

ОЦЕНКА УРОВНЯ ПЛАНОВОЙ АКТИВНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2009 К.Ю. Егоров*

Ключевые слова: регион, планирование, плановые документы, стратегия, концепция, программа, уровень плановой активности, уровень стратегирования, уровень концептуирования, уровень программирования.

Рассматривается методика расчета предложенного показателя уровня плановой активности, являющегося количественно-качественной характеристикой процесса регионального планирования, на основе принятых и реализуемых региональных плановых документов и нормативно-правовых актов, обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку.

Современная практика регионального управления показывает, что во всех субъектах Российской Федерации осуществляется определенная деятельность по средне- и долгосрочному планированию. В каждом регионе в рамках исполнительных органов государственной власти существуют структурные подразделения, отвечающие за разработку и реализацию плановых документов¹. Например, ответственными за подготовку и реализацию долгосрочных стратегий социально-экономического развития территорий являются в Самарской области - Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, в Республике Коми - Министерство экономического развития Республики Коми, в Республике Саха (Якутия) - Министерство экономики и прогнозирования Республики Саха (Якутия), в Сахалинской области - Управление стратегического развития Сахалинской области, в Новосибирской области - Департамент стратегического управления и планирования Новосибирской области и т.д. Разработкой и реализацией региональных отраслевых концепций, стратегий, целевых программ, как правило, занимаются профильные структурные единицы².

Вместе с тем плановая активность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации неодинакова и зависит от принимаемых управленческих решений на уровне руководства, от знаний, квалификации и опыта управленческого персонала, от количества и качества принимаемых и реализуемых плановых документов.

В целях определения межрегиональных различий в области планирования ниже делается попытка в разработке и применении интегрированного показателя, получившего название "уровень плановой активности".

Уровень плановой активности (применительно для региона) - это количественно-качественная характеристика процесса планирования, осуществляемого органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемый показатель может быть представлен в виде функции, зависящей от количественных (определяемых) и качественных (безразмерных) переменных:

$$УПА = f(A_{cd}, B_{cd}, C_{cd}, D_{cd}, E_{cd}, F_{cd}), \quad (1)$$

где УПА - уровень плановой активности в регионе; A_{cd} - количество плановых документов, реализуемых исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации; B_{cd} - количество принятых плановых документов; C_{cd} - количество принятых нормативных документов, не отнесенных к категории плановых документов, но обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку; D_{cd} - оценка реализуемых плановых документов; E_{cd} - оценка нормативной правовой базы, регламентирующей планово-прогнозную деятельность региона; F_{cd} - оценка деятельности (знаний, опыта, управленческих решений) исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регионального планирования.

* Егоров Кирилл Юрьевич, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: kid-dik@list.ru.

Каждый из частных показателей рассчитывается по следующей формуле:

$$P = \frac{\text{факт.знач. } X_i - \text{мин.знач. } X_i}{\text{макс.знач. } X_i - \text{мин.знач. } X_i},$$

$$i = 1, 2, 3, \dots, n, \quad (2)$$

где n - количество регионов; $\text{факт.знач. } X$ - фактическое значение региона по показателю; $\text{мин.знач. } X$ - наименьшее значение региона по показателю; $\text{макс.знач. } X$ - наибольшее значение региона по показателю.

Значения каждого из частных показателей находятся в диапазоне от 0 до 1.

Интегральный показатель рассчитывается как среднеарифметическое из частных показателей:

$$УПА = \frac{A_{cd} + B_{cd} + C_{cd} + D_{cd} + E_{cd} + F_{cd}}{6}. \quad (3)$$

Представленный алгоритм расчета дает возможность показать реальную дистанцию между регионами по каждому из выбранных показателей и отражает эти различия при суммировании. Чем сильнее частные показатели региона отличаются от наихудших значений ($\text{мин.знач. } X$), тем выше его уровень плановой активности.

Рассматривая элементы агрегированного показателя, следует отметить, что первые три переменные (A_{cd} , B_{cd} , C_{cd}) являются количественными показателями и характеризуют интенсивность деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регионального планирования. При этом под количеством принятых нормативных документов, не отнесенных к категории плановых документов, но обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку, понимаются нормативные акты о внесении изменений и дополнений в действующие плановые документы и нормативные акты, обеспечивающие процесс регионального планирования (правовые документы, регламентирующие разработку и реализацию плановых документов, образование организационных структур по разработке или реализации плановых документов, мероприятия по их реализации).

Среди количественных показателей активность исполнительных органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации в сфере планирования в наибольшей степени отражает количество принятых плановых документов, а в наименьшей степени - количество принятых нормативных документов, не отнесенных к категории плановых документов, но обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку. Поэтому при расчетах уровня плановой активности данные показатели будем рассматривать с весовыми коэффициентами равными, соответственно, 1,5 и 0,5.

Последние три переменные (D_{cd} , E_{cd} , F_{cd}) являются качественными показателями и могут быть определены на основе системы различных критериев с использованием методической оценки.

Поскольку разработка системы критериев и определение рассматриваемых оценок является сложной научно-практической задачей, требующей большого объема располагаемой информации других субъектов Российской Федерации, делается допущение о том, что в субъектах Российской Федерации качественные стороны процесса регионального планирования и управления являются одинаковыми, т.е. в оценке реализуемых плановых документов, в оценке нормативной правовой базы, регламентирующей планово-прогнозную деятельность региона, и в оценке деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регионального планирования нет существенных различий между регионами. Тогда формула (3) примет следующий вид:

$$УСА = \frac{A_{cd} + 1,5B_{cd} + 0,5C_{cd}}{3}. \quad (4)$$

Для апробирования рассмотренной выше методики использовались показатели 8 субъектов Российской Федерации: Республики Северная Осетия-Алания, Астраханской, Вологодской, Иркутской, Самарской, Кемеровской, Нижегородской, Ростовской областей.

Количество принятых и реализуемых плановых документов в регионах было определено на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации, выносимых для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации, размещенных на официальном сайте Минрегиона России³,

Показатели, необходимые для расчета уровня плановой активности в субъектах РФ в 2007-2008 гг.*

Субъект РФ	Количество принятых плановых документов, ед.		Количество реализуемых плановых документов, ед.		Количество принятых нормативных правовых актов, обеспечивающих разработку, реализацию и корректировку плановых документов, ед.	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	13	10	27	29	2	2
Астраханская область	31	13	41	45	14	23
Вологодская область	16	11	36	49	39	50
Иркутская область	11	10	39	42	25	33
Кемеровская область	28	7	37	44	70	104
Нижегородская область	22	22	60	61	49	54
Ростовская область	11	10	24	33	35	78
Самарская область	10	15	32	36	28	42

* Подсчет показателей произведен без учета ведомственных целевых программ, плановых документов, рассчитанных на краткосрочную перспективу (один год).

нормативных правовых актов, размещенных в правовой информационной системе КонсультантПлюс⁴, а также плановых документов, представленных на официальных сайтах администраций (правительств) субъектов Российской Федерации.

Подсчет количества принятых нормативных документов, не отнесенных к категории плановых документов, но обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку, также осуществлялся на основе нормативных актов правовой информационной системы КонсультантПлюс.

Значения показателей для расчета уровня плановой активности в регионах в 2007 и 2008 гг. представлены в табл. 1, из которой видно, что наибольшее количество принятых и реализуемых плановых документов в 2007-2008 гг. среди рассматриваемых регионов наблюдалось в Нижегородской и Астраханской областях, а наименьшее - в Ростовской области и Республике Северная Осетия -

Алания. За данный период наибольшее количество нормативных актов, обеспечивающих разработку, реализацию и корректировку плановых документов, было принято в Кемеровской и Ростовской областях, наименьшее - в Астраханской области и Республике Северная Осетия - Алания.

На основе представленных формул (2) и (4) рассчитан уровень плановой активности в регионах в 2007 и 2008 гг. (табл. 2).

Наибольшее значение по уровню плановой активности в 2007 и 2008 гг. занимала Нижегородская область. Лидирующие ее позиции обусловлены значительным количеством принятых и реализуемых региональных плановых документов, а также большим количеством принятых нормативных правовых актов, обеспечивающих разработку, реализацию и корректировку плановых документов (см. табл. 1). По последнему показателю самые высокие значения наблюдались в Кемеровской области, обусловленные принятием

Таблица 2

Уровень плановой активности в субъектах РФ в 2007-2008 гг.

Субъект РФ	УПА		Место по УПА	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	0,099	0,100	8	8
Астраханская область	0,687	0,401	3	4
Вологодская область	0,345	0,420	4	2
Иркутская область	0,219	0,286	5	6
Кемеровская область	0,716	0,323	2	5
Нижегородская область	0,734	0,918	1	1
Ростовская область	0,105	0,266	7	7
Самарская область	0,138	0,405	6	3

большого числа нормативных правовых актов о внесении изменений в программные документы, а также нормативных актов о разработке областных целевых программ. В 2008 г. по сравнению с 2007 г. по уровню плановой активности произошло ухудшение межрегионального положения в Астраханской, Иркутской, Кемеровской областях, улучшение - в Самарской, Вологодской областях.

Существенным недостатком рассмотренной выше методики расчета уровня плановой активности в регионах является то, что на его результаты большое влияние оказывают количественные показатели программных документов. По количеству принятых и реализуемых плановых документов программы занимают значительную их долю. Это в свою очередь обуславливает высокие значения количества принятых нормативных правовых актов, обеспечивающих разработку, реализацию и корректировку программ среди других плановых документов. В целях разрешения выявленного недостатка при определении уровня плановой активности в регионе целесообразно предусмотреть равнозначное влияние основных плановых документов: стратегий, концепций, программ (региональные схемы пространственного развития не учитываются в связи с незначительным их влиянием на общий показатель). Для этого введем следующие показатели: уровень концептуирования, уровень стратегирования, уровень программирования.

Уровень стратегирования (применительно для региона) - количественно-качественная характеристика процесса стратегирования (разработки комплексных и отраслевых стратегий), осуществляемого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Уровень концептуирования (применительно для региона) - количественно-качественная характеристика процесса концептуирования (разработки комплексных и отраслевых концепций), осуществляемого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Уровень программирования (применительно для региона) - количественно-качественная характеристика процесса программирования (разработки комплексных и отраслевых программ), осуществляемого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемые показатели могут быть представлены в виде функций, зависящих от переменных. Для этого воспользуемся формулой (1), но без учета оценки нормативной правовой базы, регламентирующей планово-прогнозную деятельность региона, и оценки деятельности исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации в области регионального планирования, поскольку данные показатели целесообразно использовать при характеристике регионального планирования в целом, а не по отдельным его видам:

$$УС = f(A_c, B_c, C_c, D_c), \quad (5)$$

$$УК = f(A_k, B_k, C_k, D_k), \quad (6)$$

$$УП = f(A_p, B_p, C_p, D_p), \quad (7)$$

где УС - уровень стратегирования в регионе; УК - уровень концептуирования в регионе; УП - уровень программирования в регионе; A_c, A_k, A_p - количество реализуемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, соответственно, стратегий, концепций, программ; B_c, B_k, B_p - количество принятых стратегий, концепций, программ; C_c, C_k, C_p - количество принятых нормативных документов, не отнесенных к категории плановых документов, но обеспечивающих разработку, реализацию и корректировку стратегий, концепций, программ; D_c, D_k, D_p - оценка реализуемых стратегий, концепций, программ.

Так же, как и в случае с качественными параметрами уровня плановой активности (см. выше), будет сделано допущение о том, что в оценке реализуемых плановых документов (стратегий, концепций, программ) нет существенных различий между регионами.

Формулы для оценки уровня стратегирования, концептуирования, программирования имеют следующие виды:

$$УС = \frac{A_c + 1,5B_c + 0,5C_c}{3}, \quad (8)$$

$$УК = \frac{A_k + 1,5B_k + 0,5C_k}{3}, \quad (9)$$

$$УП = \frac{A_p + 1,5B_p + 0,5C_p}{3}. \quad (10)$$

В свою очередь каждый из частных показателей рассчитывается по формуле (2).

На основе необходимых данных по указанной методике были осуществлены расче-

Таблица 3

Уровень стратегирования в субъектах РФ в 2007-2008 гг.

Субъект РФ	УС		Место по УС	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	0,000	0,167	8	6
Астраханская область	0,111	0,000	7	8
Вологодская область	0,222	0,722	5	2
Иркутская область	0,167	0,333	6	5
Кемеровская область	0,833	0,556	1	3
Нижегородская область	0,278	0,444	4	4
Ростовская область	0,722	0,111	2	7
Самарская область	0,389	0,833	3	1

Таблица 4

Уровень концептуирования в субъектах РФ в 2007-2008 гг.

Субъект РФ	УК		Место по УК	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	0,000	0,000	8	8
Астраханская область	0,591	0,717	1	1
Вологодская область	0,586	0,667	2	2
Иркутская область	0,347	0,172	6-7	7
Кемеровская область	0,559	0,450	3	4
Нижегородская область	0,509	0,550	4	3
Ростовская область	0,347	0,389	6-7	6
Самарская область	0,465	0,394	5	5

Таблица 5

Уровень программирования в субъектах РФ в 2007-2008 гг.

Субъект РФ	УП		Место по УП	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	0,311	0,310	6	6
Астраханская область	0,437	0,289	3	7
Вологодская область	0,330	0,196	5	8
Иркутская область	0,353	0,474	4	2
Кемеровская область	0,720	0,331	1	5
Нижегородская область	0,710	0,918	2	1
Ростовская область	0,152	0,361	7	4
Самарская область	0,126	0,362	8	3

ты и определены значения агрегированных показателей (УС, УК, УП) для тех же субъектов Российской Федерации, что рассматривались ранее (табл. 3, 4, 5).

Результаты расчетов показали, что по уровню стратегирования в 2007 г. лидирующие позиции занимала Кемеровская область, в 2008 г. - Самарская область. Высокие значения регионов по данному показателю обусловлены наибольшим количеством реализуемых в них стратегий по сравнению с другими субъектами Российской Федерации. По уровню концептуирования за рассматриваемый период высокие значения наблюдались в Астраханской области, обусловленные большим количеством принятых концепций отраслевых целевых программ. По уровню

программирования в 2007 г. наибольшие значения были характерны для Кемеровской и Нижегородской областей, в 2008 г. - для Нижегородской и Иркутской областей. Значительное ухудшение положения Кемеровской области по рассматриваемому показателю (с 1-го по 5-е место) обусловлено резким сокращением количества принятых в регионе программных документов. Аналогичная тенденция наблюдалась в Астраханской и Вологодской областях. В 2008 г. по сравнению с прошлым годом по данному показателю значительно улучшили свои позиции Самарская и Ростовская области (с 8-го по 3-е место и с 7-го по 4-е место, соответственно).

Как уже было сказано, существенным недостатком рассчитанного ранее показате-

Таблица 6

Значения показателя корреляции между уровнем плановой активности и уровнями стратегирования, концептуирования и программирования в субъектах РФ в 2007-2008 гг.

	УС		УК		УП	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
УПА	0,14	0,27	0,67	0,57	0,89	0,80

ля уровня плановой активности в регионах (см. табл. 2) является высокая его зависимость от количества принятых и реализуемых в регионах такого вида плановых документов как программ. Об этом свидетельствуют значения корреляционной зависимости между уровнем плановой активности и уровнями стратегирования, концептуирования и программирования в рассматриваемых субъектах РФ в 2007 и 2008 гг., полученные на основе статистической функции "КОРРЕЛ" программного продукта Microsoft Excel. Из табл. 6 видно, что в отличие от уровня стратегирования и уровня концептуирования уровень программирования сильно коррелирует с уровнем плановой активности. Значения показателя корреляции в 2007 и 2008 гг. составили, соответственно, 0,89 и 0,8. Известно, что чем ближе значения корреляции к 1, тем сильнее зависимость между рассматриваемыми переменными.

В целях разрешения указанного недостатка при определении уровня плановой активности в регионе необходимо учитывать основные процессы регионального планирования (стратегирование, концептуирование, программирование), т.е. целесообразно исходить не из общего количества плановых документов, рассматриваемых в целом, в структуре которых львиную долю занимают программные документы, а из количества плановых документов, рассматриваемых по основным их видам в отдельности, которые при под-

счете показателя будут оказывать на него равнозначное влияние.

Таким образом, при определении уровня плановой активности в регионе следует исходить из уровня его стратегирования, уровня концептуирования и уровня программирования, а также из оценки нормативной правовой базы, регламентирующей планово-прогнозную деятельность региона, оценки деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регионального планирования:

$$УПА = f(УС, УК, УП, E_{cd}, F_{cd}). \quad (11)$$

Тогда формула расчета уровня плановой активности без учета качественных параметров примет следующий вид:

$$УПА = \frac{УС + УК + УП}{3}. \quad (12)$$

На основе указанной формулы и значений показателей, представленных в табл. 3, 4, 5, произведены расчеты и получены значения уровня плановой активности в субъектах Российской Федерации в 2007 и 2008 гг. (табл. 7).

В 2007 г. наибольшее значение по уровню плановой активности среди рассматриваемых субъектов Российской Федерации занимала Кемеровская область, в 2008 г. - Нижегородская область. Наихудшие позиции наблюдались в Республике Северная Осетия - Алания, обусловленные недостаточно активной деятельностью региональных органов власти в сфере разработки и реализации таких

Таблица 7

Уровень плановой активности в субъектах РФ в 2007-2008 гг. на основе уровней стратегирования, концептуирования и программирования

Субъект РФ	УПА		Место по УПА	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Северная Осетия - Алания	0,104	0,159	8	8
Астраханская область	0,380	0,335	4-5	5
Вологодская область	0,380	0,528	4-5	3
Иркутская область	0,289	0,327	7	6
Кемеровская область	0,704	0,445	1	4
Нижегородская область	0,499	0,637	2	1
Ростовская область	0,407	0,287	3	7
Самарская область	0,327	0,530	6	2

плановых документов, как концепции и стратегии. В 2008 г. по сравнению с 2007 г. значительно улучшила свои позиции по показателю Самарская область (с 6-го по 2-е место, соответственно) за счет улучшения межрегионального положения по уровню программирования и стратегирования (см. табл. 3, 5). Значительно ухудшила свои позиции Ростовская область (с 3-го по 7-е место) за счет снижения межрегионального положения по уровню стратегирования.

Таким образом, применение разработанной методики расчета агрегированного показателя уровня плановой активности в регионах позволяет сделать вывод о том, что оценка количественно-качественной характеристики процесса регионального планирования является сложной наукоемкой и трудоемкой задачей, требующей большого объема необходимой информации, высоких экспертных навыков, научно-

практического опыта в области регионального планирования. В целях определения межрегиональных различий в интенсивности осуществления стратегического планирования в регионах предложен вариант оценки уровня плановой активности с позиции количественного подхода на основе принятых и реализуемых региональных плановых документов и нормативно-правовых актов, обеспечивающих их разработку, реализацию и корректировку.

¹ *Егоров К.Ю.* Анализ институциональных основ процессов регионального стратегического планирования в Российской Федерации // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. 2008. № 8 (46). С. 21.

² *Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

³ См.: <http://www.minregion.ru>.

⁴ См.: <http://www.consultant.ru>.

Поступила в редакцию 17.11.2009 г.