

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МЕТОДОЛОГИЯ СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА АСИММЕТРИИ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

В.Е. Кузнецова, канд. экон. наук,
Территориальный орган Росстата по Оренбургской области

Актуальность темы, рассмотренной в публикации, обусловлена существенным смещением акцентов в вопросах исследования муниципальных проблем - повышения социального благосостояния населения в сторону эффективного использования расходов на социально-культурные мероприятия и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В современных условиях отмечается тенденция роста ответственности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления за обеспечение социальных гарантий на их территории. При этом проблемы бюджетной обеспеченности муниципалитетов, ее асимметрии, выравнивания уровней с использованием коэффициентов масштаба (дифференциации), сбалансированности внутрирегиональных межбюджетных отношений и объективного распределения бюджетных средств между муниципальными образованиями недостаточно исследованы и представляют научный и практический интерес.

При исследовании социального состояния муниципалитета важную роль играет рассмотрение финансовых вопросов, бюджетной обеспеченности, позволяющих определять, является ли муниципальное образование (МО) дотационным (реципиентом) или «донором» и выравнивать бюджетную асимметрию. Среднедушевые значения бюджетных расходов и значения рассчитанных индексов позволяют спрогнозировать расходы на социально-культурные мероприятия и распределить дополнительные бюджетные средства по приобретенным направлениям. В данной статье представлена методология статистического анализа асимметрии бюджетной обеспеченности муниципалитетов на примере исследования МО Оренбургской области. Из всех прочих видов расходов областного бюджета в проведенном исследовании отдан приоритет социальной сфере, что объясняется следующим:

- качественное состояние этой сферы является одним из главных показателей степени развития как региона, так и муниципальных образований;
- основная ответственность за финансирование социально-культурных мероприятий лежит на региональных и местных органах власти, что обусловлено их нахождением в непосредственной близости к потребностям населения подведомственной территории;
- выявление степени дифференциации муниципалитетов по уровню социально-экономического развития;
- повышение социального благосостояния за счет уве-

личения расходования бюджетных средств на социально-культурные мероприятия.

Дифференциация индикаторов муниципальных бюджетов проводилась на основе абсолютных показателей доходов и расходов бюджета муниципалитета, дотаций из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), субсидий из областного фонда софинансирования социальных расходов (на погашение кредиторской задолженности) и субвенций из областного фонда компенсаций. В исследовании достаточное внимание уделено также анализу расходов на социально-культурные мероприятия. Типологическая группировка по этим показателям позволяет определить группы с низким, средним и высоким уровнем, то есть выполнить типологизацию муниципалитетов по бюджетной обеспеченности. По данным за 2005 г. выполнена группировка муниципальных районов (городских округов) Оренбургской области по бюджетной обеспеченности (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Типологическая группировка муниципальных районов
(городских округов) Оренбургской области по уровню
бюджетной обеспеченности в 2005 г.**

МО с доходами и расходами на душу населения, рублей	Число МО в группах на душу населения по		Состав групп по		Характеристика бюджетной обеспеченности
	доходам	расходам	доходам	расходам	
—	4	4	г. Абдулино, г. Кувандык, г. Соль-Илецк, г. Ясный	-/-	отсутствует
Менее 8000,0	25	27	Беляевский, Новосергиевский, Адамовский, Ташлинский, Тюльганский, Бугурусланский, Шарлыкский, Матвеевский, г. Медногорск, Асекеевский, г. Новотроицк, Кваркенский, г. Гай, Новоорский, Бузулукский, Саракташский,	Октябрьский, Акбулакский -/-	низкий уровень

Окончание таблицы 1

МО с доходами и расходами на душу населения, рублей	Число МО в группах на душу населения по		Состав групп по		Характеристика бюджетной обеспеченности
	доходам	расходам	доходам	расходам	
			Оренбургский, г. Бузулук, г. Бугуруслан, г. Сорочинск, Илекский, Сакмарский, Тоцкий, г. Орск, г. Оренбург		
8000,1-12000,0	14	12	Октябрьский, Акбулакский, Гайский, Сорочинский, Курманаевский, Грачевский, Первомайский, Пономаревский, Домбаровский, Александровский, Светлинский, Красногвардейский, Переволоцкий, Северный	- -/-	средний уровень
12000,1-16000,0	2	2	Кувандыкский, Соль-Илецкий	-/-	высокий уровень
16000,1 и выше	2	2	Ясненский, Абдулинский	-/-	очень высокий уровень

Анализ данных, приведенных в таблице 1, свидетельствует о высокой степени дифференциации муниципалитетов по бюджетной обеспеченности. Так, более 50% МО обладает низким уровнем бюджетной обеспеченности, на основе доходов на душу населения (53%) и расходов (57%) и лишь 4% - очень высоким и высоким уровнем бюджетной обеспеченности. С целью углубленного анализа дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований проведено исследование бюджетной асимметрии, под которой понимается «...устойчивый разрыв в условиях и результатах развития объектов социальной сферы в регионах относительно нормативно установленной системы социальных стандартов»¹. Асимметрия - это такое состояние муниципальных социальных систем, ликвидация диспропорций которых достигается принятием решений по перераспределению доходов между территориями, что в долгосрочной перспективе улучшает положение региона в целом и не ухудшает положение ни одного из муниципальных образований. Необходимость учета асимметрии обусловлена различным экономическим потенциалом МО.

Отметим, что на муниципальном уровне отсутствует макропоказатель экономического потенциала, возникают некоторые методологические сложности при его оценке, то есть расчет ВРП на этом уровне теряет экономический смысл.

Оценку участия каждого МО в областном экономическом потенциале предлагается проводить по средней арифметической доли объемов производства промышленности, сельского хозяйства, ввода в действие жилых домов, оборота розничной торговли и услуг населению как показателей, чаще всего характеризующих экономическое развитие муниципального района (городского округа).

Оценка уровня асимметрии определялась как разность значений удельного веса МО в их суммарном значении по региону с удельным весом МО по базовому показателю. В качестве базового показателя для статистической оценки социально-экономической асимметрии рассматривался синтетический показатель экономического потенциала. Рассчитывались разности муниципальных долей экономического потенциала с долей муниципалитетов по доходам консолидированных бюджетов и долей муниципалитетов по расходам на социально-культурные мероприятия. Интерпретация результатов асимметрии заключалась в следующем: отрицательные значения разностей означали, что данное МО является регионом-«донором». В наибольшей степени «донорская» функция среди МО Оренбургской области заключалась в направлении значительных средств на общерегиональные нужды и на поддержание других МО. Положительные разности муниципальных долей означали, что МО являются «реципиентами». Нулевые значения разностей долей свидетельствовали о равновесном состоянии МО.

Асимметрия муниципалитетов Оренбургской области по доходам консолидированных бюджетов и по расходам на социально-культурные мероприятия приведена в таблице 2. Из анализа данных этой таблицы следует, что в большей мере «донорская» функция среди МО Оренбургской области свойственна г. Оренбургу, а также Оренбургскому району, г. Новотроицку, г. Бузулуку, г. Орску, г. Бугуруслану, Первомайскому району, г. Кувандыку, г. Соль-Илецку, г. Ясному, г. Абдулино, в меньшей мере - Адамовскому району, Асекеевскому, Бугурусланскому, Гайскому, Илекскому, Матвеевскому, Новосергиевскому, Октябрьскому, Переволоцкому, Сакмарскому, Саркатышскому, Сорочинскому, Ташлинскому, Шарлыкскому, г. Гаю. В целом 53,3% совокупности МО относятся к «донорам».

В 2005 г. в число высокودотационных реципиентов входили МО: Абдулинский район, Кувандыкский, Соль-Илецкий, Ясненский, низкодотационных - Акбулакский, Александровский, Домбаровский, Курманаевский, Тоцкий, Тюльганский, г. Медногорск, которые в целом составляли 23,4% наблюдаемых МО.

В равновесном состоянии находились следующие МО: Беляевский район, Бузулукский, Грачевский, Кваркенский, Красногвардейский, Новоорский, Пономаревский, Светлинский, Северный и г. Сорочинск (21,3% МО).

Выполнена типологизация МО по уровню их бюджетной самостоятельности на основе результатов асимметрии, включающая следующие группы: ведущие «доноры» (одно МО); «доноры» среднего уровня (шесть); частные «доноры» (15); равновесные (10); малодотационные

¹ Региональная статистика: Учебник. / Под ред. В.М. Рябцева, Г.И. Чудилина. - М., 2001. С. 365.

Таблица 2

Асимметрия МО Оренбургской области по доходам консолидированных бюджетов и по расходам на социально-культурные мероприятия в 2005 г.

Наименование МО	Удельный вес экономического потенциала МО в областном	Удельный вес доходов бюджета МО в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ	Разность удельных весов муниципальных индикаторов, п. п.	Удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия	Разность удельных весов муниципальных индикаторов, п. п.
1	2	3	4=3-2	5	6=5-2
Абдулинский	0,003	0,008	0,005	0,732	0,729
Адамовский	0,010	0,008	-0,002	0,723	0,713
Акбулакский	0,007	0,008	0,001	0,719	0,712
Александровский	0,005	0,006	0,001	0,789	0,783
Асекеевский	0,009	0,006	-0,003	0,707	0,699
Беляевский	0,006	0,005	0,000	0,646	0,640
Бугурусланский	0,007	0,006	-0,001	0,746	0,739
Бузулукский	0,008	0,008	0,000	0,731	0,723
Гайский	0,007	0,004	-0,002	0,634	0,628
Грачевский	0,005	0,005	0,000	0,702	0,697
Домбаровский	0,004	0,006	0,002	0,661	0,657
Илекский	0,008	0,006	-0,002	0,751	0,743
Кваркенский	0,005	0,006	0,000	0,748	0,742
Красногвардейский	0,007	0,007	0,000	0,773	0,766
Кувандыкский	0,007	0,012	0,005	0,764	0,757
Курманаевский	0,006	0,007	0,001	0,707	0,702
Матвеевский	0,005	0,004	-0,001	0,723	0,718
Новоорский	0,008	0,008	0,000	0,710	0,702
Новосергиевский	0,014	0,010	-0,003	0,695	0,681
Октябрьский	0,009	0,006	-0,002	0,695	0,687
Оренбургский	0,051	0,015	-0,036	0,734	0,683
Первомайский	0,018	0,009	-0,008	0,772	0,754
Переволоцкий	0,009	0,008	-0,001	0,726	0,717
Пономаревский	0,005	0,005	0,000	0,710	0,705
Сакмарский	0,007	0,006	-0,001	0,697	0,689
Саракташский	0,012	0,010	-0,002	0,776	0,764
Светлинский	0,005	0,005	0,000	0,643	0,638
Северный	0,005	0,005	0,000	0,758	0,753
Соль-Илецкий	0,007	0,011	0,004	0,736	0,729
Сорочинский	0,006	0,005	-0,001	0,720	0,714
Ташлинский	0,011	0,007	-0,004	0,690	0,679
Тоцкий	0,006	0,008	0,002	0,739	0,732
Тюльганский	0,005	0,006	0,001	0,738	0,733
Шарлыкский	0,006	0,005	-0,001	0,758	0,751
Ясненский	0,002	0,008	0,007	0,681	0,679
г. Абдулино	0,005	-	-	-	-
г. Бугуруслан	0,021	0,012	-0,009	0,691	0,670
г. Бузулук	0,042	0,019	-0,023	0,642	0,600
г. Гай	0,013	0,010	-0,003	0,776	0,764
г. Кувандык	0,006	-	-	-	-
г. Медногорск	0,007	0,008	0,001	0,750	0,743
г. Новотроицк	0,055	0,026	-0,029	0,670	0,615
г. Оренбург	0,313	0,087	-0,226	0,701	0,388
г. Орск	0,061	0,043	-0,018	0,713	0,652
г. Соль-Илецк	0,006	-	-	-	-
г. Сорочинск	0,006	0,006	0,000	0,781	0,775
г. Ясный	0,006	-	-	-	-

(пять); среднетотационные (два); высокототационные (четыре).

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности МО (снижение экономической асимметрии) осуществлялось

путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), иных средств финансовой помощи местным бюджетам, из бюджетов других уровней в виде суб-

сидий. Выполнена типологическая группировка МО по удельному весу дотаций и субсидий в доходах местного бюджета. Из анализа результатов этой группировки можно сделать вывод о том, что очень низкий и низкий уровень дотаций в доходах местного бюджета в 2005 г. отмечались у 19% МО, средний - у 21, высокий - у 47% МО. В процентном отношении доля дотаций в доходах местного бюджета превышала долю субсидий, которая варьировала от 31 до 42% и от 0,2 до 2,7% соответственно.

Следует отметить, что областной Фонд компенсаций образуется в составе областного бюджета с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Оренбургской области отдельных государственных полномочий, передаваемых органами государственной власти Оренбургской области органам местного самоуправления, за счет субвенций из Федерального и областного фонда компенсаций и пр. Это подчеркивает важность исследования распределения субвенций по МО. С этой целью аналогично выполнена группировка МО Оренбургской области по обеспеченности субвенциями из областного фонда компенсаций. Следует отметить, что очень высокий уровень обеспеченности субвенциями наблюдался у 8% МО, высокий - у 15% и средний - у 45%, низкий - у 19%, очень низкий - у 4%.

Из областного Фонда компенсаций в бюджеты муниципальных районов (городских округов) перечисляются субвенции на:

- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и пр.;
- отдельные виды поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами);
- социальную поддержку и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и пр.;
- предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) отдельным категориям граждан, предусмотренных Федеральными законами;
- предоставление населению адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
- выполнение органами местного самоуправления полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- выравнивание бюджетной обеспеченности МО, входящих в состав муниципального района;
- иные цели, предусмотренные действующим законодательством.

Для комплексного анализа распределения МО по направлениям субвенций предлагается рассчитать коэффициент их локализации:

$$K_{ij} = \frac{x_{ij}^{(m)} / x_i^{(m)} \sum_j}{x_j^{(p)} / x_j^{(r)} \sum_j}, \quad (1)$$

где K_{ij} - коэффициент локализации j -го вида субвенций в i -м МО;

$x_{ij}^{(m)}$ - j -й вид субвенций, направленных в i -й муниципалитет;

$x_i^{(m)} \sum_j$ - всего субвенций направлено в i -й муниципалитет;

$x_j^{(p)}$ - j -й вид субвенций в области;

$x_j^{(r)} \sum_j$ - всего субвенций направлено в область.

На основе формулы (1) рассчитали коэффициент локализации видов субвенций по МО. В 2005 г. наибольший коэффициент субвенций - на реализацию государственного стандарта общего образования - локализовался в Первомайском районе (1,17), минимальный - в г. Медногорске (0,56); соответственно на возмещение льгот по оплате ЖКУ и компенсацию расходов по оплате услуг связи ветеранам труда и труженикам тыла - в г. Медногорске (3,48) и г. Оренбурге (0,00), г. Орске (0,00); на финансирование расходов по предоставлению субвенций на оплату ЖКУ - в г. Бузулуке (3,47) и Кваркенском районе (0,06), Тоцком (0,06); на возмещение убытков, связанных с тарифным регулированием по пригородным пассажирским перевозкам, - в Гайском районе (6,53) и Пономаревском (0,00), Сакмарском (0,00), г. Бугуруслане (0,00), г. Бузулуке (0,00), г. Гае (0,00), г. Медногорске (0,00), г. Новотроицке (0,00), г. Оренбурге (0,00), г. Сорочинске (0,00); на предоставление льгот по оплате ЖКУ отдельным категориям льготников, многодетным семьям, лицам, подвергшимся политическим репрессиям - в г. Гае (3,76) и в г. Оренбурге (0,00), г. Орске (0,00); на выполнение органами местного самоуправления полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния - в г. Оренбурге (1,78) и в Адамовском районе (0,55); на возмещение расходов по приобретению гражданами твердого топлива - в Домбаровском районе (8,53) и в Бугурусланском (0,00), Бузулукском (0,00), Курманаевском (0,00), Первомайском (0,00), Северном (0,00), г. Бугуруслане (0,00), г. Бузулуке (0,00), г. Гае (0,00).

Относительные показатели дифференциации муниципалитетов, или базовые коэффициенты, применяемые при определении бюджетных расходов муниципалитетов, учитывая их масштабы, приведены в таблице 3.

Таблица 3

Показатели дифференциации муниципалитетов

Наименование показателя (коэффициент)	Формула расчета	Условные обозначения
Масштаб района ($K_i^{(r)}$)	$K_i^{(r)} = \frac{S_i}{\bar{S}^{(r)}} \quad (2)$	S_i - численность населения (ЧН) i -го муниципального района (МР) [городского округа (ГО)]; $\bar{S}^{(r)}$ - средняя ЧН МР (ГО) Оренбургской области
Масштаб поселенческий ($K_i^{(p)}$)	$K_i^{(p)} = (S_i / (\bar{S}^{(p)} / n_i)) / 100 \quad (3)$	$\bar{S}^{(p)}$ - средняя ЧН поселений Оренбургской области; n_i - количество поселений, входящих в i -й МР (ГО)

Окончание таблицы 3

Наименование показателя (коэффициент)	Формула расчета	Условные обозначения
Масштаб расселения ($K_i^{(d)}$)	$K_i^{(d)} = 1 + d_i^{(p)} \quad (4)$	$d_i^{(p)}$ - удельный вес населения i -го МР (ГО), проживающего в населенных пунктах с численностью населения 500 человек
Масштаб возрастной структуры населения ($K_i^{(v)}$)	$K_i^{(v)} = \frac{1 + (S_i^{(MT)} + S_i^{(CT)})/S_i}{1 + (S^{(MT)} + S^{(CT)})/S} \quad (5)$	$S_i^{(MT)}$ - ЧН в возрасте 0-17 лет (молочные трудоспособного возраста) в i -м МР (ГО); $S_i^{(CT)}$ - ЧН в возрасте старше трудоспособного в i -м МР (ГО); $S^{(MT)}$ - ЧН в возрасте 0-17 лет в Оренбургской области; $S^{(CT)}$ - ЧН в возрасте старше трудоспособного в области; S - ЧН Оренбургской области
Масштаб структуры жилого фонда ($K_i^{(sf)}$)	$K_i^{(sf)} = \frac{Q_i^{(m)}/S_i}{Q^{(m)}/S} \times 100 \quad (6)$	$Q_i^{(m)}$ - площадь жилого фонда, находящегося в муниципальной собственности в i -м МР (ГО); $Q^{(m)}$ - площадь жилого фонда, находящегося в муниципальной собственности в Оренбургской области

Для полноты анализа бюджетной обеспеченности МО, направленного на эффективное межбюджетное регулирование, на основании формул, приведенных в таблице 3, рассчитали показатели дифференциации МО (см. таблицу 4).

На основе рассчитанных коэффициентов следует, что наибольший масштаб района отмечался в г. Оренбурге, наименьший - в Ясненском районе; масштаб поселенческий - соответственно в Бузулукском районе и г. Абдулино, г. Бузулуке, г. Кувандыке, г. Соль-Илецке, г. Сорочинске, г. Ясном; расселения - в Гайском районе и г. Абдулино, г. Бузулуке, г. Гае, г. Кувандыке, г. Соль-Илецке, г. Сорочинске, г. Ясном; уровень урбанизации - в г. Оренбурге и Абдулинском районе, Бугурусланском, Гайском, Кувандыкском, Оренбургском, Соль-Илецком, Сорочинском, Ясненском; возрастной структуры населения - в Абдулинском районе и г. Ясном; структуры жилого фонда - в Ясненском и Кувандыкском районах. Наибольшая вариация среди этих коэффициентов отмечалась по уровню урбанизации и масштабу поселенческому.

Для МО построили сводную таблицу по полученным результатам бюджетной обеспеченности (см. таблицу 5). Основное внимание в таблице 5 обращено на анализ асимметрии по доходам консолидированного бюджета МО, которые характеризовались как сверхблагополучные и с низким уровнем благополучия, то есть анализ асимметрии по разностям удельных весов экономического потенциала МО и доходов МО в консолидированном бюджете субъекта РФ. К сверхблагополучным МО отнесены территории - «доноры» средние и ведущие. У г. Оренбурга,

Таблица 4

Коэффициенты дифференциации муниципалитетов в 2004 г.

	Коэффициент					
	масштаба района ($K_i^{(r)}$)	масштаба поселенческого ($K_i^{(p)}$)	расселения ($K_i^{(d)}$)	уровня урбанизации ($K_i^{(u)}$)	возрастной структуры населения ($K_i^{(v)}$)	структуры жилого фонда ($K_i^{(sf)}$)
Абдулинский	0,006	0,473	1,527	1,000	1,078	0,001
Адамовский	0,014	0,409	1,228	1,556	1,018	0,033
Акбулакский	0,014	0,468	1,207	2,024	1,008	0,006
Александровский	0,009	0,537	1,426	1,287	1,028	0,002
Асекеевский	0,011	0,626	1,362	1,366	1,043	0,003
Беляевский	0,009	0,318	1,290	1,355	1,023	0,043
Бугурусланский	0,011	0,795	1,473	1,000	1,030	0,008
Бузулукский	0,015	0,840	1,284	1,266	1,038	0,021
Гайский	0,006	0,327	1,552	1,000	1,028	0,090
Грачевский	0,007	0,336	1,264	1,451	1,021	0,016
Домбаровский	0,009	0,239	1,186	1,665	1,013	0,009
Илекский	0,013	0,250	1,072	1,688	1,030	0,003
Кваркенский	0,011	0,407	1,288	1,289	1,028	0,008
Красногвардейский	0,012	0,585	1,433	1,261	1,029	0,003
Кувандыкский	0,011	0,807	1,378	1,000	1,036	0,000
Курманаевский	0,010	0,348	1,218	1,317	1,034	0,005
Матвеевский	0,007	0,358	1,311	1,228	1,041	0,004
Новоорский	0,015	0,239	1,092	1,780	1,013	0,045

	Коэффициент					
	масштаба района ($K_i^{(r)}$)	масштаба поселенческого ($K_i^{(p)}$)	расселения ($K_i^{(d)}$)	уровня урбанизации ($K_i^{(u)}$)	возрастной структуры населения ($K_i^{(v)}$)	структуры жилого фонда ($K_i^{(sf)}$)
Новосергиевский	0,017	0,688	1,241	1,917	1,038	0,002
Октябрьский	0,010	0,481	1,272	1,529	1,027	0,024
Оренбургский	0,031	0,678	1,076	1,000	0,999	0,019
Первомайский	0,138	0,105	1,295	1,455	1,013	0,020
Переволоцкий	0,013	0,491	1,194	1,672	1,025	0,011
Пономаревский	0,008	0,338	1,247	1,374	1,046	0,003
Сакмарский	0,013	0,473	1,149	1,320	1,007	0,028
Саракташский	0,020	0,771	1,229	2,211	1,032	0,006
Светлинский	0,008	0,149	1,041	1,624	1,017	0,071
Северный	0,008	0,695	1,508	1,327	1,044	0,017
Соль-Илецкий	0,013	0,576	1,185	1,000	1,031	0,000
Сорочинский	0,008	0,397	1,411	1,000	1,053	0,002
Ташлинский	0,012	0,440	1,287	1,463	1,023	0,001
Тоцкий	0,019	0,520	1,225	1,498	0,952	0,011
Тюльганский	0,011	0,420	1,217	1,703	1,013	0,052
Шарлыкский	0,010	0,486	1,384	1,561	1,047	0,022
Ясненский	0,003	0,179	1,296	1,000	1,024	0,111
г. Абдулино	0,010	0,010	1,000	2,487	1,008	0,010
г. Бугуруслан	0,025	0,070	1,008	4,672	0,991	0,024
г. Бузулук	0,040	0,010	1,000	7,024	0,984	0,046
г. Гай	0,019	0,020	1,000	3,843	0,997	0,041
г. Кувандык	0,013	0,010	1,000	2,978	1,001	0,061
г. Медногорск	0,014	0,070	1,040	3,102	1,021	0,059
г. Новотроицк	0,049	0,100	1,007	8,483	0,989	0,083
г. Оренбург	0,251	0,110	1,002	38,381	0,971	0,078
г. Орск	0,115	0,090	1,003	18,124	0,997	0,081
г. Соль-Илецк	0,012	0,010	1,000	2,819	1,001	0,012
г. Сорочинск	0,014	0,010	1,000	3,047	0,999	0,025
г. Ясный	0,012	0,010	1,000	2,854	0,949	0,090
<i>min</i>	0,003	0,010	1,000	1,000	0,949	0,000
<i>max</i>	0,251	0,840	1,552	38,381	1,078	0,111
<i>R</i> (размах)	0,248	0,830	0,552	37,381	0,129	0,111

Таблица 5

Сводные характеристики уровня бюджетной обеспеченности МО Оренбургской области в 2005 г.

	Характеристика МО						
	бюджетной обеспеченности на душу населения по		асимметрии по		по дотациям	по субсидиям	по обеспеченности субвенциями
	доходам	расходам	доходам консолидированного бюджета	расходам на социально-культурные мероприятия			
Абдулинский	очень высокий	очень высокий	высокодотационный	высокодотационный	высокий	низкий	-
Адамовский	низкий	низкий	частный донор	-//-	средний	очень низкий	высокий

	Характеристика МО						
	бюджетной обеспеченности на душу населения по		асимметрии по		по дотациям	по субсидиям	по обеспеченности субвенциями
	доходам	расходам	доходам консолидированного бюджета	расходам на социально-культурные мероприятия			
Акбулакский	средний	низкий	малодотационный	-//-	высокий	низкий	средний
Александровский	средний	средний	малодотационный	-//-	высокий	низкий	высокий
Асекеевский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	средний
Беляевский	низкий	низкий	равновесный	-//-	высокий	очень низкий	средний
Бугурусланский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	средний
Бузулукский	низкий	низкий	равновесный	-//-	высокий	очень низкий	средний
Гайский	средний	средний	частный донор	-//-	высокий	средний	очень высокий
Грачевский	средний	средний	равновесный	-//-	средний	очень низкий	средний
Домбаровский	средний	средний	среднедотационный	-//-	высокий	низкий	высокий
Илекский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	низкий
Кваркенский	низкий	низкий	равновесный	-//-	высокий	низкий	высокий
Красногвардейский	средний	средний	равновесный	-//-	средний	очень низкий	средний
Кувандыкский	высокий	высокий	высокодотационный	-//-	высокий	очень низкий	-
Курманаевский	средний	средний	малодотационный	-//-	низкий	очень низкий	средний
Матвеевский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	высокий	средний
Новоорский	низкий	низкий	равновесный	-//-	средний	очень низкий	средний
Новосергиевский	низкий	низкий	частный донор	-//-	средний	очень низкий	средний
Октябрьский	средний	низкий	частный донор	-//-	высокий	средний	средний
Оренбургский	низкий	низкий	донор средний	-//-	низкий	очень низкий	низкий
Первомайский	средний	средний	донор средний	-//-	очень низкий	очень низкий	средний
Переволоцкий	средний	средний	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	средний
Пономаревский	средний	средний	равновесный	-//-	средний	очень низкий	средний
Сакмарский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	средний
Саракташский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	высокий	средний
Светлинский	средний	средний	равновесный	-//-	высокий	средний	средний
Северный	средний	средний	равновесный	-//-	очень высокий	очень низкий	высокий
Соль-Илецкий	высокий	высокий	высокодотационный	-//-	средний	очень низкий	очень высокий
Сорочинский	средний	средний	частный донор	-//-	средний	очень низкий	высокий
Ташлинский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	средний	высокий
Тоцкий	низкий	низкий	среднедотационный	-//-	высокий	средний	низкий
Тюльганский	низкий	низкий	малодотационный	-//-	очень высокий	очень низкий	средний
Шарлыкский	низкий	низкий	частный донор	-//-	высокий	очень низкий	средний

	Характеристика МО						
	бюджетной обеспеченности на душу населения по		асимметрии по		по дотациям	по субсидиям	по обеспеченности субвенциями
	доходам	расходам	доходам консолидированного бюджета	расходам на социально-культурные мероприятия			
Ясненский	очень высокий	очень высокий	высокодотационный	-//-	высокий	очень низкий	-
г. Абдулино	-	-	-	-	-	-	очень высокий
г. Бугуруслан	низкий	низкий	донор средний	высокодотационный	низкий	средний	низкий
г. Гай	низкий	низкий	частный донор	-//-	низкий	низкий	низкий
г. Кувандык	-	-	-	-	-	-	очень высокий
г. Медногорск	низкий	низкий	малодотационный	высокодотационный	средний	очень низкий	низкий
г. Новотроицк	низкий	низкий	донор средний	-//-	низкий	очень низкий	низкий
г. Оренбург	низкий	низкий	ведущий донор	среднедотационный	очень низкий	низкий	очень низкий
г. Орск	низкий	низкий	донор средний	высокодотационный	низкий уровень	очень низкий	очень низкий
г. Соль-Илецк	-	-	-	-	-	-	-
г. Сорочинск	низкий	низкий	равновесный	высокодотационный	средний	низкий	низкий
г. Ясный	-	-	-	-	-	-	средний

как ведущего «донора», прослеживалась следующая закономерность в бюджетной обеспеченности, ему свойствен низкий уровень доходов и расходов бюджета на душу населения, субсидий, очень низкий уровень дотаций и субвенций при среднедотационном уровне расходов на социально-культурные мероприятия.

Для территорий-доноров среднего уровня - Оренбургского района, городов Бугуруслана, Бузулука, Новотроицка, Орска характерен низкий уровень по доходам и расходам бюджета на душу населения, очень низкий и низкий уровень дотаций, субсидий и субвенций, а Первомайскому району свойствен средний уровень доходов и расходов в бюджет на душу населения, очень низкий и низкий уровень дотаций, субсидий и субвенций. Однако у всех этих МО прослеживались высокодотационные расходы на социально-культурные мероприятия.

К низкому уровню благополучия отнесены высокодотационные МО - это Акбулакский район, Ясненский с очень высоким уровнем доходов и расходов бюджета на душу населения, высоким уровнем дотаций, низким уровнем и очень низким уровнем соответственно субсидий, Кувандыкский район с высоким уровнем доходов и расходов бюджета на душу населения, дотаций при очень низком уровне субсидий, Соль-Илецкий район с высоким уровнем доходов и расходов бюджета на душу населения, с очень высоким уровнем субвенций, со средним уровнем

дотаций и очень низким уровнем субсидий.

Последние МО требуют к себе более пристального внимания при выработке управленческих решений по социальной политике, выравнивания асимметрии бюджетной обеспеченности. На наш взгляд, несоответствие между уровнями показателей, территорий доноров с низким уровнем доходов и расходов в бюджет и дотационных территорий с очень высоким и высоким уровнем доходов и расходов бюджета следует регулировать посредством политики в области предоставления дотаций, субсидий и субвенций.

В результате исследования бюджетной обеспеченности муниципалитетов:

- разработан алгоритм асимметрии бюджетной обеспеченности;
- выполнены типологические группировки МО по элементам бюджетной обеспеченности;
- предложена статистическая оценка локализации субвенций по направлениям среди МО;
- разработаны базовые показатели дифференциации масштаба МО;
- обобщены сводные характеристики уровня бюджетной обеспеченности МО и рассмотрена согласованность между ними;
- приведена содержательная интерпретация полученным результатам статистического анализа.

О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПО МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ

В.И. Дибирдеев, канд. экон. наук,
Территориальный орган Росстата по Читинской области

В последнее время широко обсуждаются проблемы формирования местного самоуправления и вопросы информационного обеспечения их деятельности. И это неслучайно. Уровень экономического развития, благополучие граждан России, управляемость территории во многом зависят от реального и эффективного местного самоуправления, решающего сегодня задачи по обеспечению жизнедеятельности городов, поселков и сел. Без сомнения ясно, что новые условия требуют и нового подхода к информационному обеспечению муниципалитетов.

Отрадно видеть, что Росстат вплотную изучает эту проблему. Подтверждением этого служат новые подходы к формированию производственного плана статистических работ, где есть муниципальный уровень, обсуждение этого вопроса на расширенной коллегии Росстата в марте сего года, рассмотрение проблем информационного обеспечения муниципальных образований на Всероссийской конференции в Алтайском крае.

Серьезный положительный опыт в этом отношении имеется в территориальных органах Росстата, который требует обобщения и распространения.

В то же время, и мы ясно это осознаем, в вопросах информационного обеспечения муниципальных образований имеются проблемы, которые требуют правового и управленческого решения. В целях изучения спроса на статистическую информацию Читастатом среди глав районных администраций было проведено исследование по востребованности показателей унифицированной системы, характеризующих социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Что оно показало? Прежде всего хотелось бы отметить, что в этом вопросе существует чисто субъективный подход пользователей: одному руководителю надо все, и этого мало, другому почти ничего не нужно. Но в целом востребованность по разделам унифицированной системы составила от 24 до 94%. Наиболее востребованными оказались показатели по общей характеристике поселения, в том числе демографии, вопросы собственности и финансового состояния, и менее востребованными - показатели по дорожному хозяйству, охране окружающей среды и других производственных параметров, что говорит о необходимости формирования на уровне муниципальных структур показателей, прежде всего затрагивающих интересы жителей.

Исследование также показало высокую потребность в показателях, связанных с разработкой параметров прогноза социально-экономического развития и проектов бюджета территорий. Это вызвано тем, что большая часть муниципальных образований - дотационные и зависят от бюджета региона, то есть от точности расчета проектов бюджета зависит уровень жизни населения и развитие социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, а отсюда и интерес к данным.

Однако перегруженность системы показателей, попыт-

ка охватить абсолютно все сферы деятельности на территории значительно усложняют систему информационного обеспечения муниципалитетов. Сегодня уровень экономической безопасности Америки оценивается по 12 индикативным показателям, России - по 156 показателям, а оценка социально-экономического положения муниципального образования, согласно унифицированной системе, проводится по 1204 показателям. Некоторым и этого мало. В этом вопросе должен быть разумный предел. Сотни показателей - еще не результат эффективности информационного обеспечения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 предусматривает самостоятельность местного самоуправления в решении конкретных вопросов, возложенных на муниципалитет. В этих условиях информационное обеспечение должно иметь несколько иные подходы.

Поэтому сегодня в целом не унифицированная система показателей социально-экономического развития муниципальных образований будет определять объем информационного обеспечения, а конкретные показатели, отражающие решение задач, стоящих перед муниципальным образованием в соответствии с Федеральным законом. В этом, на наш взгляд, современная специфика информационного обеспечения муниципальных образований. Предложенные Росстатом проекты Паспортов муниципальных образований в целом решают эту задачу. Однако и здесь есть вопросы. Количество задач в соответствии с ФЗ № 131 перед каждым уровнем муниципалитета различно: так, в городском округе - 27, в муниципальном районе - 20, в поселении - 22.

В то же время в проектах Паспортов городского округа 284 показателя, муниципального района - 465 показателей, сельского поселения - 211 показателей (без учета периодичности и круга обследуемых объектов). Налицо явное несоответствие количества задач количеству показателей.

Так, муниципальный район, обладающий наименьшим количеством задач (20), имеет, согласно проекту Паспорта, наибольшее количество показателей (465). В этой связи необходимо формирование системы показателей Паспортов привести в строгое соответствие с перечнем задач, стоящих перед муниципальными образованиями.

Сегодня муниципальный район, согласно Федеральному закону, не руководящая структура для поселений первого уровня, а структура, решающая собственные задачи. Поэтому он должен обладать информацией в пределах компетенции, а не сведениями, «что нам интересно».

Следует также отметить, что дифференциация проектов Паспортов для городских поселений до 20 тыс. человек и свыше 20 тыс. человек идет в противовес ФЗ № 131, так как закон не устанавливает деления муниципальных образований по численности населения, а также не предусматривает выделения в отдельный тип муниципальных образований городов - административных центров.

Региональная и муниципальная статистики сегодня неразрывно связаны с договорными работами территориальных органов Росстата. По сути дела, они составляют основу этой деятельности, так как другими работами, кроме информационно-статистических, мы в соответствии с законодательством Российской Федерации и постановлением Правительства РФ не имеем права заниматься.

В этой связи, на наш взгляд, необходимо считать одним из показателей эффективности деятельности территориальных органов Росстата объем договорных работ, выполненных на одного жителя или один хозяйствующий субъект, как основных потребителей информации. Такой подход более объективно отражает деятельность статистических структур по информационному обеспечению пользователей, а также востребованность статистической информации. Он позволяет судить об уровне развития муниципальной статистики, государственных информационных ресурсов и, не побоюсь сказать, об авторитете в регионе го-

сударственных статистических структур.

При этом при определении рангов территориальных органов по договорным работам целесообразно отказаться от коэффициентов районного регулирования, уменьшающих объем выполненных услуг. Применение коэффициентов было справедливо в плановой экономике, но в формирующихся рыночных условиях это не отражает движения информации, как товара к потребителю, поскольку сегодня не районные коэффициенты и даже не затраты на производство информации, а спрос на нее в регионе определяет цену.

В различных регионах одна и та же информация имеет разную цену. И как правило, она выше в тех регионах, где нет районных коэффициентов. Поэтому более объективным было бы ранги территориальных органов по выполнению договорных работ рассчитывать по фактически выполненному объему работ без уменьшения на коэффициенты районного регулирования.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НИЖЕГОРОДСТАТА С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОПРОСАХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Л.В. Богаткова,

Территориальный орган Росстата по Нижегородской области,

Е.Н. Почепина,

отдел по информационному обеспечению полномочного

представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе

Главной целью создания системы информационного обеспечения органов местного самоуправления является формирование информационной основы для реализации функций управления, то есть информационная поддержка процесса подготовки и принятия управленческих решений. Развитие системы информационного обеспечения органов местного самоуправления позволяет осуществлять комплексный анализ тенденций развития социально-экономического сектора, изменений в его структуре и оперативный мониторинг текущего состояния.

В целях повышения качества информационного обеспечения органов местного самоуправления районов (городов) области Нижегородстат и его районные подразделения на протяжении ряда лет занимаются вопросами создания эффективной системы информационного обеспечения на муниципальном уровне.

Следует отметить, что взаимодействие Нижегородстата и органов местного самоуправления районов (городов) Нижегородской области ведется по ряду направлений.

Так, для определения порядка информационного взаимодействия сторон, в том числе в вопросе создания системы информационного обеспечения муниципального уровня, а также повышения качества работы органов местного самоуправления с 2006 г. введено в практику заключение Соглашений между органами государственной статистики и местного самоуправления. Следует отметить, что заключение данных Соглашений способствует совершенствованию информационно-статистической деятельности.

Заклучены Соглашения об информационном взаимодей-

ствии Нижегородстата с администрациями 19 районов Нижегородской области. Работа в данном направлении продолжается.

Нижегородстат, имея достаточную информационно-статистическую базу, начиная с января 2002 г. осуществляет информационное обслуживание глав местного самоуправления районов и городов Нижегородской области согласно Перечню статистических и информационно-аналитических работ.

Данный Перечень формируется Нижегородстатом совместно с министерством экономики Нижегородской области на основе Регионального заказа на статистические и информационно-аналитические работы с учетом потребностей органов местного самоуправления.

Работы выполняются на основе данных крупных и средних предприятий области в соответствии с методологией Росстата. В Перечне работ представлены материалы, содержащие комплексный анализ экономических ситуаций, оперативный, текущий и перспективный анализ по конкретным отраслям статистики. В 2006 г. в данный Перечень включено 68 наименований работ.

Основная работа по информационному обеспечению органов местного самоуправления ведется районными подразделениями Нижегородстата.

В 2005 г. в Нижегородской области прошли выборы глав местного самоуправления. В половине районов и городов области были избраны новые главы. Поэтому первоочередная задача руководителей районных подразделений Нижегородстата - это построение взаимоотношений с органами местного самоуправления в плане позиционирования статистического

ресурса как главной информационной составляющей управления социально-экономической сферой на муниципальном уровне.

Районными подразделениями Нижегородстата проводится работа по подготовке информационно-аналитических материалов для органов местного самоуправления на основе данных статистических форм в рамках Федерального плана статистических работ, а также на основе ведомственной информации.

По запросам администраций составляются прогнозы социально-экономического развития, готовится информация о работе предприятий по видам экономической деятельности, осуществляется мониторинг социально-экономических программ района и т. п.

Для более полной характеристики социально-экономического положения районов и городов области районные подразделения Нижегородстата осуществляют досбор отчетности по интегрированным формам № П-1, П-2, П-3, П-4 по полному кругу предприятий.

Информационно-аналитическое обеспечение администраций районов осуществляется на основе заключаемых договоров. Так, в 2006 г. Нижегородстатом заключены договоры на предоставление статистической информации со всеми администрациями районов (городов) области, а также с 16 управлениями сельского хозяйства.

Кроме того, Нижегородстат осуществляет работу по ведению Паспортов районов и Паспортов городов Нижегородской области, включая города областного и районного подчинения. Паспорта содержат основные показатели, характеризующие социально-экономическое положение городов и районов, для их заполнения используется как статистическая, так и ведомственная информация.

В настоящее время информационное обеспечение органов местного самоуправления подразумевает совокупность информационных ресурсов различных ведомственных структур (статистических, финансовых, банковской системы, налоговых органов и т. д.). В основном каждая из этих структур обладает информацией определенной направленности, позволяющей рассматривать довольно узкие вопросы. Для решения сложных социально-экономических задач необходимо владеть всем комплексом информации. В связи с этим Нижегородстатом ежегодно определяется перечень ведомственных структур для получения информации, в том числе на районном уровне. Разработана и ежегодно актуализируется система социально-экономических показателей для формирования информационного ресурса на муниципальном уровне, способная всесторонне отразить количественные и качественные изменения социально-экономического развития района.

Районные подразделения Нижегородстата проводят сбор ведомственных показателей. Так, в 2006 г. сбор показателей производится от 17 ведомственных структур: инспекций управления Федеральной налоговой службы, РКЦ, РОВД, управлений соцзащиты и т. д. На основе полученной информации ведутся базы данных. Эта информация используется для подготовки информационно-аналитических материалов для органов местного самоуправления района, а также для заполнения Паспортов районов (городов) Нижегородской области.

В рамках совершенствования технологии предоставления информации органам местного самоуправления Нижегородстатом проводится работа по созданию информационно-справочных и автоматизированных систем.

ИСС «Информ-экспресс» - это информационно-справочная система, разработанная Нижегородстатом и предназначенная для ведения базы готовых документов и работы с гото-

выми документами в электронном виде. ИСС «Информ-экспресс» позволяет интегрировать информацию, упорядочить информационный обмен между структурными подразделениями администрации, систематизировать хранение электронных документов, облегчить поиск нужной информации, организовать быстрый доступ к наиболее важной и оперативно используемой информации, осуществлять выборку данных по различным ключевым признакам. Введение в работу ИСС «Информ-экспресс» в значительной степени способствует сокращению и упорядочиванию информационных потоков в структуре администрации, обеспечивает оперативный доступ к информации как любому структурному подразделению, так и верхнему руководящему звену администрации.

Одним из основных блоков информации, помещаемой в ИСС, установленной в администрации района, являются статистические и информационно-аналитические материалы Нижегородстата и его районных подразделений.

Органы местного самоуправления районов (городов) области выразили заинтересованность в сотрудничестве с Нижегородстатом в плане создания систем информационно-обеспечения. В период с 2002 по 2006 г. информационно-справочная система внедрена в 14 администрациях Нижегородской области и г. Нижнем Новгороде.

В 2005 г. разработана автоматизированная система (АС) «Сельская администрация» для организации ведения похозяйственного учета в электронном виде.

При разработке данной системы были учтены требования, изложенные в Указаниях по ведению похозяйственного учета в сельских администрациях, утвержденных Распоряжением Губернатора Нижегородской области от 06.08.2001 № 1349-р. Также был учтен опыт электронного ведения похозяйственного учета других территорий (в частности, опыт Башкортостана и Татарстана), изучены реальные условия ведения похозяйственного учета в сельских администрациях области.

АС «Сельская администрация» позволяет получать сводные итоги по сельской администрации и населенным пунктам (наличие земли под постройками, поголовье скота, списки фермеров, пенсионеров и др.). С помощью АС возможно получение справок в электронном виде (о составе семьи, о наличии скота, о собственности на дом и др.).

В настоящий момент АС «Сельская администрация» внедрена в 22 районах Нижегородской области (105 сельских администраций).

Вопросы взаимодействия органов государственной статистики и местного самоуправления, а также создания и функционирования системы информационного обеспечения на муниципальном уровне регулярно рассматриваются на региональных совещаниях, проводимых руководителями Нижегородстата совместно с представителями администраций районов (городов) Нижегородской области. Начиная с 2005 г. проводились совещания с органами местного самоуправления по вопросам организации и проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

Кроме того, ежеквартально проводятся встречи руководителей статистических органов с главами местного самоуправления или их заместителями, а также руководителями структурных подразделений администраций районов (городов) области.

Проведение совместных мероприятий активизирует процесс взаимодействия органов государственной статистики с органами власти и управления муниципального уровня и позволяет четко отработать механизм информационного обеспечения органов местного самоуправления за счет максимального удовлетворения спроса в информационных ресурсах.

