

ЗЕМСКАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА В РОССИИ – ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Информационное обеспечение местного самоуправления – достаточно серьёзная проблема не только для местных органов власти, но и для бизнеса и населения. Решение этой проблемы обычно связывается с эволюцией статистического наблюдения. В XIX веке в России расширение сферы статистического наблюдения, сбор информации для исследования общества как такового, происходившие одновременно с реформами государственного управления, породили уникальное явление – земскую статистику.



Юрий ГУЗОВ,
доцент кафедры статистики, учёта
и аудита Санкт-Петербургского
государственного университета
кандидат экономических наук
y.guzov@spbu.ru



Дина ЛЬВОВА,
доцент кафедры статистики, учёта
и аудита Санкт-Петербургского
государственного университета
кандидат экономических наук

ства устанавливались правительством для каждой категории избирателей таким образом, чтобы обеспечить преобладание наиболее «благонадежной» части местного населения – помещиков. Существовало также несколько цензов на право участия в работе земских учреждений: возрастной (25 и более лет), половой (только мужчины), правовой (отсутствие судимости), но главным был имущественный. Правительственная администрация имела право отменить любое решение земских учреждений. Всё это должно было оградить самодержавие от чрезмерного либерализма земств: именно земства выступали со многими прогрессивными начинаниями.

Основным источником средств для деятельности земств были местные сборы, как правило, взимавшиеся с учётом стоимости недвижимого имущества и его доходности. Для этой цели нужны были особые статистические работы. Расходы на проведение статистических работ изначально финансировались из местных источников, но с 1899 г., когда государство возложило на органы земской статистики оценочные работы, появилось правительственное финансирование.

Земская статистика считается чисто русским историческим явлением. Она возникла как оценочная в 1865 г. [7, с.198], но вскоре поставила перед собой новые задачи – глубоко изучить экономическую жизнь России, и в первую очередь, состояние и развитие русской деревни.

Земская статистика стремительно развивалась вместе с земским управлением. Вплоть до революции 1917 года ею накапливался огромный объём статистических материалов, но, как с грустью писал один из столпов российской статистики: «Земская статистика мало известна русским образованным людям; её труды мало подвергались использованию» [7, с.207]. Зато эти сведения были хорошо известны народническим кругам интеллигенции, которые хотели «служить народу», изучая его быт и его нужды. При этом они демонстративно выражали недоверие правительству и его статистике. По их мнению, деньги,

В статье рассматриваются главные особенности земской и современной российской муниципальной статистики, анализируется история создания и эволюция земской и муниципальной статистики.

Ключевые слова: земская статистика, муниципальная статистика, проблема информационного обеспечения местного самоуправления.

Yury Guzov, Dina Lybova. PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENTS INFORMATION SUPPORT: FROM ZEMSKY TO MUNICIPAL STATISTICS

The article examines the main features of the Russian 19th century zemsky statistics in comparison with modern municipal statistics. The history and evolution of zemsky and municipal statistics are studied as a tool for assessment of the Russian municipal sector calibre.

Keywords: zemsky statistics, municipal statistics, the problem of information support of local self-government.

УДК 330

ЗЕМСКАЯ СТАТИСТИКА

В ходе реформ 1860-х годов в 33 губерниях России были созданы органы местного самоуправления, получившие наименование земских. Они были призваны «к ближайшему участию в заведывании делами, относящимися до хозяйственных польз и нужд каждой губернии и каждого уезда». Земства должны были заниматься народным продовольствием и благотворительностью, промышленностью и торговлей, материальной помощью народному образованию и здравоохранению, почтой,

страхованием и т. п. Органами земств были губернские и уездные собрания, созывавшиеся один раз в год, и губернские и уездные земские управы, непосредственно ведавшие делами земств, избиравшиеся на трёхлетний срок.

К участию в земствах из числа владельцев недвижимого имущества привлекались три имевшие собственность на территории уезда (губернии) категории населения: землевладельцы (помещики), городские общества (купечество, фабриканты, прочие владельцы недвижимого имущества) и сельское общество (крестьяне). Нормы представитель-

VIII. Базарные цены на сельскохозяйственные произведения, скот, мясо, и дрова в 1914—1915 гг. на основании сообщений городских и уездных управ, волостных правлений и корреспондентов.

У Е З Д Ы.	Средняя цена за пуд в копейках.								Средняя цена за четверть в копейках.							
	1914 г.				1915 г.				1914 г.				1915 г.			
	Июль.	Август.	Сентябрь.	Октябрь.	Июль.	Август.	Сентябрь.	Октябрь.	Июль.	Август.	Сентябрь.	Октябрь.	Июль.	Август.	Сентябрь.	Октябрь.
Р О Ж Ь.																
Балахнинский	88	96	93	97	129	132	147	147	—	—	—	—	—	—	—	—
Семеновский	—	—	103	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Мазарьевский	—	88	92	89	110	123	145	137	—	—	—	—	—	—	—	—
Горбатовский	—	108	105	99	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ардатовский	94	93	93	101	161	145	134	166	709	719	741	839	1323	1121	1194	1392
Нижегородский	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Армавирский	—	85	102	123	—	115	130	150	664	848	796	796	1110	973	1108	1265
Княгининский	79	93	84	90	106	123	148	137	621	770	742	786	943	944	1049	1182
Васильский	84	91	82	89	701	116	116	146	875	—	—	950	—	—	—	1160
Сергачский	72	76	75	79	—	—	105	130	633	—	640	633	843	768	884	1044
Лукояновский	79	74	77	—	—	—	—	140	765	775	800	797	920	797	909	1064
По губернии	83	87	89	94	134	130	136	146	676	796	769	770	961	947	1049	1213
О В Е С Ь.																
Балахнинский	88	97	120	106	167	162	154	144	488	466	477	493	899	800	777	803
Семеновский	134	—	—	—	182	180	188	160	455	463	418	450	721	716	798	785
Мазарьевский	97	120	108	120	148	143	139	133	—	—	—	576	1020	—	—	—
Горбатовский	—	—	—	103	—	—	—	—	546	582	452	447	1029	1000	919	869
Ардатовский	103	103	94	106	181	135	114	135	525	550	465	506	868	733	622	664
Нижегородский	—	130	—	—	—	—	—	—	576	530	496	532	883	913	—	845
Армавирский	100	93	—	—	—	—	95	—	539	588	517	546	799	639	639	650
Княгининский	94	104	94	86	129	—	104	—	471	635	589	537	850	649	593	698
Васильский	92	100	88	89	137	128	127	138	717	—	765	—	—	—	—	730
Сергачский	100	87	76	74	118	115	115	120	422	552	387	423	561	521	521	580
Лукояновский	73	77	69	88	90	81	96	115	500	480	—	413	542	618	487	531
По губернии	96	103	91	96	149	136	130	139	523	558	489	506	793	716	676	696

Фрагмент страницы земского статистического отчёта

которые можно было бы истратить на школы, больницы, дороги, социальную помощь, тратились на информационное изучение местных проблем, суть которых была очевидна. Иностранцы иногда удивлялись: во многих губерниях России почти нет медицинского обслуживания, но есть прекрасная медицинская статистика [10, с.103].

Тем не менее, земская статистика представляет собой выдающееся явление в истории русской и мировой статистики. Её работы имели чрезвычайно большое значение для утверждения статистики как орудия социального познания, для выработки наиболее рациональных приемов статистической работы. Огромный статистический материал, собиравшийся и разрабатывавшийся земскими статистиками на протяжении трёх-четырёх десятилетий, явился надёжной фактической основой для глубоких исследований экономики пореформенной России, и в первую очередь, русской деревни.

Статистические работы земств продолжались около 40 лет. В своём развитии земская статистика прошла три этапа [1, с. 60]:

1870-1894 гг. – возникновение и систематическое проведение статистических работ; в этот период в организационном

и финансовом отношении земские статистические органы были независимыми от правительства;

1894-1900 гг. – расширение программы работ, включая проведение имущественной оценки; в этот период деятельность земских статистических органов была поставлена под правительственный контроль;

ЗЕМСКАЯ СТАТИСТИКА СЧИТАЕТСЯ ЧИСТО РУССКИМ ИСТОРИЧЕСКИМ ЯВЛЕНИЕМ

1900-1917 гг. – статистические работы земств субсидировались правительством (до 1 млн руб. в год), в результате чего независимость земской статистики была резко ограничена. Практически её работы прекратились с началом Первой мировой войны (в 1914 г.).

Земские статистики изучали крестьянские общины и селения, крестьянские хозяйства, частновладельческие хозяйства (помещичьи имения и др.), фабрики и заводы, промышленные и торговые заведения, города и т. п. По существу, охватывались все основные со-

циально-экономические характеристики изучаемых районов, их экономика и население.

В соответствии с организационной структурой земств статистические работы проводились, как правило, по отдельным уездам, реже губерниям (в уезде проживало примерно 800 тысяч человек, в губернию обычно входило 6-8 уездов) [1, с. 59]. Крупных промышленных предприятий на территории уезда обычно было мало, поэтому статистические данные о них использовались лишь для решения чисто оценочных задач. Иначе обстояло дело с крестьянскими хозяйствами и заведениями мелкой кустарной промышленности, число которых в уезде было, как правило, значительным. Наличие массовых данных давало возможность статистикам проводить глубокие статистические разработки.

Земская статистика делилась на основную и текущую. Основная хозяйственная статистика имела задачей выяснить общее положение хозяйства, в связи с имеющимися средствами производства. В большинстве случаев она основывалась на специальных местных (экспедиционных) исследованиях. Главным предметом этих исследований служило крестьянское хозяйство, которое с 1880 года изучалось преимущественно путём местной сплошной подворной переписи. В сравнительно небольшом числе уездов экспедиционным способом было исследовано частновладельческое хозяйство и, наконец, в единичных уездах, при помощи земской статистики, было выполнено сплошное исследование территории.

Текущая земская статистика фиксировала положение сельского хозяйства за каждый отчётный год, и, так же как и статистика департамента земледелия, основывалась в большинстве случаев на сведениях, доставленных добровольными корреспондентами, но кое-где и к ней был применён экспедиционный способ. Текущая земская статистика регистрировала также положение и изменения в промыслах, торговле, страховом и школьном деле.

Практические статистические работы стали проводиться земствами с начала 1870-х годов: в Тверской (под руководством В.И. Покровского) и в Вятской (под руководством В.Я. Заволжского) губерниях. Первоначально объём работ был невелик и организовывались они обычно силами самих земских управ. С середины 1870-х годов в течение пяти-шести лет в большинстве губерний при земствах были созданы специальные статистические бюро.

В процессе развития земской статистики произошло изменение объекта наблюдения с «крестьянской общины»

(сельского сообщества) на «двор» (индивидуальное хозяйство). Первые подворные переписи отдельных селений были исполнены в Вятской губернии в 1875 году Н.Н. Романовым и в Черниговской губернии в 1876 году П.П. Червинским. В масштабе целого уезда подворная перепись была впервые проведена в Борисоглебском уезде Тамбовской губернии в 1880 году В.И. Орловым. В основной земской статистике крестьянских хозяйств изредка применялось исследование при помощи рассылки бланков (Пермская губерния в 1870-х годах, Московская губерния в 1883 году). В большинстве случаев исследованием охватывались целые уезды [1, с. 59].

Подворные переписи крестьянских хозяйств почти всегда выполнялись особым персоналом регистраторов (постоянных или временных), которые вели опрос населения на сельском сходе. Иногда (в Санкт-Петербургской, Рязанской и частично в Тверской губерниях) перепись выполнялась народными учителями, под контролем статистического бюро. Поселенные бланки заполнялись чаще не на сходе, а в присутствии домохозяев. Составление поселенных бланков велось иногда тем же персоналом и в то же время, что и подворная перепись, или же выполнялась отдельно от подворной переписи более подготовленным персоналом.

Масштабы работ земской статистики были весьма велики. Так, к концу 1894 года, за 15 лет активной статистической деятельности, земствами были собраны, разработаны и опубликованы материалы крестьянских подворных переписей по 172 уездам, охватившим около 4 млн крестьянских дворов – примерно четвертую часть всего населения России [1, с.61]. Программы статистических исследований были значительно шире, достоверность получаемых сведений намного превосходила официальную правительственную статистику.

Однако материалы земской статистики почти не имели практического значения. Русский статистик, экономист, общественный деятель А.И. Чупров с болью писал, что тома ценнейших сведений лежат в пыли библиотек, и выражал надежду, что в будущем их изучат и по ним будет ясна картина жизни России в конце XIX в.

В определённой мере малое практическое значение материалов земской статистики было обусловлено её недостатками, а именно: разбросанностью и несопоставимостью материалов, разновременностью наблюдений, крайне разнообразными способами наблюдений и разработки при отсутствии письменных инструкций по проведению работ, что затрудняло обеспечение сопоставимости данных (считалось, что какие-либо

письменные инструкции не только не нужны, но и вредны, они сдерживают живое творческое начало в статистике).

Земскими статистиками были успешно разработаны: методика опроса, являвшегося в то время основным источником данных, карточные формуляры наблюдения; удачно применялись методы несплошного учёта и их комбинирование со сплошным учётом и т. п.

Использование многих группировок, с разных сторон раскрывающих исследуемые экономические процессы, и особенно комбинационных группировок, позволило земским статистикам проводить углубленный анализ. Этому способствовала также и сводка. Показатели сводки, охватывающие многие десятки совместно используемых признаков, создавали единую систему. Исключительно ценной особенностью земско-статистических работ был учёт своеобразия местных условий при решении методологических вопросов. Это, конечно, приводило к несопоставимости материалов по укрупненным районам и стране в целом, однако обогащало методологию исследований.

В развитии земской статистики большую роль сыграли статистические съезды и совещания, которые проводились с 1887 по 1917 годы (всего было создано 17 съездов (совещаний) по инициативе Московского юридического общества, Всероссийского земского союза, Общества русских естествоиспытателей и врачей, Статистической комиссии Русского вольного экономического общества и других организаций). На съездах обсуждались итоги отдельных работ, рекомендовались новые методы наблюдения, разработки и анализа материалов.

Социальная значимость земской статистики предопределила актуальность её работ, популярность среди широких кругов населения, активное участие в работе земских статистических бюро интеллигенции, представлявшей собой ведущую, наиболее ценную часть земско-статистических кадров.

В книге исследователя земской статистики «Теория и методы статистики» профессора кафедры статистики Санкт-Петербургского императорского университета А.А. Кауфмана [5-6] изложен опыт и достижения земской статистики в части организации статистического наблюдения; источников его погрешностей; составления программ и планов проведения работ; их основные типы и табличную обработку статистического материала. А.А. Кауфман был сторонником масштабных статистических работ, усматривая в самой их сложности возможность внутренней проверки достоверности собираемого материала. В советское время при переработке книги для пятого издания её часть, посвящен-

ная земской статистике, была исключена редакторами. Текст работы был сокращён по рекомендации государственного издательства «как явный архаизм». Взамен в неё включили «указания на работы, производимые ... органами государственной статистики» [4, с.96]. Так в советские годы завершилось огосударствление земской статистики.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА

Новый шанс использовать «информационную энергию муниципальных масс» предприняли в рамках реформы МСУ в связи с принятием нового Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор данной статьи Ю.Н. Гузов при подготовке Государственного совета по реформе местного самоуправления в 2002 г. во взаимодействии с руководством Росстата впервые сформировал статистическое описание муниципального сектора российской экономики. Муниципальный сектор тогда включал в себя 11488 муниципальных образований, в которых функционировали 283663 муниципальных депутатов, рабочих и служащих, а также 42076 муниципальных унитарных предприятий (МУПов) и 182268 муниципальных учреждений, в которых трудилось 10541,3 тыс. занятых [8]. В 2014 г. муниципальный сектор состоял из 22777 муниципальных образований, 15561 МУПа, 74 муниципальных банка, 88003 муниципальных организаций образования, 31429 муниципальных учреждения культуры и 4549 муниципальных учреждения спорта [2]. Число работников системы самоуправления достигло 490132, данные о занятых в муниципальном секторе не приводятся [2].

Необходимость создания муниципальной статистики была обусловлена многократным увеличением количества хозяйствующих субъектов, существенным сокращением количества работников государственной статистики, переходом государственной статистики на выборочные обследования, внедрением методик досчёта результатов выборочных обследований, предполагающих получение итогов лишь на региональном уровне, принципиальной невозможностью проведения статистических работ на районном уровне (например, разработки баланса денежных доходов и расходов населения), изменением технологии сбора и обработки информации в системе государственной статистики, при которой не предусматривалась обработка информации на районном уровне.

В течение последних лет нарастают

проблемы в работе со статистической информацией, которые значительно осложняют проведение анализа и прогнозирования показателей социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации.

Однако и по сей день муниципальная статистика так и не стала полноценным источником информации для принятия управленческих решений органами местного самоуправления. С одной стороны, это обусловлено объективными причинами: действующей технологией сбора информации органами статистики, отсутствием методик досчёта на муниципальном уровне, отсутствием содержательной и взвешенной концепции функционирования органов муниципальной статистики. С другой стороны, отчетливо прослеживается отсутствие средств в муниципальных образованиях на техническое оснащение статистики, проведение дополнительных статистических наблюдений, разработку (доработку) методик досчёта результатов выборочных наблюдений. Практика показывает, что в тех субъектах Российской Федерации, где службы муниципальной и государственной статистики проводят такие работы, они финансируются за счёт местных и региональных бюджетов.

Существующая система сбора, систематизации и доведения до пользователей статистической информации не отвечает требованиям времени. Выбор отслеживаемых региональными комитетами государственной статистики показателей базируется на соблюдении определённых требований Госкомстата России, а не на потребностях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Сокращена система показателей в разрезе муниципальных образований. Первичная информация о предприятиях как для муниципалитетов, так и для региональных администраций недоступна. Статистическая информа-

ция в муниципалитеты поступает от региональных комитетов статистики, а статистические органы, расположенные на территориях муниципальных образований, обеспечивают лишь сбор информации, что лишает систему оперативности.

Стоимость статистической продукции постоянно растёт и становится слишком высокой для органов местного самоуправления. В связи с ограниченными финансовыми возможностями администрации муниципальных образований ставят вопрос о снижении платы за информацию.

Сведения о результатах финансовой деятельности органы статистики получают от организаций-юридических лиц. При этом требуемая информация предприятиями и организациями часто не предоставляется, что приводит к отсутствию у органов местного самоуправления полной и достоверной информации по своей территории. Существуют проблемы с получением информации муниципальными образованиями от налоговых органов, что создаёт проблемы при составлении проектов бюджетов.

Неполное владение информацией о реальной ситуации на уровне муниципальных образований отрицательно сказывается на качестве экономических разработок. Так, отсутствует статистическая информация по городам и районам о состоянии малого предпринимательства.

Весомой проблемой для разработки полного и достоверного плана развития муниципального сектора экономики, требующей принятия мер на федеральном уровне, является несовпадение сроков выполнения прогнозов и сроков представления статистической отчетности.

Задачами муниципальной статистики на современном этапе можно считать следующие мероприятия [3, 9]:

- исследование происходящих на муниципальной территории экономических, социальных, духовных и эколо-

гических явлений в их взаимосвязи; обобщение и прогнозирование тенденций их развития;

- обеспечение муниципальных органов управления оперативной статистической информацией для осуществления управления территорией муниципального образования;

- управления муниципальным хозяйством, распоряжения имуществом и объектами муниципальной собственности, формирования и исполнения местного бюджета;

- обеспечение необходимой статистической информацией процедуры разработки муниципальных программ и их наблюдения за ходом выполнения;

- информирование населения о социально-экономических явлениях, происходящих на муниципальной территории;

- обеспечение муниципальных структур информацией, позволяющей оценить деятельность органов местного самоуправления;

- накопление баз данных для проведения мониторинга и сравнительного анализа по основным социально-экономическим показателям в разрезе локальных территориальных образований и для прогнозирования социально-экономической ситуации;

- предоставление информации региональным и федеральным органам государственной статистики и другим группам пользователей.

Таким образом, современное состояние муниципальной статистики требует серьезной государственной поддержки как в методическом, так и в информационном плане для создания реальной системы статистического наблюдения для нужд муниципального сектора. Огосударствление земской статистики завершилось её ликвидацией при советской власти. Думается, судьба муниципальной статистики будет более удачной, и она станет важным информационным источником принятия эффективных управленческих решений на муниципальном уровне. **С**

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Елисеева И. И., Дмитриев А. Л. История российской государственной статистики: 1811-2011: / Росстат. – М.: ИИЦ «Статистика России»; 2013. – 143 с.
2. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. Статистический сборник. М., Росстат. 2014.
3. Пашинцева Н.И. Формирование системы муниципальной статистики. // Вопросы статистики, №12, 2005.
4. Дмитриев А.Л. К истории статистики в университете: В.А. Лосиевская (к 115-летию со дня рождения) // Вестник СПбГУ. Сер. 5 Экономика. 2002. Вып. 4 (№ 29), с. 99-107.
5. Кауфман А.А. Автобиография // Вестник статистики. 1921. № 5-8.
6. Кауфман А.А. Теория и методы статистики. 5-е (посмертное) изд., значительно переработанное и дополненное. М.-Л., 1928.
7. Фортунатов А. Земская статистика. // Энциклопедический словарь русского библиографического института Гранат. М., 1922., Т. 21..
8. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. Доклад на Государственном совете РФ. М., 2002.
9. Маслова Н.П., Полякова И.А., Емельянова Т.В. Муниципальная статистика в России: методические подходы и приемы к становлению и развитию // Учет и статистика. 2009, №16. С.62-68.
10. Статистика в Санкт-Петербургском университете. Под ред. Соколова Я.В., Львовой Д.А. СПб., Издательство СПбГУ. 2010.