

УДК 311.313

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛНОТЫ И КАЧЕСТВА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

И.А. Полякова, Е.М. Полякова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: mirgan@rambler.ru

Представлен аналитический обзор эволюции системы местного самоуправления в России. В плане развития интегрированных информационных ресурсов в границах единого правового и методологического пространства показана необходимость обеспечения современной системы местного управления качественной информацией. В рамках реализации системного подхода рассмотрены компоненты муниципального уровня управления и отражена его роль в качестве наиболее гибкой сферы реализации интересов населения. Доказана необходимость выработки единых методических подходов к развитию информации этого уровня управления с учетом особенностей их функционирования и с учетом исторических и иных местных традиций.

На основе методики комплексной оценки уровня развития субъектов РФ осуществлен анализ и сделан вывод о том, что муниципальный уровень управления должен включать следующие блоки информации: демографический, экономический, инфраструктурный, правовой, медицинский, культурный, экологический, образовательный, социальный, и иметь постоянную информационную составляющую для анализа динамики и сравнительных оценок деятельности и переменную – для решения конкретных задач муниципального образования.

Ключевые слова: информационное обеспечение, информационные блоки, муниципальное управление.

MODERN ASPECTS OF COMPLETENESS AND QUALITY INFORMATION ENSURING MUNICIPAL LEVEL OF MANAGEMENT IN RUSSIA

I.A. Polyakova, E.M. Polyakova

Rostov State University of Economics

E-mail: mirgan@rambler.ru

An analytical review of the local government system evolution in Russia is submitted. In terms of the development of integrated information resources within the boundaries of a single right and methodological space shows the need of providing a modern system of local governance quality information. In the framework of the system approach realization the components of the municipal level of management are considered. And such level reflects its role as the most flexible one in the sphere of population interests realization. The need of elaboration of common methodological approaches to the development of information at this level of management taking into consideration the peculiarities of their functioning and taking into account the historical and other local traditions is proved.

The analysis was based on the methodology of integrated assessment of the Russian regions development level. It concluded that the municipal level of administration should include the following blocks of information: demographic, economic, infrastructural, legal, medical, cultural, environmental, educational, social. And to have a constant information component for the analysis of dynamics and comparative performance evaluations and variable one for the solution of specific objectives of the municipality.

Keywords: information security, information blocks, municipal management.

Развитие института местного самоуправления в России в последние годы, расширение полномочий местных органов власти обусловило необходимость формирования муниципальных статистических массивов в рамках интегрированных информационных ресурсов. Особо следует подчеркнуть, что специфической особенностью социально-экономического развития России является наличие значительной региональной дифференциации, поэтому дальнейшее углубление процессов регионализации отражает ярко наличие выраженной зависимости показателей общественного развития регионов от местных условий, складывающихся на уровне функционирования внутрирегиональных территориальных образований. Система местного самоуправления на сегодняшний день позволяет решать комплекс взаимоувязанных вопросов, направленных на повышение уровня экономического развития, уровня жизни населения и эффективности управления процессами жизнедеятельности городских, районных и сельских поселений.

Принятие обоснованных решений в ходе исполнения функций, возложенных на органы управления муниципальных образований разных типов, базируется на достоверной, качественной, социально значимой информации. Как показал накопленный опыт практической деятельности, именно муниципальная статистика в значительной мере позволяет обеспечивать информационные потребности локальных территориальных образований в рамках реализации их функций в сфере управленческой и законодательной деятельности, осуществлять анализ тенденций социально-экономического развития и оперативный мониторинг текущего состояния в плане исполнения майских 2012 г. Указов Президента РФ, что в конечном итоге направлено на повышение качества и уровня жизни населения.

В ретроспективном плане общественная теория самоуправления получила значительную популярность в России еще в 60-е гг. XIX в., что проявилось в реализации земской и городской реформ Александра II. В ходе эволюции и на основе оценки практической реализации данной теории, в общественной экономической мысли свое развитие получила государственная теория самоуправления, разработанная выдающимися немецкими учеными XIX в. Л. Штейном и Р. Гнейстом. В рамках этой теории выделяются два основных направления: политическое и юридическое [6]. На основе их аналитического обобщения считаем целесообразным отметить следующее:

- самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления;
- источником всех полномочий в области местного самоуправления является государственная власть, которая наделяет полномочиями органы местного самоуправления;
- в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется выборными представителями местных сообществ местных жителей, заинтересованных в положительных результатах местного самоуправления.

Следовательно, местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу нежели государственные.

Однако передача решения ряда задач государственного управления в ведение местных сообществ, с точки зрения государственной теории, обусловлена тем, что именно такой подход позволяет обеспечить принятие более эффективных решений по ряду актуальных проблем, имеющих место на уровне локальных территориальных образований.

В настоящее время в органах Федеральной службы государственной статистики РФ осуществляется активная деятельность по дальнейшему развитию методологии сбора и обработки информации на муниципальном уровне территориальной агрегации, разработки статистической оценки деятельности муниципальных образований и степени их воздействия на социально значимые параметры уровня жизни населения как самой территории муниципалитета, так и региона в целом.

Вышеизложенное позволяет говорить об актуальности и значимости разработки данной проблематики, ее научной и прикладной значимости.

Исследованиям вопросов информационно-статистического обеспечения местного самоуправления посвящены труды ряда зарубежных ученых, таких как Б. Даллого, А. Дилнот, Д. Блейдеа, И. Гутман, К. Макфи, Х. Питерс, Д. Хьюз и др. Среди российских ученых-исследователей и практиков данной проблематикой занимались Н. Каблуков, А. Чупров, Ю. Янсон, Н. Зибер, Г. Ветров, О. Карташов, Б. Зотов, Е. Заварина, Н. Пашинцева, О. Виханский, А. Наумов и др.

Тем не менее несмотря на значительные методические разработки, появившиеся в последние годы в области дальнейшего развития региональной и муниципальной статистики в рамках единой методологической и правовой основы, наличие и использование имеющихся информационных ресурсов не позволяет в полной мере статистически оценить динамику процессов жизнедеятельности, складывающихся на уровне локальных территориальных образований.

Современное понимание сущностных основ местного самоуправления определено в документах Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 г. и признанной большинством европейских государств, в том числе и Россией, которая стала членом этой организации в 1996 г.

Согласно Конституции России, местное самоуправление в пределах своих полномочий является самостоятельным и одноуровневым институтом власти и при этом не входит в систему государственной власти. Следовательно, под местным самоуправлением понимается самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Муниципальная собственность – экономическая основа местного самоуправления, и именно это положение является основанием для выделения и законодательного оформления муниципального уровня управления. Приведенное толкование местного самоуправления позволяет выделить субъект управления – граждане территориального сообщества и объект – муниципальная собственность и решение вопросов местного значения.

Для анализа поставленной проблемы, а именно полноты и качества информационного обеспечения муниципального уровня управления в России авторами реализован системный подход, заключающийся в построении

алгоритма, включающего рассмотрение компонентов системы муниципального управления в следующей последовательности: сущность и формы системных исследований; конституционно-правовые и организационные основы местного управления; признаки муниципальных образований; составляющие муниципального хозяйства и их взаимосвязи.

В демократической системе управления обществом и государством органам местного самоуправления принадлежит особое место. Это определяется, прежде всего, тем, что наличие такой местной структуры обеспечивает децентрализацию системы управления и делает ее наиболее гибкой для обеспечения интересов населения на уровне локальных территорий с учетом исторических и иных местных традиций.

Разнообразие видов ресурсов муниципальных образований свидетельствует о том, что их статистический учет, анализ и оценивание не будет давать объективную картину состояния и динамики в целом системы муниципального хозяйства без учета конкретных условий жизнедеятельности того или иного муниципального образования, ибо территориальные образования обладают различными наборами муниципальных ресурсов. Однако реализация декларированного в статистической методологии принципа единства учета и обработки информации на разных уровнях территориальной агрегации – от федерального до муниципального, диктует необходимость выработки единых методических подходов к развитию информационно-статистических ресурсов муниципальных образований, которые необходимо дополнить статистическим учетом особенностей их функционирования, с точки зрения деления данных территорий на городские и поселковые, с одной стороны, и с другой – с точки зрения статистического учета специфики их функционирования в региональном разрезе.

Таким образом, муниципальные информационно-статистические ресурсы должны адекватно отражать управленческую и хозяйственную деятельность муниципальных образований, формироваться на основе реализации декларируемого в статистической методологии принципа единства учета и обработки информации на разных уровнях территориальной агрегации – от федерального до муниципального. Это позволяет, с одной стороны, рассматривать территориальные муниципальные образования как часть единого территориального пространства региона и страны, а с другой – муниципальные информационные ресурсы как часть единой информационно-статистической системы России.

Применение статистических методов, в частности методов группировки, в целях изучения полноты и качества наполняемости региональных информационных ресурсов позволяет утверждать, что применяемые в настоящее время в статистическом учете концепции регионального развития оценивают только состояние и развитие мезоуровня экономики. Поэтому для реализации приоритетных целей социально-экономической политики, заключающихся в повышении уровня жизни населения, необходимы муниципальные информационные ресурсы, которые имеют «естественную» связь с региональными, однако углубляют и расширяют интегрированные информационные массивы. Наряду с этим каждый вид информации играет свою особую роль в эффективности управления территориальными образованиями в целом.

Авторами произведен экономико-статистический анализ динамики уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации по итогам за 2009–2013 гг. на основе официальных статистических данных, представленных в статистическом сборнике «Регионы России», который показал следующее: большинство регионов имеют невысокий уровень социально-экономического развития. Так, показатели выше среднероссийского уровня оказались всего у 12 субъектов России, что свидетельствует о наличии значительных диспропорций в развитии регионов. Полученные группы регионов по уровню социально-экономического развития за исследуемый период довольно устойчивы, их состав изменяется незначительно, что свидетельствует о сохранении существующих территориальных различий. Следует подчеркнуть, что данная ситуация складывается на фоне общего роста отобранных для статистического анализа социально-экономических индикаторов.

Индикаторы для осуществления группировки регионов отбирались на основе специальной Методики комплексной оценки уровня развития субъектов Российской Федерации, представленных в Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», которая предполагает использование 12 базовых индикаторов, а именно [8]:

- валовой региональный продукт (с учетом паритета покупательной способности) на душу населения;
- объем инвестиций в основной капитал на душу населения;
- объем внешнеторгового оборота на душу населения;
- финансовая обеспеченность региона с учетом паритета покупательной способности на душу населения (тыс. руб.);
- доля среднесписочной численности работников, занятых в малых предприятиях (без учета внешних совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера) в общей среднесписочной численности работников, занятых в предприятиях и организациях (%);
- уровень зарегистрированной безработицы (% к экономически активному населению);
- соотношение среднедушевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума;
- доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения;
- суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг в расчете на душу населения;
- основные фонды отраслей экономики с учетом степени удорожания капитальных затрат на душу населения;
- коэффициент плотности автомобильных дорог (коэффициент Энгеля);
- сводный показатель уровня развития отраслей социальной инфраструктуры.

Как показали произведенные расчеты, наблюдаемый за эти годы экономический рост в целом одинаково влиял на происходящие изменения уровня социально-экономического развития регионов и практически не приводил к заметному сокращению процесса дифференциации. Следует

подчеркнуть, что учет и анализ местных условий функционирования субрегиональных образований, с нашей точки зрения, должен обязательно отражаться в информационных ресурсах муниципалитетов, что способствует более рациональному размещению производительных сил и развитию рыночных отношений «в глубь» региона, т.е. на местном уровне, а также повышает эффективность управления как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Проведенный экономико-статистический анализ показал, что неполное владение информацией о реальной ситуации как на региональном, так и на муниципальном уровнях отрицательно сказывается на качестве экономических разработок. В частности, на сегодняшний день отсутствует статистическая информация по городам и районам о состоянии малого предпринимательства; на основе статистических сборников пока не представляется возможным оценить динамику производства той или иной продукции в отдельных муниципальных образованиях, так как информация формируется органами государственной статистики только по крупным и средним предприятиям. Например, в пищевой промышленности наряду с крупными предприятиями действует большое количество малых предприятий, которые во многих муниципальных образованиях производят значительные объемы продукции, превышающие по некоторым оценкам объемы производства крупных и средних предприятий в несколько раз.

Мы полагаем, что в настоящее время сведений, представляемых органами государственной статистики администрациям муниципальных образований, недостаточно, ибо отсутствует целый ряд социально-экономических показателей. К ним, с нашей точки зрения, относятся: индексы потребительских цен и цен производителей промышленной продукции; численность экономически активного населения; численность безработных по методологии МОТ; численность занятых в частном секторе экономики и занятых в домашнем хозяйстве; численность военнослужащих; численность бюджетников; численность трудовых ресурсов; величина денежных доходов, расходов и сбережений населения; величина прожиточного минимума (показатель отменен); прогнозируемая продолжительность жизни населения; показатели, отражающие деятельность транспорта и размеры выручки от реализации оказанных услуг; фонд оплаты труда в материальном производстве и непроизводственной сфере; распределение населения по размеру среднедушевого денежного дохода и т.д.

Особо подчеркнем, что применение выборочных методов исследования в рамках реализации Федеральной программы статистических работ на сегодняшний день, как показывает отечественная статистическая практика, не позволяет получить такой территориальный срез статистических данных, который бы соответствовал информационным потребностям муниципальных органов управления и с высокой степенью достоверности позволял фиксировать показатели, отражающие экономическую и социальную ситуацию на уровне отдельных поселений как городских, так и сельских.

Полученные аналитические результаты позволяют полагать, что разработка стратегии и программы развития регионов и его муниципальных образований должна включать детальное аналитическое исследование информационных блоков, отражающих динамику динамики и тенденции

основных индикаторов экономического и социального развития территориальных образований, в числе которых общая характеристика экономико-географического положения муниципальных образований; макроэкономические показатели и их динамика; статистическая оценка тенденций развития с учетом специфики конкретной территории.

Следовательно, содержание статистической информации муниципального уровня территориальной агрегации должно, с нашей точки зрения, отражать рыночные информационные потребности и включать блоки информации по следующим направлениям: демографический, экономический, инфраструктурный, правовой, медицинский, культурный, экологический, образовательный, социальный. Учитывая, что уровни муниципалитетов включают разные типы поселений, предлагается иметь, во-первых, постоянную информационную составляющую, используемую для анализа динамики и сравнительных оценок деятельности муниципалитетов, и, во-вторых, переменную информационную составляющую, формируемую для решения конкретных задач муниципального образования. Одним из основных требований, предъявляемых к статистической информации этого уровня пространственной агрегации, является ее достаточность и высокая степень надежности для проведения мониторинга уровня социально-экономического развития локальных территорий.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего развития муниципальных информационных ресурсов в целях обеспечения высокого качества управленческой деятельности и повышения уровня жизни населения внутрирегиональных территориальных образований в рамках единой системы государственной статистики России.

Литература

1. Методические рекомендации по составлению финансовых балансов субъектов Российской Федерации, утвержденные Приказом Минэкономики России от 21 апреля 1999 г. № 199.
2. Полякова И.А. Инструментарий статистического наблюдения на уровне муниципальных образований: направления разработки и анализа // Актуальные проблемы бухгалтерского учета, аудита, статистики и налогообложения: Материалы 6-й Всерос. науч.-практ. конф. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2011.
3. Полякова И.А., Емельянова Т.В. Развитие системы информационно-статистического обеспечения муниципальных образований // Статистика в современном мире: методы, модели, инструменты: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2012.
4. Полякова И.А., Емельянова Т.В. Развитие системы информационно-статистического обеспечения муниципальных образований // Статистика в современном мире: методы, модели, инструменты: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2013.
5. Полякова Е.М., Полякова И.А., Бондаренко Г.А. Современные проблемы формирования и развития информационно-статистических ресурсов контроллинга // Учет и статистика. 2015. № 1 (37).
6. Шуменкова Н.В. Муниципальное управление: учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2012. С. 66.

7. *Polyakova I.A., Polyakova E.M.* Modern aspects of information provision at the municipal level control in Russia // Science, Technology and Higher Education / Materials of the VII international research and practice conference. April 2–3, 2015. Vol. 1. Westwood, Canada.
8. Приложение № 6 к Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)». URL: <http://www.gks.ru>.

Bibliography

1. Metodicheskie rekomendacii po sostavleniju finansovyh balansov sub#ektov Rossijskoj Federacii, utverzhdennye Prikazom Minjekonomiki Rossii ot 21 aprelja 1999 g. № 199.
2. *Poljakova I.A.* Instrumentarij statisticheskogo nabljudenija na urovne municipal'nyh obrazovanij: napravlenija razrabotki i analiza // Aktual'nye problemy buhgalterskogo ucheta, audita, statistiki i nalogooblozhenija: Materialy 6-j Vseros. nauch.-prakt. konf. Rostov-na-Donu: Rostovskij gosudarstvennyj jekonomicheskij universitet «RINH», 2011.
3. *Poljakova I.A., Emel'janova T.V.* Razvitie sistemy informacionno-statisticheskogo obespechenija municipal'nyh obrazovanij // Statistika v sovremennom mire: metody, modeli, instrumenty: Materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. Rostov-na-Donu: Rostovskij gosudarstvennyj jekonomicheskij universitet «RINH», 2012.
4. *Poljakova I.A., Emel'janova T.V.* Razvitie sistemy informacionno-statisticheskogo obespechenija municipal'nyh obrazovanij // Statistika v sovremennom mire: metody, modeli, instrumenty: Materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. Rostov-na-Donu: Rostovskij gosudarstvennyj jekonomicheskij universitet «RINH», 2013.
5. *Poljakova E.M., Poljakova I.A., Bondarenko G.A.* Sovremennye problemy formirovanija i razvitija informacionno-statisticheskix resursov kontrollinga // Uchet i statistika. 2015. № 1 (37).
6. *Shumenkova N.V.* Municipal'noe upravlenie: ucheb. posobie. Izd. 2-e, pererab. i dop. M., 2012. P. 66.
7. *Polyakova I.A., Polyakova E.M.* Modern aspects of information provision at the municipal level control in Russia // Science, Technology and Higher Education / Materials of the VII international research and practice conference. April 2–3, 2015. Vol. 1. Westwood, Canada.
8. Prilozhenie № 6 k Federal'noj celevoj programme «Sokrashhenie razlichij v social'no-jekonomicheskom razvitii regionov Rossijskoj Federacii (2002–2010 gody i do 2015 goda)». URL: <http://www.gks.ru>.