DOI <https://doi.org/10.18551/rjoas.2017-11.36>

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

**FORECASTING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AS A BASIS
FOR INCREASING THE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION
OF STATE PROGRAMS FOR REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT**

Шахватова С.А.*, кандидат экономических наук
Shakhvatova S.A., Candidate of Economic Sciences

Татарина Е.С., старший преподаватель
Tatarinova E.S., Senior Lecturer

**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, Москва, Россия**
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

*E-mail: ssha76@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Важнейшим направлением социально-экономической политики государства на современном этапе выступает повышение эффективности социально-экономического развития регионов за счёт имеющихся экономических ресурсов. Большинство регионов на настоящем этапе развития использовали все возможности экстенсивного развития, в связи с чем столкнулись с необходимостью поиска вариантов интенсивного развития за счёт применения инновационных подходов и методов развития. Обозначенные проблемы могут быть решены на основе прогнозирования, которое помогает повысить эффективность и результативность реализации государственных программ регионального экономического развития. В статье определяются основные проблемы, связанные с прогнозированием социально-экономического развития региона, а также предлагаются меры по повышению эффективности и результативности реализации государственных программ регионального экономического развития.

ABSTRACT

The most important direction of socio-economic policy at the present stage is the increase of efficiency of socio-economic development of regions due to available economic resources. Most regions on the present stage of development used all possibilities of extensive development, therefore faced with the necessity of finding options intensive development through innovative approaches and methods development. The indicated problem can be solved on the basis of forecasting, which helps to improve the efficiency and effectiveness of implementation of state programs on regional economic development. The article identifies the main problems associated with forecasting socio-economic development of the region and proposes measures to improve the efficiency and effectiveness of implementation of state programs on regional economic development.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Стратегическое планирование, прогнозирование, социально-экономическое развитие, регион, государственные программы.

KEY WORDS

Strategic planning, forecasting, socio-economic development, region, state program.

Анализ и прогнозирование социально-экономического развития выступает первоначальным этапом управления региональным развитием. Обоснованный прогноз

является основой для определения целей социально-экономического развития региона, его результаты используются для уточнения программных мероприятий и определения приоритетов в развитии регионального хозяйственного комплекса. Прогнозирование социально-экономического развития региона выступает важным элементом в системе стратегического планирования, при помощи которого можно более точно ориентироваться в сложившейся экономической ситуации, выбирать основные направления перспективного развития региона, определяя место и роль в общероссийском экономическом пространстве. Важнейшей проблемой, возникающей в процессе стратегирования развития региона, является необходимость гибко и быстро реагировать на изменения внешних и внутренних факторов функционирования экономики региона, перестраивая и оперативно пересчитывая прогнозные индикаторы. При этом важно помнить, что стратегия направлена на создание объективных условий долгосрочного социально-экономического развития региона, которое может замедлиться в результате экономических кризисов либо несущественно отклониться от намеченного курса, но целевое направление развития должно остаться неизменным.

Прогнозирование и планирование выступают одной из главных форм осуществления региональной политики и ставят своей целью определение и обоснование перспектив будущего социально-экономического развития региона. Прогнозирование, выступая элементом предвидения социально-экономической ситуации в регионе, дает возможность предсказать вероятную динамику основных показателей в зависимости от сложившихся условий развития внешней и внутренней среды. Планирование делает возможным внедрение в практику государственного управления соответствующих управленческих решений, в основе которых лежат прогнозные варианты развития ситуации, и которые направлены на достижения желаемого состояния социально-экономического развития региона. Таким образом, прогнозирование и планирование социально-экономического развития региона моделируют будущие состояния социально-экономической сферы с учётом независимых от субъектов управления внешних и внутренних факторов.

Прогнозирование является начальным этапом процесса формирования любого плана. Сущность прогнозирования состоит в том, что при помощи какой-либо конкретной методологии определяются тенденции и закономерности в развитии объекта исследования, после чего осуществляется процесс моделирования будущего желаемого состояния социально-экономической системы региона. Базой методологии прогнозирования регионального социально-экономического развития являются исследовательский и целевой подход к прогнозированию (рисунок 1).

Рисунок 1 – Взаимосвязь целевого и исследовательского подходов к прогнозированию

Результаты, полученные в ходе осуществления прогнозных расчетов социально-экономического развития региона, необходимы органам государственного управления для обоснования целей и задач социально-экономического развития, разработки и обоснования выбора определенных инструментов социально-экономической политики региональных органов власти, повышения эффективности использования ограниченных ресурсов, используемых при производстве частных благ и оказании государственных услуг.

Первой проблемой, возникающей при построении прогнозов, является выбор методологии прогнозирования, которая учитывала бы основные закономерности, характерные для определённых этапов развития региональной экономики.

Прогнозирование уровня регионального социально-экономического развития опирается на объективные закономерности экономического развития, логику, качественные статистические данные и экономико-математические и статистические методы исследования.

Планирование перспектив социально-экономического развития региона с учётом требуемых критериев является обязанностью каждого региона. При целевом подходе к прогнозированию предполагаемая цель и её будущие параметры выступают отправной точкой прогноза, и формируют базу для построения долгосрочных прогнозов регионального развития.

Однако, с другой стороны в основе прогноза лежит база ретроспективных аналитических данных, на основе которых изучается текущее состояние региона в зависимости от имеющихся ресурсов. Данный подход называется исследовательским прогнозированием.

Таким образом, процесс прогнозирования представляет собой ключевой этап развития региональной социально-экономической системы. Достоверность и точность прогнозирования напрямую влияет на эффективность принимаемых решений как на региональном, так и на федеральном уровне.

Нормативными основами прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов являются различные нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней. Основными федеральными нормативными актами, определяющими общие процедуры прогнозирования социально-экономического развития и порядок взаимодействия органов государственной власти, являются: Федеральный закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г.; Постановление Правительства РФ №1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» от 4 января 1999 г.; Постановление Правительства РФ №596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» от 22 июля 2009 г.; Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г.

Разработка прогнозов социально-экономического развития на уровне регионов регламентируется законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с нормами федеральных законодательных актов, прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов должны составляться ежегодно по поручениям Правительства РФ в соответствии со схемой процедур разработки прогноза социально-экономического развития РФ, которая устанавливает последовательность, основные этапы подготовки прогнозных документов и состав участников этой работы.

Нормативно-правовые акты субъектов федерации, регламентирующие вопросы прогнозирования, уточняют и конкретизируют деятельность региональных органов власти по разработке прогнозов развития, определяют общие подходы к региональному прогнозированию, координируют и приводят в соответствие друг с другом планово-прогнозные документы муниципальных образований и документы регионального уровня.

28 июня 2014 г. был принят Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который вступил в силу 11 июля 2014 г. В соответствии с данным законом, прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Данный закон предусматривает следующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования:

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, - стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

б) государственные программы субъекта Российской Федерации.

Структура прогноза социально-экономического развития региона включает в себя

определенную совокупность частных прогнозов, которые раскрывают составляющие будущих отдельных социально-экономических сфер регионального развития, и комплексный экономический прогноз, который в укрупненной форме формирует представление о будущем развитии экономики и социальной сферы региона.

Частные прогнозы содержат показатели отражающие: демографическую ситуацию в регионе; характеристики имеющихся производственных ресурсов (например, разведанные запасы полезных ископаемых, земельные, водные и лесные ресурсы, капитал, трудовые ресурсы); состояние инновационной сферы и возможности использования достижений НТП в практической деятельности предприятий; объем потребительского спроса и его динамику; объем платежеспособного потребительского на отдельные товары или услуги; темпы развития отдельных отраслей экономики, территорий и т.п.

Комплексный экономический прогноз отражает будущее социально-экономическое развитие региона как целостного образования. В зависимости от временного интервала прогнозирования комплексные прогнозы социально-экономического регионального развития делятся на долго-, средне- и краткосрочные.

Долгосрочный комплексный прогноз охватывает временной промежуток в десять лет и разрабатывается один раз в пять лет. Он является базой для выработки долгосрочной концепции социально-экономического развития региона. Для того, чтобы обеспечивалась преемственность проводимой экономической политики показатели долгосрочного прогноза ложатся в основу среднесрочных прогнозов, концепции и программ социально-экономического регионального развития. Временной промежуток среднесрочного прогнозирования социально-экономического развития региона составляет от трех до пяти лет с ежегодной корректировкой данных. Он выступает базой при определении концепции развития региона на среднесрочную перспективу. Краткосрочный прогноз социально-экономического развития региона составляется ежегодно и является основой составления проекта бюджета.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Корректировка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на вариативной основе. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период должен содержать:

- 1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;
- 3) оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- 4) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;
- 5) основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;

Федерации;

6) основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации;

7) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период должен разрабатываться ежегодно на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период должен содержать:

1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

4) основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;

5) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В системе регионального прогнозирования, несмотря на то, что определены общие методологические принципы прогнозирования, существует большое количество проблем, часть из которых представлена на рисунке 2.

Рисунок 2 – Проблемы прогнозирования социально-экономического развития региона

Имеющиеся проблемы в системе прогнозирования социально-экономического развития региона определяют необходимость методологического и методического совершенствования процедуры прогнозирования.

Прогнозирование социально-экономического развития Липецкой области осуществляется на долгосрочный и среднесрочный период. Долгосрочный прогноз разработан в рамках Стратегии развития Липецкой области на период до 2020 года. Прогнозы социально-экономического развития Липецкой области основываются на

прогнозах социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды, при этом принимаются во внимание основные направления бюджетной и налоговой политики Российской Федерации. Разработка осуществляется в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических, социальных и других факторов на социально-экономическое развитие Липецкой области. Прогнозы составляются по видам экономической деятельности в целом по Липецкой области, а также по муниципальным образованиям края. Отдельно выделяются прогнозы развития государственного и муниципального секторов экономики области.

Таблица 1 – Основные проблемы прогнозирования социально-экономического развития Липецкой области и возможные пути их решения

Проблема	Возможные пути решения
Неактуальность, неоднородность, противоречивость правового поля в сфере прогнозирования социально-экономического развития	Доработка законодательства федерального уровня в части определения: понятийного аппарата; перечня, состава и структуры прогнозных документов для каждого уровня государственной власти; ответственности за подготовку документов и их адекватность; критериев оценки качества прогнозов и процедуры контроля качества подготовки прогнозных документов
Недостаточное качество, полнота и прозрачность прогнозов социально-экономического развития регионов	Проведение непрерывного мониторинга экономических показателей в регионе и публикация результатов мониторинга в средствах массовой информации, общественное обсуждение проектов прогнозов с привлечением экспертов
Неоднородность информационно-программного обеспечения прогнозирования социально-экономического развития регионов	Внедрение на территории всех субъектов РФ единого информационно-аналитического комплекса, разработанного силами коммерческих структур и научно-исследовательских институтов, профессионально занимающихся прогнозированием
Изменение методик расчета ряда показателей социально-экономического развития, что затрудняет проведение качественного глубокого ретроспективного анализа для целей прогнозирования. Не учет показателей теневой экономики	Совершенствование деятельности органов государственной статистики в области устранения проблем несопоставимости данных за разные периоды времени. Использование методик расчета показателей теневой экономики
Отсутствие глубокой системной увязки показателей, используемых при прогнозировании и относящихся к разным группам, что снижает системность, комплексность и гибкость прогнозных расчетов	Использование экономико-математических моделей, позволяющих связать в единую систему показатели социально-экономического развития, что даст возможность адаптировать систему показателей к меняющимся условиям
Небольшое количество коммерческих организаций, занимающихся прогнозированием	Лицензирование прогнозной деятельности и развитие института коммерческого прогнозирования, в дальнейшем и рассмотрение вопроса о возможном переходе к аутсорсингу в вопросах разработки прогнозов
Отсутствие условий для активного участия в разработке стратегически важных для региона прогнозных документов со стороны представителей науки, бизнеса, гражданского общества	Консолидация усилий региональных органов власти, высших учебных заведений, представителей ведущих секторов экономики, банковского сектора, направленных на совершенствование социально-экономического прогнозирования путем создания коллегиального независимого органа

Прогноз социально-экономического развития Липецкой области на долгосрочный период включается в состав стратегии социально-экономического развития Липецкой области на долгосрочный период, используется при разработке отраслевых стратегий и долгосрочных целевых программ Липецкой области. Среднесрочный прогноз является основой для разработки и корректировки целевых индикаторов программы социально-экономического развития Липецкой области, документов программно-целевого планирования, а также составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. В Постановлении от 19 апреля 2012г. №201 изложен порядок разработки прогноза социально-экономического

развития Липецкой области на среднесрочный период, согласно которому прогнозирование Управлением экономики администрации Липецкой области совместно с заинтересованными органами исполнительной власти области в 3 этапа:

1. На основе сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации разрабатывается предварительный прогноз социально-экономического развития Липецкой области на очередной финансовый год и плановый период (предварительный прогноз).

2. С учетом приоритетов, обозначенных в документах стратегического и программно-целевого планирования Липецкой области, разрабатываются сценарные условия социально-экономического развития Липецкой области (сценарные условия) и основные параметры прогноза социально-экономического развития Липецкой области, необходимые для разработки проекта краевого бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

3. На основе параметров уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается уточненный прогноз социально-экономического развития Липецкой области (уточненный прогноз).

В таблице 1 отражены основные проблемы прогнозирования социально-экономического развития Липецкой области и возможные пути их решения.

Внедрение на практике предлагаемых мер по совершенствованию процедур прогнозирования социально-экономического регионального развития приведет, по нашему мнению, к повышению качества разрабатываемых прогнозов, поможет повысить эффективность использования показателей прогнозных расчетов при принятии управленческих решений региональными органами государственной власти.

Следует отметить также то, что очень часто прогнозирование как важный элемент стратегирования используется региональными органами государственной власти в качестве эффективного инструмента в конкурентной борьбе с другими регионами за привлечение государственной финансовой поддержки и инвестиций. В результате региональные стратегии содержат излишне амбициозные цели и задачи, которые не подкреплены реальным потенциалом, а прогнозные данные подстраиваются под эти задачи.

Для обеспечения качественного прогнозирования регионального социально-экономического развития необходимо выполнение следующих условий.

Во-первых, регион необходимо рассматривать как организационную систему, в которой факторы социально-экономического развития выступают доминирующими. В данном случае цели социально-экономического развития будут опираться на имеющиеся ресурсы и учитывать существующий потенциал региона.

Во-вторых, в процессе прогнозирования следует учитывать закономерности взаимодействия факторов регионального развития и их воздействие на ключевые показатели, характеризующие уровень этого развития.

В-третьих, прогнозные модели развития региональных социально-экономических систем должны быть получены на основании выявленных закономерностей. И эти модели должны быть имитационными, чтобы прогнозировать реакцию региональных систем на изменение факторов развития. В целом это повысит эффективность прогнозирования.

В-четвёртых, при прогнозировании следует закладывать многовариантность экономического роста региональной системы, а также ее возможное качественное изменение.

При выборе соответствующих подходов к прогнозированию необходимо, прежде всего, четко устанавливать региональные ограничения и допуски, при которых будет выполняться прогнозирование.

Таким образом, прогнозирование социально-экономического развития региона выступает как предвидение будущего состояния экономики и социальной сферы, и представляет собой составную часть государственного регулирования экономики. Прогнозирование призвано очерчивать направления развития регионального комплекса и его отдельных структурных составляющих.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный. Дата обновления 12.01.2015.
2. Алёхин Э.В. Государственный и муниципальный сектор экономики в Российской Федерации: учеб. / Э.В. Алехин. Пенза: Изд-во ПГУ, 2011. 180 с.
3. Алёхин Э.В. Экономика государственного и муниципального сектора: учеб. пособие. / Э.В. Алехин. Пенза: Изд-во ПГУ, 2010. 172 с.
4. Бреусова А.Г. Региональная финансовая политика: учеб. пособие. / А.г. Бреусова. М.: Издательство Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2011. 200 с.
5. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учеб. для бакалавров. / Ю.В. Гимазова. М.: Юрайт, 2014. 453 с.
6. Дергачёв В.А., Регионоведение: учеб. пособие. / В.А. Дергачев, Л.Б. Вардомский. М.: Юнити-Дана, 2011. 519 с.
7. Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: учеб. / В.И. Кнорринг. М.: Изд-во «Экзамен», 2005. 476 с.
8. Криворотов В.В., Экономическая безопасность государства и регионов: учеб. пособие. / В.В. Криворотов, Н.Д. Эриашвили, А.В. Калина. М.: Юнити-Дана, 2012. 350 с.
9. Кукарская Л.И. Актуальные вопросы прогнозирования социально-экономического развития региона в контексте стратегирования / Л.И. Кукарская // Вестн. Алтайской акад. экономики и права. 2013. № 1 (28).
10. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. / В.П. Орешин. М.: ИНФРА-М, 2013. 320 с.
11. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. / Е.В. Охотский. М.: Юрайт, 2013. 701 с.
12. Региональная экономика: учебник / под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: 2012. 526 с.
13. Социальная политика региона: теория и практика: учеб. пособие для вузов по специальности «Соц. работа» / под ред. И. П. Скворцова. – М.: КноРус, 2010. 603 с.
14. Шамарова Г.М. Основы государственного и муниципального управления: учеб. / Г.М. Шамарова. М.: Синергия, 2013. 320 с.
15. Шедько Ю.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. для бакалавров. / Ю.Н. Шедько. М.: Юрайт, 2013. 570 с.