



П. И. Бурак,
д.э.н., профессор, директор
Института региональных
экономических исследований,
вице-президент РАЕН

Ключевые слова: стратегия, прогнозирование, планирование, индикаторы, административно-территориальное образование, устойчивое развитие.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ

В статье рассматриваются актуальные вопросы прогнозирования и планирования развития административно – территориальных образований на различных уровнях управления. Приводится информация о результатах анализа возможности применения на территории России индикаторов эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления рекомендованных международным стандартом, подготовленным ИСО/ТК 268. В статье предложены направления работ и принципы деятельности зеркального национального технического комитета по стандартизации ТК-115 и приведена модель перспективного нормативного обеспечения.

Все современные теории управления развитием регионов предполагают применение методов долгосрочного прогнозирования и индикативного планирования в целях достижения стабильного сбалансированного устойчивого роста и решения социальных проблем. В крупнейших городах мира разрабатываются долгосрочные прогнозы, реализуются стратегии и территориальные планы развития, обеспечивающие высокое качество жизни населения административно-территориальных образований. Необходимость и целесообразность прогнозирования и планирования экономических и социальных процессов в условиях рыночной экономики общепризнана в теории и воплощается на практике [1].

К настоящему времени в административно-территориальных образованиях РФ разработан и реализуется большой массив прогнозных и программных документов. Можно говорить о постепенном формирова-

нии их иерархии и устойчивых взаимосвязей в системе «концепция – стратегия – прогноз – программа – план». Наибольшей глубиной и системностью характеризуются прогнозные и плановые разработки в крупнейших городах – субъектах Российской Федерации: Санкт-Петербурге, Москве, а также разработки в городах Новосибирске, Самаре, Перми, Екатеринбурге, Ростове-на-Дону. Муниципальные образования (административно-территориальные образования) имеют некоторые особенности, обусловленные кругом их полномочий. Например, в Новосибирске разрабатываются:

- ♦ стратегический план устойчивого развития города;
- ♦ генеральный план города;
- ♦ прогноз социально-экономического развития города на трехлетний период;
- ♦ комплексные целевые программы как инструмент реализации стратегического плана;

- ♦ план (годовой) социально-экономического развития города;
- ♦ городские целевые программы;
- ♦ ведомственные целевые программы.

Прогнозно-аналитические разработки и планирование развития административно-территориальных образований страны должны проводиться по единым научно обоснованным принципам, на единой методической базе, закреплённой в законодательной форме. В настоящее время в Государственной думе РФ проходит обсуждение проекта закона «О государственном стратегическом планировании».

В случае его принятия, общая система прогнозных, программных и плановых документов в стране получит многоуровневую, многоэлементную, сложно подчинённую структуру (рис.1).

Отличительная черта современного прогнозирования и программирования территориального развития – формирование методологии составления прогнозов одновременно с практическими работами над ними. Не имея опыта прогнозирования развития экономики в рыночных условиях, административно-территориальные образования РФ вели и продолжают вести поиск наиболее приемлемых организационных форм и методов учета интересов административно-территориального образования, хозяйствующих субъектов, расположенных в границах конкретного субъекта РФ, и населения.

Готовящийся законопроект в разрезе прогнозирования и планирования регионального развития предусматривает разработку определённой иерархической системы документов: стратегия регионального развития РФ – стратегии социально-экономического развития ФО и отдельных крупных территорий – стратегии социально-экономического развития административно-территориальных образований РФ.

Обращает на себя внимание отсутствие единообразия и чёткости, сквозных разделов в структуре этих взаимосвязанных по своему характеру документов стратегического планирования. Также необходимо яснее определить механизмы увязки и порядок разработки документов внутри этой иерархии, установить индикаторы развития административно-территориальных образований.

В законопроекте не рассмотрены механизмы и институты реализации стратегического планирования. По нашему мнению, следует чётко определить круг структур управления, уполномоченных разрабатывать документы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

С нашей точки зрения, некоторые формулировки понятийного аппарата законопроекта не в полной мере раскрывают сущность используемых терминов и понятий и недостаточно научно обоснованы. В частности, цель социально-экономического развития определяется как «достижение состояния экономики, социальной сферы, обороны и безопасности...», в то время как целью является именно желаемое состояние, а не процесс его достижения.

В целом же попытку разработки законопроекта по стратегическому планированию в РФ, безусловно, актуального и призванного ликвидировать явную лакуну в российском законодательном поле, следует признать заслуживающей всяческой поддержки со стороны научного и экспертного сообщества, специалистов по вопросам законодательства.

Введение данного законопроекта в практику потребует разработки и принятия большого числа подзаконных актов (регламентов, порядков, методик, инструкций) и проведения научных исследований, что существенно сдвинет сроки его реального воздействия на систему стратегического планирования в регионах и на федеральном уровне.

Комплекс научно-исследовательских и методических работ по развитию системы стратегического планирования в регионах и крупнейших городах страны должен содержать следующие элементы:

- ♦ подготовку проектов региональных законов о стратегическом планировании социально-экономического развития;
- ♦ разработку «дорожной карты» введения системы стратегического планирования в регионах и муниципалитетах;
- ♦ разработку комплекса методических документов (методики, регламенты, инструкции, нормативы), обеспечивающих процессы стратегического планирования в регионах.

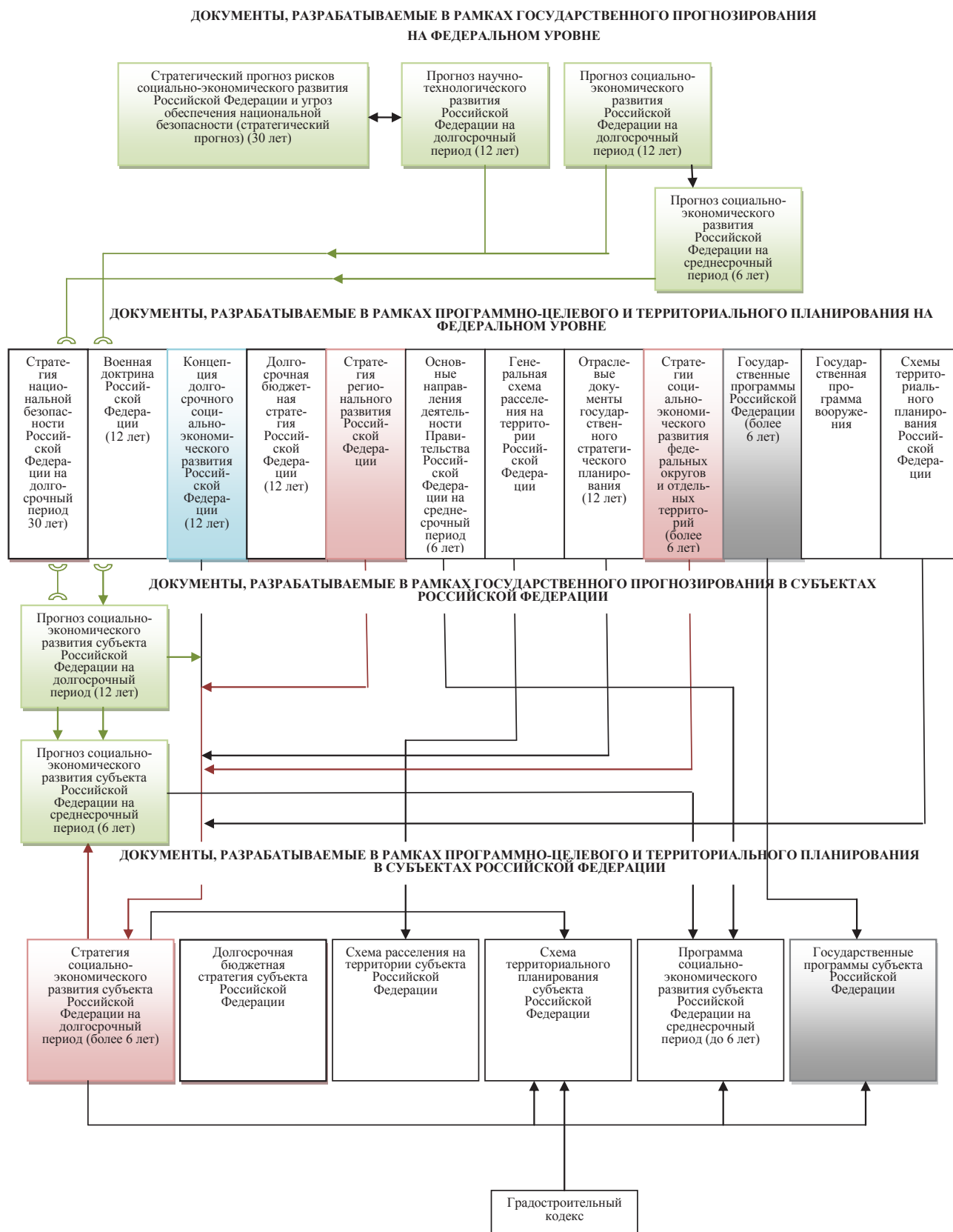


Рис.1. Система документов долгосрочного прогнозирования и планирования в РФ

♦ разработка и обоснование организационных механизмов и административных мер по реализации процедур стратегического планирования в регионах.

Одной из актуальных проблем обеспечения функционирования системы долгосрочного планирования и прогнозирования социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях является формирование системы нормативов стратегического развития.

Индикаторы – важнейший компонент стратегий перспективного развития регионов, позволяющий проводить оценку результатов разработанных для реализации стратегий краткосрочных и среднесрочных планов, проектов и т.д. Индикаторы показывают направления движения к целям стратегического развития административно-территориальных образований и поэтому могут считаться основными количественными характеристиками этих целей. Степень детализации индикаторов в связи с этим отражает детализацию целей стратегического развития регионов.

Однако в регионах России к настоящему времени не сложилось единого понимания состава и структуры укрупненных нормативов социально-экономического развития, они не имеют законодательного закрепления. Можно выделить два преобладающих подхода в понимании состава и структуры укрупненных нормативов. В рамках первого подхода используются общепринятые стандартные макроэкономические показатели развития, такие как валовой региональный продукт, индекс промышленного производства (в целом и по видам производств), объемы инвестиций в основной капитал, оборот розничной торговли, объем платных услуг населению, реальная заработная плата, производительность труда, индекс потребительских цен. В рамках второго подхода предпочтение отдается использованию совокупности показателей оценки социально-экономического развития регионов и результатов деятельности региональных администраций, содержащихся в известных указах президента страны.

Представляется целесообразным провести научные исследования по формированию комплекса укрупненных социально-экономических нормативов, которые могут быть ис-

пользованы в процессе управления долгосрочным развитием административно-территориальных образований. Могут быть рассмотрены три группы укрупненных нормативов (индикаторов) долгосрочного социально-экономического развития:

♦ макроэкономические, характеризующие состояние развития экономики и социальной сферы региона в целом;

♦ относительные структурные показатели, задающие основные пропорции и параметры социально-экономического развития, расходования бюджетных средств;

♦ отраслевые показатели, характеризующие тенденции развития основных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона.

Участие России в мировых экономических процессах и вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) ставят задачу по гармонизации индикаторов стратегического развития административно-территориальных образований с требованиями международного сообщества.

Президент Российской Федерации утвердил своим указом от 1 апреля 1996 г. № 440 «Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Концепция ориентирует на устойчивое развитие страны, что должно в перспективе обеспечить сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях повышения качества жизни и удовлетворения потребностей нынешних и будущих поколений людей.

Проблема оценки устойчивого развития территорий в направлении повышения качества жизни актуальна для всех стран и рассматривается ведущими экономистами мира как стратегическое направление международной деятельности. Среди большого многообразия определений понятия устойчивого развития территории, возможно предложить наиболее приемлемое, по мнению автора: «Устойчивое развитие – это синергитически управляемое экономико-социально-природное комплексное развитие, которое направлено на обеспечение качества жизни населения и не ставит под угрозу право будущих поколений на удовлетворение возрастающих потребностей

современного общества в неопределённо долгом промежутке времени».

Целесообразность теоретического обоснования способов установления и оценки индикаторов качества жизни признается всеми исследователями процесса устойчивого развития территорий. В настоящее время нет общепризнанного интегрального индекса, который мог бы быть приемлем для расчёта развития любой экономической системы как в России, так и за рубежом с позиции концепции устойчивого развития.

По инициативе Всемирного банка задача по научному обоснованию индикаторов устойчивого развития территорий была поручена специалистам в области регионального развития Канады. При разработке показателей были рассмотрены нормативные правовые документы, действующие на международном уровне. Среди этих документов такие нормативы, как «Организация Объединённых Наций. Показатели устойчивого развития: принципы и методология», «Статистический отдел ООН. Окружающая среда. Глоссарий» и др.

Логическим продолжением научной разработки стало создание проекта международного стандарта «Устойчивое развитие общества – показатели по городским службам и качеству жизни населения». В настоящее время стандарт, подготовленный в рамках ИСО/ТК 268, проходит обсуждение во всех странах мира, заинтересованных в объективной оценке результативности и эффективности деятельности территорий по собственному развитию и обеспечению качества жизни населения. В нём представлены индикаторы, структурированные по следующим направлениям: экономика, образование, энергия, окружающая среда, финансы, пожарная охрана и службы быстрого реагирования, управление, здоровье, отдых, безопасность, жильё, твёрдые отходы, телекоммуникации и инновации. транспортировка, городское планирование, сточные воды, вода и санитарная обработка [2, 3]. Каждое из направлений содержит комплекс основных и дополнительных индикаторов, позволяющих оценить работу как специальных территориальных служб, так и эффективность деятельности органов власти и местного самоуправления. Предлагаемый массив индикаторов способен дать в достаточно

простой форме информацию для широкого круга заинтересованных лиц о качестве проживания на территории.

Данная информация может служить объективным измерителем уровня конкурентоспособности административно-территориального образования и основанием для выбора её в качестве объекта инвестирования, в том числе и России. Для страны сегодня важно определить уровень конкурентоспособности региона, территории, города, наличие конкурентных преимуществ, выбрать отрасли и кластеры, где они имеются, и создать условия для их приоритетного развития. Надёжные конкурентные позиции становятся важнейшими условиями устойчивого развития региональной экономики [4, 5]. Регионы конкурируют между собой за привлечение инвестиций, в том числе государственных, высококвалифицированных кадров, бизнеса, право создания на своей территории особых экономических зон. Конкуренция между регионами стимулирует их развитие и способствует решению общегосударственной задачи по увеличению ВРП и росту уровня жизни населения. Непринятие на российском уровне нормативов международного стандарта означает потерю интереса к нам на международном рынке как страны, готовой к финансовому инвестированию. Большинство исследователей конкурентоспособности регионов на первое место ставят социальные факторы. При этом конкурентоспособность рассматривается как способность:

- ♦ обеспечивать высокий уровень и качество жизни;
- ♦ поддерживать устойчивые высокие темпы роста реального душевого дохода;
- ♦ создавать и поддерживать сравнительно высокий уровень доходов и заработной платы;
- ♦ обладать абсолютными и сравнительными преимуществами в целях обеспечения высокого уровня и качества жизни населения;
- ♦ генерировать постоянно растущие реальные доходы населения и жизненные стандарты.

Среди имеющихся в литературе определений понятия конкурентоспособности перспективной представляется следующая интерпретация: «Конкурентоспособность реги-

она – это обусловленное экономическими, социальными, политическими и другими факторами положение региона и его отдельных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках, отражаемое через показатели (индикаторы), адекватно характеризующие такое состояние и его динамику».

В рыночной экономике регионы России по-разному взаимодействуют между собой и государством. С одной стороны, они выступают как конкуренты, с другой стороны – как партнеры. С точки зрения государственного влияния – они могут быть: дотационными (поддерживаемые государством), финансово самодостаточными, регионами-донорами. Регионы развивают между собой межрегиональные связи, и на их отношения во многом влияют проходящие в экономике страны процессы кластеризации, инновационного развития и др. В Российской Федерации работает большое число консалтинговых и маркетинговых компаний, которые занимаются составлением рейтингов территорий и регионов. Для оценки способности региона удовлетворять потребности населения предлагается использовать показатели, характеризующие:

- ♦ объем потребления населения; условия жизни населения (обеспеченность населения потребительскими благами);
- ♦ экологическое благополучие региона, социально-экономическую безопасность;
- ♦ движение денежных средств и социальную дифференциацию населения;
- ♦ финансовое благополучие населения;
- ♦ косвенные показатели (миграционный прирост населения, ожидаемая продолжительность жизни).

Данная характеристика чрезвычайно важна для национальных и международных инвесторов с целью принятия решения о поддержке предприятий, расположенных в рамках того или иного административно-территориального образования. Оценка осуществляется в настоящее время по не стандартизированным показателям (индикаторам), а подготовленным компаниями по одной, а то и по нескольким предлагаемым методикам. В связи с этим не представляется возможным объективно оценить уровень качества развития территории и сделать обоснованный вывод.

Для оценки деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления Президент Российской Федерации издал указы: от 21 августа 2012 года №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 14 октября 2012 года №1384 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В соответствии с данными указами, например: эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценивается по одиннадцати основным показателям, таким как: ожидаемая продолжительность жизни при рождении; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); реальные располагаемые денежные доходы населения и др. Эффективность органов местного самоуправления (кроме внутригородских муниципальных образований в городах Москве и Санкт-Петербурге) определяется по тринадцати основным показателям.

Административно-территориальные образования как субъекты управления непосредственно реализуют поставленные перед обществом цели и задачи.

Подготавливаемая на основе их деятельности статистика отражает абсолютные и относительные показатели социально-экономического развития, их динамику и место в национальной экономике, но не дает прямого ответа относительно конкурентоспособности региона.

В материалах ряда ученых предлагаются авторские подходы к формированию оценочных индикаторов. Так, например, по материалам Краснодарского края Е. В. Власенко предлагает типологию территориальных образований в зависимости от значений индикаторов устойчивого развития. Все показатели делятся на экономические, социальные и экологические [4, 5].

В состав экономических показателей входят: ВРП на душу населения; инвестиции в основной капитал к объёму ВРП; индекс промышленного производства; индекс производства электроэнергии, газа и воды; удельный вес организаций, занимающихся инновационной деятельностью; удельный вес долгосрочных вложений в объёме финансовых вложений.

К социальным индикаторам отнесены: темп роста населения; чистый коэффициент миграции; уровень безработицы; ожидаемая продолжительность жизни; детская смертность на 1000 родившихся живыми; удельный вес в ВРП расходов на здравоохранение, образование и социальное обеспечение.

В экологическую составляющую включены показатели: выбросы загрязняющих атмосферу веществ на 1 тыс. руб. объема промышленного производства; объем уловленных загрязняющих веществ на 1 тыс. руб. объема промышленного производства; удельный вес рекультивированных земель в общей площади нарушенных земель; объем оборотной и последовательно используемой воды на 1 тыс. руб. ВРП; текущие затраты на охрану окружающей среды на 1 тыс. руб. ВРП; инвестиции, направленные на природоохранные мероприятия на 1 тыс. руб. ВРП.

В предлагаемом международном стандарте индикаторы представлены в более развёрнутом плане и аккумулируют информацию, характерную для административно-территориальных образований всего мира. Наряду с принятыми в России индикаторами на государственном уровне, в нём содержатся отсутствующие в отечественных отчетных данных такие индикаторы окружающей среды, как концентрация мелких твердых частиц (ТЧ 2,5), концентрация твердых частиц (ТЧ10), шумовое загрязнение, выбросы парниковых газов в тоннах на душу населения и др. [6]. В стандарте содержится комплекс индикаторов, характеризующий телекоммуникации и инновационную деятельность, например: число подключений к Интернет-сети на 10 000 человек, количество соединений с мобильных телефонов на 100 000 человек и др.

Проводимая в Российской Федерации региональная политика направлена на развитие административно-территориальных образований и обеспечение качества жизни проживающего в них населения независимо от места пребывания человека, его социального положения и вероисповедования.

Россия является участником ВТО и гармонизирует свою деятельность с мировым сообществом. В связи с этим необходимость создания зеркального национального технического комитета по стандартизации в области

устойчивого развития административно-территориальных образований очевидна. Такой комитет – ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований» был создан приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 19 июля 2012 г. № 504. Инициатором его формирования выступил «Тест-С.-Петербург», имеющий большой опыт работы по внедрению и сертификации систем менеджмента качества в органах власти и органах местного самоуправления. Идею создания нового технического комитета по стандартизации поддержал Институт региональных экономических исследований (ИРЭИ). Институт имеет богатый (тридцатилетний) опыт работы в области научных исследований по актуальным проблемам социально-экономического развития регионов России, в том числе крупных городов: Москвы, Санкт-Петербурга. Целью подкомитета является разработка системы показателей, характеризующих эффективность деятельности административно-территориальных образований, их устойчивое развитие и качество жизни населения. К числу объектов стандартизации ПК-2 / ТК 115 отнесены:

- ♦ понятийный аппарат в области устойчивого развития территории;
- ♦ показатели безопасного развития территории;
- ♦ базовые индикаторы развития;
- ♦ показатели качества государственных услуг;
- ♦ показатели качества муниципальных услуг;
- ♦ методы оценки деятельности и эффективности.

Стратегия подкомитета базируется на принципах, заключающихся в следующем:

- ♦ систематическое изучение отечественного рынка государственных и муниципальных услуг с точки зрения его потребностей в международных стандартах;
- ♦ приоритетность разработки стандартов для обеспечения соблюдения требований регламентов на безопасность в части государственных и муниципальных услуг;
- ♦ обеспечение соответствия уровня национальных стандартов интересам национальной экономики и международным нормам и правилам;

♦ обеспечение максимального участия и взаимного сотрудничества заинтересованных сторон на всех этапах работ по разработке документов по стандартизации;

♦ создание прозрачных и открытых для участия заинтересованных лиц процедур разработки стандартов;

♦ эффективное использование имеющихся в распоряжении подкомитета ресурсов, включая современные информационные и коммуникационные технологии.

Перспективная структура нормативного регулирования устойчивого развития административно-территориальных образований на российском уровне представлена на рис.2.

К числу перспективных разработок, гармонизированных с международными стан-

дартами, можно отнести разработку национальных стандартов:

♦ устойчивое развитие административно-территориальных образований. Базовые индикаторы развития территории;

♦ устойчивое развитие административно-территориальных образований. Требования к качеству деятельности многофункциональных центров;

♦ устойчивое развитие административно-территориальных образований. Качество муниципальных услуг;

♦ устойчивое развитие административно-территориальных образований. Качество государственных услуг.

Таким образом, проведение работ по стандартизации в целях обеспечения на меж-



Рис. 2. Перспективная структура нормативного регулирования устойчивого развития административно-территориальных образований

дународном и национальном уровнях устойчивого развития административно-территориальных образований и обеспечения качества жизни местного населения становится своевременным и важным. Инвестиционные процессы обуславливают необходимость разработки механизмов рейтинговой оценки, системы рейтинговых оценок, руководства по оценке и критериев соответствия [7]. Многие административно-территориальные образования и консалтинговые компании разрабатывают свои собственные системы рейтинговой оценки, которые только приводят к беспорядку и препятствуют внедрению интегрированных и последовательных подходов. В связи с этим проводимая работа по выбору стратегических ориентиров развития административно-территориальных образований, согласованных с положениями международных стандартов, безусловно, положительно отразится на формировании условий для устойчивого развития территорий и качестве жизни населения регионов России.

Литературы

1. Стратегическое планирование, проблемы и перспективы реализации в системе государственно-

го управления российской экономикой: сб. научн. ст. – М.: ОАО «ГУП ЭКОНОМИКА», 2012. – 300 с.

2. Организация Объединенных Наций. Показатели устойчивого развития: принципы и методология [ISBN 92-0-116204-9. Апрель 2005 г. STI/PUB/1222] http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222_web.pdf

3. Статистический отдел ООН. Окружающая среда. Глоссарий [Опубликовано в 1997 г., обновлен в 2001 г.]. <http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/default.asp>

4. Печаткин В. В. Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов / В. В. Печаткин, В. А. Перфилов // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 3 (35).

5. Чайникова Л. Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона / Л. Н. Чайникова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008.

6. Власенко Е. В. Разработка системы показателей для расчёта интегрального показателя устойчивого развития региона / Е. В. Власенко // Экономические аспекты стратегии модернизации России: потенциал и перспективы реализации социальных и технологических инноваций.: мат. междунар. науч.-практ. конф. Ч. 2 / Под ред. О. В. Иншакова и др. – Краснодар: ЮИМ, 2011.

7. Основы экономики крупного города / Бурак П. И. [и др.]; РАЕН. – М.: Экономика, 2009.

© Бурак П. И.