During the Period of Economic Growth. In: V.V. Akhinov, G.A. Elizarov, E.N. Zhil'tsov, R.P. Kolosova (eds.) *The Social Function of the State in the Economy of the XXI Century*. Moscow: MAKS Press Publ.; 2007. P. 78-86. (In Russ.)

4. **Zubarevich N.V., Treivish A.I.** Socio-Economic Situation of Regions. *Regions of Russia in 1999*: *An Annual Supplement to Russia's Political Almanac*; 2001. P. 61-74. (In Russ.)

5. **Oreshnikov V.V., Ataeva A.G.** Methodological Aspects of Estimation of Municipalities' Socio-Economic Development Level from the Position of their Territorial Transformation. *Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law.* 2017;6(67):130-146. (In Russ.)

6. **Pashintseva N.I.** About the Problems of Informational Provision of Authority on Regional and Municipal Levels. *Economy of Region*. 2007;(2):287-291. (In Russ.)

7. **Leonov S.N.** Formation of Municipal Statistics, its Modern Condition and Conformity to the Requirements of Regional Economy Research. *Tomsk State University Journal*. 2015;(400):223-230. (In Russ.)

8. **Shaimanov A.V.** Formation of the Economic System of Local Self-Government. Cand. Econ. Sci. Diss. Tyumen; 2004. 23 p. (In Russ.)

9. **Molyarenko O.A.** Information Basis of Authorities' Actions at the Local Level. *Public Administration Issues.* 2014;(3):162-176. (In Russ.)

10. **Molyarenko O.A.** The Prospects of Municipal Statistics and Local Self-Government Data Collection Problems. *Vestnik NSU. Series*: *Social and Economic Sciences*. 2014;14(4):125-139. (In Russ.)

11. **Chertkov A.N.** *Development of Legal Regulation of the Territorial Structure of Russia*: *Historical and Theoretical Aspect.* Bryansk; 2012. (In Russ.)

12. **P'yankova A.I.** Census Data at the Municipal Level: Limitations and Problems of Analysis on the Example of the Moscow Region. *Demoscope Weekly.* 2013;(575-576). (In Russ.) Available from: http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0575/analit03.php.

13.Russian State Statistics and Challenges of the XXI Century. In: *Proc. of the International Scientific-Practical Conference Dedicated to the 200th Anniversary of the Formation of the Russian Statistical Service, 23-24 June 2011, Moscow*. Moscow; 2011. 283 p. (In Russ.)

About the author

Denis N. Mokrensky - Post-Graduate Student, Population Department, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University. 1-46, off. 462, Leninskiye Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russia. E-mail: d.mokrensky@mail.ru. ORCID: 0000-0002-8989-4666.