

НОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Манцуров И.Г.,
член-корреспондент
НАН Украины, д.е.н., профессор,
директор Института Системных
Статистических Исследований,
заведующий кафедры статистики,
ГВУЗ «Киевский национальный
экономический университет имени
Вадима Гетьмана» (г.Киев)
Манцурова А.Н.,
аспирант кафедры статистики
Столетова Л.Г., старший препода-
ватель кафедры статистики
imantsurov@gmail.com

Резюме

В статье рассмотрены новые базовые принципы разработки и реализации государственной политики регионального развития, которая позволяет повысить обоснованность определения значений ключевых показателей, а также оценивание результативности достижения целей и задач в процессе ее реализации.

Разработаны предложения по формированию единого методологического комплекса информационно-аналитического обеспечения разработки и реализации государственной стратегии регионального развития, ее научного сопровождения.

Ключевые слова: *индикаторы, мониторинг, развитие, регион, региональная политика, стратегия.*

Постановка проблемы. В современных условиях в Украине усиливается внимание к обоснованности выработки государственной региональной политики и стратегии ее реализации. Это обусловлено как политическими процессами, так и социально-экономическими (необходимостью совершенствования структуры национальной экономики и

повышение ее конкурентоспособности, а также обороноспособности, продолжением трансформационных преобразований, активизацией процессов европейской интеграции и децентрализации). Именно поэтому важным является научное сопровождение этого направления государственной политики, а также обеспечение мониторинга ее реализации для обоснования принятия взвешенных управленческих решений в этой сфере.

Анализ исследований и публикаций по проблеме. В современной научной литературе основное внимание уделено рассмотрению общих вопросов региональной политики (создание институциональных условий для динамичного регионального развития, повышение конкурентоспособности регионов и укрепление их инновационного и ресурсного потенциала; обеспечение воспроизводства трудовых ресурсов; развитие межрегионального сотрудничества; стимулирование инвестиционной деятельности и т.п.), в частности в работах З.Бараник [1], З.Варналя [2], М. Долишнего [3], М. Згуровского [4], С.Романюка [5], В.Симоненко [6], В.Шевчука [7] и других исследователей. В тот же время недостаточно рассмотрены вопросы, касающиеся создания единой системы информационно-аналитического обеспечения формирования и реализации государственной стратегии регионального развития, что позволит придерживаться единых методологических трендов, применять современные статистические методы и модели на основе сформированной информационной базы.

Целью данной статьи является определение особенностей формирования системы информационно-аналитического обеспечения государственной стратегии регионального развития как важного инструмента обоснования управленческих решений в сфере регионального управления, а также обеспечения контроля за их выполнением.

Изложение основного материала. Учитывая многоаспектность государственной региональной политики, ее следует определять в широком и узком понимании. В частности, в первом случае ее целесообразно рассматривать как самостоятельное направление политики государства, целью которого являются обеспечение высокого уровня качества жизни людей на всей территории страны с учетом природных, исторических, экологических, экономических, географических, демографических и других особенностей регионов, их этнической и культурной самобытности, а во втором - как важное направление государственной экономической политики, которое направлено на реализацию имеюще-

гося потенциала социально-экономического развития отдельных регионов для повышения уровня жизни населения, соблюдения гарантированных государством социальных стандартов для каждого гражданина независимо от места его проживания.

Важным инструментом региональной политики является разработка и реализация государственной стратегии регионального развития, которая в практике управления представляет собой элемент системы стратегического планирования социально-экономического развития, а в конечном концентрированном виде – программный документ с определенными целями, задачами, приоритетами, индикаторами, характеризующими достижения желаемого результата, этапами осуществления, а также комплексом необходимых мероприятий. Его разработка юридически определены Законом Украины "Об основах государственной региональной политики" [8], а практическое воплощение - соответствующими постановлениями Кабинета Министров Украины (в частности, первая Государственная стратегия регионального развития Украины (в дальнейшем - ГСРР) была принята в 2006 г. и предусматривала период ее реализации до 2015 года [9], а действующая - соответственно в 2014 году и до 2020 года [10]).

Мониторинг и оценка результативности реализации ГСРР определяется как периодическое отслеживание соответствующих индикаторов на основе официальных статистических данных и информации центральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и проведение сравнения полученных результатов с их целевыми значениями.

Анализ позволил выделить проблемные вопросы как методологического, так и организационно-экономического (включая информационно-аналитическое обеспечение) характера. И если относительно первого аспекта проблемных положений, то они касаются общих вопросов развития системы регионального управления с учетом мирового опыта и требований европейской интеграции Украины (в том числе формирование стратегии регионального развития, определение целесообразности включения определенных показателей в состав индикаторов стратегии регионального развития), то относительно второго - обеспечение их получения и расчета (в частности, корректности сопоставления индикаторов в динамике для оценки степени их выполнения), а также применение современных моделей демографического, экономического и бюджетного прогнозирования развития территорий и их адап-

тации к развитию национальной системы статистики.

Так, при оценивании результативности реализации ГСРР, во-первых, существенным методологическим недостатком является отсутствие надлежащей системности. Это проявляется в том, что в разные периоды времени на протяжении срока реализации ГСРР основные индикаторы определялись в соответствии с различными методическими положениями и структурными элементами. Так, при принятии действующей ГСРР основные индикаторы определялись и прогнозировались на период ее реализации исходя из методологии базового года (в частности, 2013г.), но при этом не применялись соответствующие демографические, экономические и финансовые модели. Именно поэтому имеют место определенные трудности при обеспечении сопоставимости данных при оценивании текущих результатов выполнения ГСРР и уточнении значений индикаторов на следующие года. Так, объективные реалии событий периода реализации ГСРР предопределяют количественное и качественное изменения направлений и тенденций социально-экономического развития страны. В частности, временная аннексия АР Крым, военная агрессия соседнего государства привели к потере существенной части производственного потенциала, активизации миграционных процессов, необходимости укрепления обороноспособности страны и т.п. Эти факторы не обходимо учитывать при отслеживании и корректном оценивании результативности выполнения ГСРР.

Во-вторых, существуют определенные проблемы со статистическим обеспечением мониторинга оценивания результативности реализации ГСРР, поскольку отдельные индикаторы имеют узковедомственную специфику (например, соотношение результатов тестирования качества знаний учеников городских и сельских общеобразовательных учебных заведений по определенным предметам; источник информации - Министерство образования и науки Украины) и не отслеживаются Государственной службой статистики, а органы, которые ответственные за проведение государственной политики в определенной сфере, не всегда отслеживают региональный разрез.

В-третьих, значения (а иногда - и перечень) основных индикаторов нуждается в уточнении и актуализации на протяжении срока выполнения ГСРР, поскольку они зависят от способности местных органов привлекать инвестиционные ресурсы из разных источников.

В-четвертых, действующий порядок проведения тендеров на осу-

ществование научно-исследовательских работ в сфере реализации региональной политики, который ориентирован главным образом на стоимость заявленных работ и краткосрочность их выполнения (как правило, в последние месяцы года), не позволяет проводить широкомасштабные долговременные систематические исследования по актуальным вопросам (которые к тому же нуждаются в как выработке соответствующей методологии, так и накоплении статистической базы).

Изучение иностранного опыта свидетельствует о целесообразности учета европейских тенденции в сфере осуществления региональной политики, основными целями которой являются:

- стимулирование развития слабых регионов;
- преодоление социальных проблем в регионах;
- выравнивание межрегиональной социально-экономической асимметрии;
- внедрение принципов стабильного динамичного регионального развития;
- углубление межрегиональных связей;
- интеграция регионов в наднациональную систему ЕС.

Следует отметить, что внедрение современных методов управления региональным развитием осуществляется на основе единой системы регионов ЕС, которая основывается на номенклатуре территориальных единиц NUTS. Кроме того, важной особенностью современной методологии, которая применяется при разработке и реализации региональной политики, является использование Форсайт-исследований, которые представляют собой систему методов экспертной оценки стратегических направлений социально-экономического и инновационного развития, выявление технологических прорывов, способных повлиять на экономику и общество в средне- и долгосрочной перспективах. Опыт свидетельствует, что, во-первых, использование технологии Форсайта способствует интенсификации процессов развития гражданского общества, формированию гражданской культуры населения, осознание границ и возможностей саморегулирования. Во-вторых, проведение Форсайт-исследований региональных проблем позволяет вырабатывать стратегические решения на научной основе с учетом интересов общества в целом, органов управления, а также бизнес структур.

При этом очень важно осуществлять обнародование возможных вариантов развития в среде участников с разнообразными интересами, и именно в концентрации усилий участников (представителей бизнеса,

органов государственного и местного управления, работников, потребителей, общественных институтов) на каком-то этапе прогноз превращается в активный процесс предвидения. В этих условиях важным является информационно-организационное обеспечение Форсайт-проекта в форме публичного освещения его результатов, и в виде организации диалога и дискуссий в обществе по предложенным прогнозируемым проблемам развития.

Ключевой проблемой применения методов Форсайтного прогнозирования на региональном уровне является формирование соответствующей системы статистических показателей с определением необходимого перечня индикаторов. В процессе исследования определены и охарактеризованы принципы построения систем индикаторов на региональном уровне. Так, к базовым исходным положениям при построении системы индикаторов целесообразно отнести такие принципы: отображение стратегических целей развития региона; ответственность за достижение значений индикаторов; декомпозиция; экономичность; сбалансированность; информационное обеспечение и его прозрачность; координирование; обоснованность и приоритетность выбора индикаторов; ограничение количества параметров; партисипативность (привлечение по возможности большего количества представителей общественности к процессу планирования, контролирование индикаторов, реагирование на изменения, принятие обоснованных решений на основе индикаторов, отслеживание взаимовлияний); систематичность контролирования; структурированность и функциональное назначение.

К основным направлениям совершенствования существующей системы оценивания результативности реализации ГСРР относятся, на наш взгляд, следующие.

I. Разработка системы статистических показателей и моделей в зависимости от целей стратегии регионального развития и оценивание результативности достижения ее целей и задач:

- определение ключевых показателей формирования ГСРР;
- выбор и построение динамических статистических моделей;
- обоснование и формирование групп факторов, которые обуславливают влияние на уровень социально-экономического развития регионов (проявлением чего является изменение значений основных статистических показателей ГСРР);
- построение моделей демографического, экономического и бюджетного

тного прогнозирования развития территорий.

II. Формирование информационной базы исследования:

- формирование информационного пространства: статистическая база, система показателей;

- создание информационной базы: разработка программного обеспечения сбора и обработки информации для формирования исходных значений обобщенных показателей демографической, экономической и бюджетной моделей;

- основные составляющие информационного обеспечения моделирования стратегии развития регионов и их функционирование.

III. Разработка сценариев развития регионов с использованием комплекса предложенных моделей:

- определение параметров применяемых динамических моделей (тенденции развития и модели демографического, экономического и бюджетного прогнозирования развития территорий), оценивание разных сценариев развития экономической и социальной системы регионов;

- проверка адекватности данных при использовании моделей и обоснование сценариев экономического и социального развития регионов.

Разработанная система регионального прогнозирования является базовой, а на ее основе могут проводиться модификации и дальнейшее совершенствование. Особенно это касается экономической части модели, которая сориентирована на основные экономические показатели развития региона и может расширяться за счет присоединения других блоков, особенно социальных и финансовых. Такая базовая модель демографического и экономического прогнозирования на среднесрочный период является основой для определения стратегического выбора региона, обоснование целей сбалансированного развития, его количественных параметров или нормативов с учетом сильных сторон и диспропорций региональной системы, возможностей финансового обеспечения и ожидаемого влияния внешних (экзогенных) факторов.

С позиции более четкого освещения результатов реализации стратегии регионального развития целесообразным является расширение показателей инвестиционной деятельности. Так, в частности, среди индикаторов ГСРР приведено лишь "объем прямых иностранных инвестиций в расчете на одного человека", что лишь фрагментарно характеризует инвестиционную деятельность (тем более, что очень часто под видом иностранных инвестиций в страну возвращают выведенные ранее капиталы). В тот же время целесообразным является включение

в состав индикаторов "объема капитальных инвестиций в расчете на один человека" (возможно, в том числе выделение инвестиции из государственного бюджета - как отображение процесса государственной поддержки развития регионов, прежде всего депрессивных), что должно характеризовать развитие предпринимательства в регионах. Это особенно важно исходя из того, что именно активная инвестиционная политика является функцией эффективного собственника, а увеличение значений указанного индикатора будет свидетельствовать о формировании благоприятной инвестиционной среды в регионах страны. Кроме того, целесообразным является также включение в состав индикаторов такого показателя, как "степень годности основных средств", динамику которого следует рассматривать как критерий обоснованности и достаточности инвестиционной политики.

Выводы. Для реализации принципа системности при разработке и осуществлении ГСРР целесообразными является применения единого методологического комплекса ее информационно-аналитического обеспечения, что должно предусматривать решение следующих вопросов:

- обеспечение формирования единой информационной базы с определением основных индикаторов и показателей, которые используются для их разработки, и факторов влияния, а также системы демографических, экономических и финансовых моделей, с помощью которых могут быть рассчитаны (спрогнозированы) и скорректированы их значения на протяжении всего периода реализации стратегии;

- учитывание при утверждении Государственной программы статистических работ на соответствующий период необходимости отслеживания как основных индикаторов ГСРР, так и показателей, которые используются при их расчете;

- совершенствование порядка и условий проведения тендеров на выполнение научно-исследовательских работ с учетом целесообразности принятия во внимание тех характеристик их участников, которые свидетельствуют о специализации на соответствующей тематике, имеют научно-методические наработки и способны качественно выполнять исследования, что в дальнейшем позволит наладить долговременные производственные связи, непрерывность исследований и обеспечить надлежащее их качество.

Формирование указанного единого методологического комплекса информационно-аналитического обеспечения разработки и реализации ГСРР позволит:

во-первых, оценивать ход ее реализации (с текущим уточнения и актуализации основных индикаторов на определенный период времени), сформировать надлежащую информационную базу данных;

во-вторых, определять факторы, которые обуславливают положительное или отрицательное влияние на изменение основных индикаторов;

в-третьих, что особенно важно, моделировать желательные параметры основных индикаторов как для Украины в целом, так и для отдельных ее регионов за счет изменения существенно влияющих факторов (например, прирост капитальных инвестиций как фактор увеличения валового регионального продукта), что позволит обосновывать комплекс мероприятий по достижению желательных параметров развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варналий З.С. Регионы Украины: проблемы и приоритеты социально-экономического развития: монография / кол. авт .; под ред .. проф. С. С.Варналия. - М .: Знание Украины, 2005. - 498 с.с.

2. Государственная стратегия регионального развития Украины на период до 2015 года (утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 21 июля 2006 №1001). - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

3. Государственная стратегия регионального развития Украины на период до 2020 года (утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 6 августа 2014 № 385). - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

4. Закон Украины "Об основах государственной региональной политики". - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

5. Манцуров И. Институциональное планирование в системе государственного регулирования экономики: монография / И.Г. Манцуров. - М .: НИЭИ, 2011.-457 с.

6. Региональная политика: методология, методы, практика / НАН Украины, Институт региональных исследований; соответ. ред. М. Нижний. - Львов, 2001.

7. Романюк С.А. Развитие регионов в открытой экономике: теория,

политика, практика: [монография] / С.А.Романюк. - М.: НАГУ, 2013. - 408 с.

8. Симоненко В. Пятилетка крутого пике. Экономические эссе / В. Симоненко. - М.: Доверие, 2016. - 327 с.

9. Форсайт экономики Украины: среднесрочный (2015-2020 годы) и долгосрочный (2020-2030 годы) временные горизонты / науч. руководитель проекта акад. НАН Украины Н. С. Згуровский. - Киев: НТУУ "КПИ", 2015 - 136 с.

10. Шевчук В. Актуальные вопросы регулирования воспроизводства основных фондов и совершенствование амортизационной политики / Шевчук, О.Рудченко // Мониторинг инвестиционной деятельности в Украине. - 2006. - Вып.1. - С.13-21.

11. Экономическая статистика: учебник: в 2 ч. - Ч.1 Макроэкономическая статистика / [И. Манцуров, А.М.Ерин, А.К. Мазуренко, З.П.Бараник, И.В.Чернишев и др.] За наук. ред. чл.-корр. НАН Украины И. Г. Манцуров; ДВНЗ "Киев. Нац. Экон. Ун-т им. Вадима Гетьмана". - М.: Финансы 2013.

Dövlətin regional siyasətinin formalaşdırılmasının yeni prinsipləri

İ.Q. Mansurov, A.N. Mansurova, L. Q. Stoletova

Xülasə

Məqalədə regional inkişafın dövlət siyasətinin realizə edilməsi və işlənilməsinin yeni baza prinsipləri nəzərdən keçirilmişdir ki, bu da əsas göstəricilərin əhəmiyyətinin müəyyən edilməsinin əsaslandırılmasını artırmağa, eyni zamanda onun realizə edilməsi prosesində məqsəd və vəzifələrə nail olmağın nəticəliliyini qiymətləndirməyə imkan verir.

Regional inkişafın dövlət strategiyasının realizə edilməsi və işlənib hazırlanmasının informasiya-analitik təminatının vahid metodoloji kompleksinin, onun elmidəstəyinin formalaşdırılması üzrə təkliflər işlənilmişdir.

Açar sözlər: indikatorlar, monitoring, inkişaf, region, regional siyasət, strategiya

New principles of the state regional policy development

Mantsurov I., Doctor of Sciences in Economics, Professor,

Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine

Mantsurova A. Post-graduate student, statistics department

Stolietova I. Senior lecturer statistics department

SHEE «Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman», Kyiv

Abstract

In the article the new basic principles of the state regional policy development are considered. This allows to increase the reasonableness of the determination of the value of the key performance indicators as well as to evaluate the effectiveness of the objectives and tasks achievements in the process of its implementation.

Key words: indicators, monitoring, development, region, regional policy, strategy